

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МАКАРОВА ОЛЕНА ОЛЕГІВНА

УДК 351.713.072.6 (477) (043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В
КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

28 Публічне управління та адміністрування

281 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. О. Макарова

Науковий керівник: НАГОРНА Ірина Володимирівна, кандидат наук з
державного управління, доцент

ОДЕСА-2024

АНОТАЦІЯ

Макарова О.О. Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська політехніка» МОН України, Одеса, 2024.

Дисертація присвячена дослідженню механізмів державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України.

У вступі до дисертації обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет роботи та методологію. Розкрито актуальність обраної теми, наукове та практичне значення дисертаційного дослідження.

Перший розділ присвячено вивченню теоретичних підходів до визначення поняття «механізми державного управління митною справою» та його відмінність від поняття «механізми публічного управління» щодо митної справи.

У розділі проаналізовано наукові публікації вітчизняних та зарубіжних вчених щодо сутності та підходів до визначення поняття «механізми державного управління» та «механізми публічного управління» у сфері здійснення митної справи в Україні. Надано авторське визначення поняття «механізми державного управління митною справою». Розмежовано державне та публічне управління, досліджено суб'єктно-об'єктні зв'язки та залучення стейкхолдерів в кожному з них. Аргументовано, що сферу управління митною справою доцільно віднести не до державного, а до публічного управління.

Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат сфери. Запропоновано авторську класифікацію механізмів державного управління митною справою.

У другому розділі досліджено виконання фіскальної функції митними органами України.

Проведено аналіз теоретико-правових засад участі митних органів в здійсненні фіскальної політики України. Виявлено та розкрито особливості,

сучасний стан державно-правового регулювання адміністрування митних платежів митними органами України. Досліджено виконання фіскальної функції митними органами України. Встановлено, що реалізація фіскальної функції митними органами носить визначальний характер в діяльності цих органів, враховуючи їх організаційну структуру, кадровий потенціал та функціональні повноваження.

Визначено основні механізми державного управління митною справою, які задіяні при виконанні фіскальної функції митними органами. Виявлено проблеми у функціонуванні існуючих механізмів, розкрито джерела недоліків в роботі митних органів в напрямку реалізації фіскальної політики, визначено проблемні питання організаційно-управлінської сфери та надано пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення.

Обґрунтовано необхідність перегляду ролі митних органів України в здійсненні фіскальної політики, враховуючи зарубіжний досвід посилення безпекових функцій митних органів та зменшення податкового навантаження на експортно-імпорتنі операції з метою сприяння розвитку міжнародної торгівлі. Визначено, що значне превалювання фіскальної функції і ролі митних органів України в наповненні державного бюджету України ставлять значні виклики перед вітчизняними науковцями, практиками і законодавцями щодо оптимізації подальшої інституційної розбудови митної системи України для гармонійного функціонування в межах єдиного європейського митного простору.

Запропоновано для посилення безпекових функцій митних органів не лише внести зміни у законодавство, але й запровадити інституційну перебудову всієї системи митних органів задля забезпечення спроможності оперативно реагувати на зміни та виклики зовнішніх загроз. Надано пропозиції змінити підходи до формування митної політики, змінивши пріоритети з фіскальної функції на безпекову.

Третій розділ дисертації присвячено розгляду напрямів удосконалення механізмів державного управління митною справою. Досліджено організаційно-адміністративні механізми трансформації митних органів для ефективної реалізації фіскальної функції. Обґрунтовано нагальну потребу в посиленні сервісної складової при виконанні покладених на митні органи завдань. Також надано

аргументацію щодо необхідності зменшення контролюючого фактору з метою спрощення митних процедур та сприяння розвитку міжнародній торгівлі, особливо під час кризових явищ. Надано висновок, що від ефективності взаємодії митниці і суб'єктів ЗЕД напряду залежать показники ефективності Держмитслужби. Визначено, що сервісоорієнтованість має стати ключовим напрямком подальшого розвитку митної системи України.

Надано пропозиції щодо застосування певних механізмів державно-управлінським апаратом, які мають вплинути на подальшу організаційну та інституційну розбудову системи митних органів. Всі ці механізми, в разі їх вдалого застосування, мають перетворити українську митницю на дійсно відкритий сервісно-орієнтований державний орган, який ефективно виконує покладені на нього завдання і функції.

Досліджено роль фінансово-економічних механізмів в управлінні митною справою. Надано пропозиції збільшити фінансування Державної митної служби України з метою посилення інституційної спроможності митних органів протистояти викликам і загрозам сьогодення. Визначено, що інституційна слабкість, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення митних органів погіршує якість виконання основних функцій Держмитслужбою та підвищує корупційні ризики. Надано пропозиції переглянути структуру оплати праці посадових осіб митних органів та переглянути підходи до атестації митників і перевірки їх добросовісності. Запропоновано класифікувати фінансово-економічні механізми управління діяльністю митною справою в залежності від їх сфери застосування.

Опрацьовано очікувані результати від криміналізації товарної контрабанди. Визначено основні можливі шляхи ухилення від запровадженої кримінальної відповідальності. Також досліджено можливі загрози в ході реалізації правової новели. Запропоновані механізми, які мають бути задіяні з боку державно-управлінського апарату для збільшення економічного ефекту від запровадження кримінальної відповідальності за порушення митних правил.

Наукові результати дослідження надали змогу сформулювати низку висновків та рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення.

Ключові слова: митна справа, митні органи, державне управління, публічне управління, механізми державного управління, механізми публічного управління, механізми державного управління митною справою, фіскальна політика, митна політика, митні платежі, адміністрування митних платежів, фіскальна функція митних органів, безпекова функція митних органів, сервісна функція митних органів, митна безпека, криміналізація «товарної» контрабанди, кримінальна відповідальність за порушення митних правил.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Макарова О. Організаційні засади діяльності митних органів з урахуванням зарубіжного досвіду. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 26. Одеса. 2021. С. 76-82. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239012>; URL: <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/239012>
2. Макарова О. Механізми державного управління митною справою: підходи до визначення понять. Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 26. Одеса. 2021. С. 126-130. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246358>; URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246358>
3. Makarova O. Criminal liability for smuggling of goods: Ukrainian prospects and foreign experience. Green, Blue & Digital Economy Journal. Volume 3. Number 1. Riga, Latvia. 2022. P. 28-33. URL: <https://doi.org/10.30525/2661-5169/2022-1-5>; URL: <http://baltijapublishing.lv/index.php/gbdej/article/view/1736>
4. Макарова О.О. Інноваційні механізми в державному управлінні митною справою: наближення до європейських стандартів. «Наукові інновації та передові технології» (Серія «Управління та адміністрування», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»): журнал. № 6(34). 2024. С. 159-171. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-6\(34\)-159-171](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-6(34)-159-171)

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Макарова О. Реалізація фіскальної функції Державною митною службою України: проблеми та виклики. Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених в рамках заходу «Школа розвитку молоді» (Київ, 25 листоп. 2020 р.) / за заг. ред. А. Савкова, М. Білинської, О. Петроє, І. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2020. С. 157-159.

2. Макарова О. Вплив державного управління митною справою на захист довкілля. Economy and human-centrism: the modern foundation for human development : V International scientific conference (Leipzig, April 23-24, 2021) / Riga, Latvia : "Baltija Publishing", 2021. С. 108-112.

3. Makarova O. The impact of state customs policy on the development of Ukrainian domestic market. Trends in development of innovative scientific research in the context of global changes : Conference Proceedings International scientific conference (Riga, Latvia, May 7-8, 2021) / Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2021 P. 107-110.

4. Makarova O. Ukrainian public administration in the field of customs affairs: international experience. Teoria și practica administrării publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 21 mai 2021 / comitetul științific: Oleg Balan [et al.] ; comitetul organizatoric: Oleg Balan (președinte) [et al.]. – Chișinău : AAR, 2021 (Tipogr. «Print-Caro»). P. 337-340.

5. Makarova O. Organizational principles of Ukrainian customs authorities activity. Порівняльне публічне управління та адміністрування : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Одеса, 28 травня 2021 р.) / за заг. ред. Н.М. Колісніченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 133-135.

6. Макарова О. Вплив державного управління митною справою на конкурентоспроможність територій (на прикладі Одеської області). Удосконалення економічних механізмів розвитку території : матеріали щорічної науково-практичної конференції (Одеса, 28 травня 2021 р.) / ОдеС. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 25-28.

7. Макарова О. Державне управління митною справою: вплив інститутів громадянського суспільства. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали XII наук. інтернетконф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 трав. 2021 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 224-227.

8. Макарова О. Забезпечення механізмів державного управління митною справою: кадровий аспект. Проблеми розвитку соціально-економічних систем у національній та глобальній економіці : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 5 червня 2021 р.). – К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2021. С. 28-32.

9. Макарова О. Зарубіжний досвід державного управління митною справою. Формування конкурентоспроможності національної економіки: трансформації в умовах розвитку інновацій : матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 3-4 вересня 2021 р.). – Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. С. 32-37.

10. Макарова О. Роль цифровізації митних процедур в підвищенні ефективності управління митною справою в Україні. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Одеса, 8 жовтня 2021 р.) / ОДЕС. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 229-231.

11. Макарова Е. Внедрение системы совместного транзита как инструмент государственного регулирования таможенных рисков. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, ediția a 8-a, 25 februarie 2022 / comitetul organizatoric: Balan Oleg [et al.] ; colegiul redacțional: Popovici Angela [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022 (Print-Caro). P. 263-267.

12. Макарова О. Механізми підвищення ефективності державного управління митною справою в умовах війни. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в повоєнний період в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції у трьох томах, м. Київ, ДЗВО

«Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 59-62.

13. Макарова О. Логістичний підхід до управління митною справою в умовах кризових явищ. Історія торгівлі, податків та мита : матеріали XVI Міжнародної наукової конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 167-169.

14. Макарова О. Європейська інтеграція української митниці в рамках підготовки до членства в ЄС: досягнення та перспективи. Антикризове регулювання економіки у 2023 році: теорія та практика в умовах європейської інтеграції України : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 лютого 2023 р.). – Львів-Торунь : Lina-Press 2023. С. 12-15.

15. Макарова О. Роль митних органів в забезпеченні фіскальної політики держави під час дії воєнного стану. «Наукова весна» 2023 : матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1-3 березня 2023 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» - Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 317-318.

16. Макарова О. Інновації в державному управлінні митною справою: чи матимуть успіх нововведення? Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України : матеріали Всеукраїнської наук.наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 18 травня 2023 р. Одеса : Одеська політехніка. 2023. С. 101-104.

ABSTRACT

Makarova O.O. Mechanisms of customs affairs public administration in the context of ensuring the fiscal policy of Ukraine.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 "Public management and administration". Odessa Polytechnic National University, Odesa, 2024.

The dissertation is devoted to researching of the mechanisms of public administration of customs affairs in the context of ensuring the fiscal policy of Ukraine.

The introduction to the dissertation substantiates the relevance of the research, formulates the goal and task, defines the object, subject of work and methodology. The relevance of the chosen topic, the scientific and practical significance of the dissertation research are revealed.

The first chapter is devoted to the study of theoretical approaches to the definition of the concept of "mechanisms of public administration of customs affairs" and its difference from the concept of "mechanisms of public management" in relation to customs affairs.

The chapter analyzes the scientific publications of Ukrainian and foreign scientists regarding the essence and approaches to defining the concepts of "mechanisms of public administration" and "mechanisms of public management" in the field of customs affairs in Ukraine. The author's definition of the concept of "mechanisms of public administration of customs affairs" is provided. State and public management are distinguished, subject-object relations and stakeholder involvement in each of them are investigated. It is argued that the sphere of customs administration should be attributed not to state, but to public administration.

The conceptual and categorical apparatus of the field is analyzed. The author's classification of the mechanisms of state management of customs affairs is proposed.

The second chapter examines the performance of the fiscal function by the customs authorities of Ukraine.

An analysis of the theoretical and legal basis of the participation of customs authorities in the implementation of the fiscal policy of Ukraine was carried out. The

peculiarities, the current situation of the state-legal regulation of the administration of customs duties by the customs authorities of Ukraine have been identified and disclosed. The performance of the fiscal function by the customs authorities of Ukraine was studied. It has been established that the performance of the fiscal function by the customs authorities has a determining character in the activity of these authorities, considering their organizational structure, personnel potential and functional powers.

The main mechanisms of public administration of customs affairs, which are involved in the performance of the fiscal function by customs authorities, are defined. Problems in the functioning of existing mechanisms were identified, sources of shortcomings in the work of customs authorities in the direction of implementing fiscal policy were revealed, problematic issues in the organizational and management sphere were identified, and proposals were provided for possible ways to solve them.

The need to revise the role of customs authorities of Ukraine in the implementation of fiscal policy is substantiated, considering the foreign experience of strengthening the security functions of customs authorities and reducing the tax burden on export-import operations in order to promote the development of international trade. It was determined that the significant predominance of the fiscal function and the role of the customs authorities of Ukraine in filling the state budget of Ukraine pose significant challenges to scientists, practitioners and legislators regarding the optimization of further institutional development of the customs system of Ukraine for harmonious functioning within the single European customs space.

To strengthen the security functions of customs authorities, it is proposed not only to introduce changes in the legislation, but also to introduce an institutional restructuring of the entire system of customs authorities in order to ensure the ability to quickly respond to changes and external threats. Proposals have been made to change approaches to the formation of customs policy, changing priorities from the fiscal function to the security function.

The third chapter of the dissertation is devoted to the consideration of directions for improving the mechanisms of public administration of customs affairs. The organizational and administrative mechanisms of the transformation of customs bodies for the effective implementation of the fiscal function have been studied. The urgent need

to strengthen the service component in the performance of the tasks assigned to the customs authorities is substantiated. Arguments are also provided regarding the need to reduce the controlling factor to simplify customs procedures and promote the development of international trade, especially during crisis events. The conclusion is given that the efficiency indicators of the State Customs Service directly depend on the effectiveness of the interaction between the customs and the international traders. It was determined that service orientation should become the key direction of the further development of the customs system of Ukraine.

Proposals have been made regarding the use of certain mechanisms by the state administrative apparatus, which should influence the further organizational and institutional development of the system of customs authorities. All these mechanisms, in the case of their successful implementation, should turn the Ukrainian customs into a truly open service-oriented state body that effectively fulfills its the tasks and functions.

The role of financial and economic mechanisms in the administration of customs affairs is studied. Proposals have been made to increase the financing of the State Customs Service of Ukraine to strengthen the institutional capacity of customs authorities to face the challenges and threats of today. It was determined that institutional weakness, insufficient level of material and technical support of customs bodies worsens the quality of performance of the main functions of the State Customs Service and increases corruption risks. Proposals have been made to review the salary structure of customs officials and review approaches to certification of customs officials and verification of their integrity. It is proposed to classify the financial and economic mechanisms of managing customs activities depending on their scope of application.

The expected results from the criminalization of goods smuggling have been elaborated. The main possible ways of evading the introduced criminal liability are identified. Possible threats during the implementation of the new law were also investigated. Proposed mechanisms that should be used by the state administrative apparatus to increase the economic effect of the introduction of criminal liability for violation of customs rules.

The scientific results of the study made it possible to form conclusions and recommendations that have both theoretical and practical significance.

Keywords: customs affairs, customs authorities, state administration, public administration, mechanisms of state administration, mechanisms of public administration, mechanisms of customs affairs public administration, fiscal policy, customs policy, customs duties, administration of customs duties, fiscal function of customs authorities, security function of customs authorities, service function of customs authorities, customs security, criminalization of "goods" smuggling, criminal liability for violation of customs rules.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPICS OF THE DISSERTATION

Papers in which the main scientific results of the dissertation are published:

1. Makarova, O.O. Organizational principles of activity of customs authorities considering foreign experience. Theoretical and Applied Issues of State Building, Issue 26. P. 76-82. 2021. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239012>; URL: <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/239012>

2. Makarova, O. Mechanisms of customs affairs' public administration: approaches to definitions. Actual Problems of Public Administration, 3(84). P. 126–130. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246358>; URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246358>

3. Makarova O. Criminal liability for smuggling of goods: Ukrainian prospects and foreign experience. Green, Blue & Digital Economy Journal. Volume 3. Number 1. Riga, Latvia. 2022. P. 28-33. URL: <https://doi.org/10.30525/2661-5169/2022-1-5>; URL: <http://baltijapublishing.lv/index.php/gbdej/article/view/1736>

4. Makarova O.O. Innovative mechanisms in public administration of customs affairs: approach to European standards. Scientific innovations and advanced technologies (Series « Management and administration», Series «Law», Series «Economics», Series «Psychology», Series «Pedagogy»). Issue № 6(34). 2024. P. 159-171. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-6\(34\)-159-171](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-6(34)-159-171)

Papers certifying the approbation of the dissertation materials:

1. Makarova O. Realization of the fiscal function by the State Customs Service of Ukraine: problems and challenges. Theory and practice of public management and

administration in the 21st century: materials III All-Ukrainian. science and practice conf. for international with the participation of students of higher education and young scientists within the framework of the "Youth Development School" event (Kyiv, November 25, 2020) / by general ed. A. Savkova, M. Bilynska, O. Petroye, I. Degtyareva. Kyiv: NADU, 2020. P. 157-159.

2. Makarova O. The impact of state administration of customs affairs on environmental protection. Economy and human-centrism: the modern foundation for human development : V International scientific conference (Leipzig, April 23-24, 2021). Riga, Latvia : "Baltija Publishing ", 2021. P. 108-112.

3. Makarova O. The impact of state customs policy on the development of Ukrainian domestic market. Trends in development of innovative scientific research in the context of global changes : Conference Proceedings International scientific conference (Riga, Latvia, May 7-8, 2021). Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2021. P. 107-110.

4. Makarova O. Ukrainian public administration in the field of customs affairs: international experience. Teoria și practica administrării publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 21 mai 2021 / comitetul științific: Oleg Balan [et al.] ; comitetul organizatoric: Oleg Balan (președinte) [et al.]. – Chișinău : AAP, 2021 (Tipogr. «Print-Caro»). P. 337-340.

5. Makarova O. Organizational principles of Ukrainian customs authorities activity. Comparative public management and administration: materials of the All-Ukrainian scientific and practical conference (Odesa, May 28, 2021) / by general ed. N.M. Kolisnichenko. Odesa: ORIDU NADU, 2021. P. 133-135.

6. Makarova O. The influence of public administration of customs affairs on the competitiveness of territories (on the example of Odesa region). Comparative Public Administration and Administration [Electronic resource]: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference, May 28, 2021, edited by N. M. Kolisnichenko. Odessa: ORIDU NADU, 2021. P. 25-28.

7. Makarova O. Public administration of customs affairs: the influence of institutions of civil society. Public administration in Ukraine: the history of state formation, challenges and prospects [Electronic resource]: materials of XII Science.

internet conference for international participation for graduate students and doctoral students, May 28, 2021. Odesa: ORIDU NADU, 2021. P. 224-227.

8. Makarova O. Provision of mechanisms of public administration of customs affairs: personnel aspect. Problems of the development of socio-economic systems in the national and global economy: a collection of materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Kyiv, June 5, 2021). - K.: NGO "Kyiv Economic Scientific Center". 2021. P. 28-32.

9. Makarova O. Foreign experience of public administration of customs affairs. Formation of the competitiveness of the national economy: transformations in the conditions of the development of innovations: materials of reports of the International Scientific and Practical Conference (Zaporizhzhia, September 3-4, 2021). Zaporizhzhia: Classical Private University. 2021. P. 32-37.

10. Makarova O. The role of digitization of customs procedures in increasing the efficiency of customs administration in Ukraine. Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian scientific and practical conference with international participation (Odesa, October 8, 2021). Odesa: ORIDU NADU, 2021. P. 229-231.

11. Makarova O. Implementation of the joint transit system as an instrument of state regulation of customs risks. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, ediția a 8-a, 25 februarie 2022 / comitetul organizatoric: Balan Oleg [et al.] ; colegiul redacțional: Popovici Angela [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022 (Print-Caro). P. 263-267.

12. Makarova O. Mechanisms for increasing the efficiency of public administration of customs affairs in war conditions. Public management and administration in war conditions and in the post-war period in Ukraine: materials of the All-Ukrainian scientific and practical conference in three volumes, Kyiv, DZVO "University of Education Management" National Academy of Sciences of Ukraine, April 15-28, 2022; ed. board: I.O. Degtyareva, V.S. Kuybida, P.M. Petrovskyi et al., comp. THEN. Miller. Vol. 2. K.: DZVO "UMO" National Academy of Sciences of Ukraine. 2022. P. 59-62.

13. Makarova O. Logistical approach to the administration of customs affairs in the conditions of crisis phenomena. History of trade, taxes and duties: materials of the 16th International Scientific Conference. Dnipro: University of Customs and Finance, 2022. P. 167-169.

14. Makarova O. European integration of Ukrainian customs in preparation for EU membership: achievements and prospects. Anti-crisis regulation of the economy in 2023: theory and practice in the conditions of European integration of Ukraine: materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Odesa, 17 February 2023). Lviv-Torun: Lina-Press 2023. P. 12-15.

15. Makarova O. The role of customs authorities in ensuring the fiscal policy of the state during martial law. "Scientific Spring" 2023: materials of the XIII International scientific and technical conference of students, postgraduates and young scientists, Dnipro, March 1-3, 2023 / National Technical University "Dniprovskaya Polytechnic". Dnipro: NTU "DP", 2023. P. 317-318.

16. Makarova O. Innovations in the state administration of customs affairs: will the innovations be successful? Ensuring the stability of the system of public power and management in the conditions of martial law and the restoration of Ukraine: materials of the All-Ukrainian science and practice conf. for international participation, May 18, 2023. Odesa: Odesa Polytechnic. 2023. P. C. 101-104.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	18
ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ	
1.1. Підходи до визначення поняття «механізми державного управління» та його відмінність від поняття «механізми публічного управління».....	24
1.2. Митна справа як об'єкт державного управління	38
1.3. Механізми державного управління митною справою: понятійно-категоріальний аналіз	50
Висновки до 1 розділу.....	65
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	
2.1. Фіскальна складова державної митної справи: теоретико-правове обґрунтування	68
2.2. Аналіз реалізації фіскальної політики держави митними органами України.....	79
2.3. Зарубіжний досвід забезпечення виконання фіскальної функції митними органами	102
Висновки до 2 розділу	121
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ	
3.1. Організаційно-адміністративні механізми функціональної трансформації митних органів для ефективної реалізації фіскальної функції: створення сервісно-орієнтованої служби	125
3.2. Модернізація фінансово-економічних механізмів в контексті управління митною справою	145

3.3. Криміналізація товарної контрабанди: очікуваний економічний ефект	155
Висновки до 3 розділу	172
ВИСНОВКИ.....	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	180
ДОДАТОК А Список публікацій за темою дисертації.....	201
ДОДАТОК Б Довідки про впровадження.....	205
ДОДАТОК В Класифікація механізмів державного управління митною справою.....	207
ДОДАТОК Г Статистичні дані надходжень митних платежів за 2013-2023 роки	208

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АЕО - авторизований економічний оператор

ВВП – валовий внутрішній продукт

ВМО – Всесвітня митна організація

ГАТТ – Генеральна угода з тарифів і торгівлі

ГУ ДФС – Головне управління Державної фіскальної служби

Держмитслужба – Державна митна служба України

ДФС – Державна фіскальна служба України

ЄС – Європейський Союз

ЗЕД – зовнішньоекономічна діяльність

Мінфін – Міністерство фінансів України

НСДУ - Національна стратегія доходів до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р

ОРД – оперативно-розшукова діяльність

ПДВ – податок на додану вартість

СОТ - Світова організація торгівлі

Суб'єкти ЗЕД - суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності

США – Сполучені Штати Америки

ТСК - Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів

УКТ ЗЕД – Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності

EUBAM - Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективний розподіл суспільного блага має визначальний вплив на розвиток державних інституцій та виконання ними своїх функцій. В даному контексті фіскальна політика держави, особливо у кризовий період, потребує ретельного планування та контролю за якісним та своєчасним виконанням, адже від наповнюваності державного бюджету залежить виконання основних функцій держави. Одним з важливих джерел надходжень до державного бюджету є адміністрований митними органами дохід від оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України. Саме тому дослідження ролі митних органів у забезпеченні реалізації фіскальної політики держави, особливо тих механізмів державного управління, які безпосередньо впливають на виконання митними органами своєї фіскальної функції, є надзвичайно важливими для виявлення проблемних питань та надання пропозицій щодо подальшої ефективної інституційної розбудови митної справи в Україні.

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена також постійним реформуванням митних органів, яке на сьогоднішній день не має успішних результатів, а також вимогами в змінах підходів до державного управління митною справою в контексті євроінтеграційних процесів в Україні та необхідністю ефективної інтеграції української митної системи в єдиний європейський митний простір.

Виходячи із зазначеного, обрана тема дослідження набуває як теоретичну, так і практичну актуальність.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є наукове обґрунтування теоретико-прикладних підходів до вдосконалення механізмів державного управління в сфері здійснення митної справи в Україні в контексті виконання завдань фіскальної політики держави.

Відповідно до мети в дисертації поставлені і розв'язані такі наукові завдання:

– надати наукове обґрунтування теоретико-прикладних підходів до визначення механізмів державного управління митною справою в Україні, надати авторську класифікацію таких механізмів;

- проаналізувати механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики;
- проаналізувати реалізацію фіскальної політики держави митними органами України;
- здійснити функціональний аналіз діяльності митних органів України;
- вивчити зарубіжний досвід забезпечення виконання фіскальної функції митними органами;
- визначити основні напрями вдосконалення механізмів державного управління в сфері митної справи України.

Об’єкт дослідження – державне управління митною справою в Україні.

Предмет дослідження – механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики.

Методи дослідження. Для реалізації поставлених наукових завдань в дисертаційному дослідженні використовувалися такі методи дослідження:

1. Аналіз літературних джерел: проведено системний аналіз вітчизняної наукової літератури, законодавчих актів, актів перевірок і висновків комісій та публікацій, пов’язаних з управлінням митною справою та виконанням фіскальної функції митними органами.

2. Аналіз документів: проведено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують діяльність та функціональні повноваження митних органів України.

3. Синтез і узагальнення: на основі опрацьованих джерел та отриманих даних було здійснено синтез результатів дослідження та узагальнення висновків. Ці методи дослідження дозволили здійснити комплексний аналіз наявних проблем та сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо покращення механізмів державного управління митною справою в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що в дисертаційній роботі обґрунтовано авторську позицію щодо віднесення управління митною справою до публічної, а не суто до державної сфери, наданням авторської класифікації механізмів державного управління митною справою, дослідженням впливу конкретних механізмів на виконання фіскальної функції митними

органами. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

вперше

- за допомогою методів аналізу і синтезу запропоновано класифікацію механізмів державного управління митною справою;

- запропоновано авторську концепцію процесу державного управління в сфері митної справи, яка може бути застосована в практичній діяльності Державної митної служби України;

удосконалено

- підходи до визначення поняття «механізми державного управління митною справою»;

- аналіз виконання фіскальної функції митними органами;

- порівняння фіскального навантаження на митні органи в зарубіжних країнах;

набули подальшого розвитку

- дослідження очікуваного економічного ефекту від запровадження криміналізації товарної контрабанди;

- пропозиції щодо подальшого інституційного розвитку та функціональної трансформації митної справи на основі організаційно-адміністративних механізмів державного управління митними органами для ефективної реалізації фіскальної функції.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею. Основні ідеї, результати дослідження, розробки, що характеризують наукову новизну і практичне значення дисертаційної роботи запропоновано, отримано та здійснено автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення, викладені у дисертації, були предметом розгляду й обговорення на засіданнях кафедри місцевого самоврядування та розвитку територій Інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка». Результати дослідження доповідалися автором на таких науково-практичних заходах:

Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених в рамках заходу «Школа розвитку молоді» «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі» (Київ, 25 листопада 2020 року); V Міжнародна наукова конференція «Economy and human-centrism: the modern foundation for human development» (м. Лейпціг, 23-24 квітня 2021 року); Міжнародна наукова конференція «Trends in development of innovative scientific research in the context of global changes» (м. Рига, 7-8 травня 2021 року); Міжнародна науково-практична конференція «Teoria și practica administrării publice» (м. Кишинів, 21 травня 2021 року); Всеукраїнська науково-практична конференція «Порівняльне публічне управління та адміністрування» (м. Одеса, 28 травня 2021 року); Щорічна науково-практична конференція «Удосконалення економічних механізмів розвитку території» (м. Одеса, 28 травня 2021 року); XII наукова інтернет-конференція за міжнародною участю для аспірантів та докторантів «Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (м. Одеса, 28 травня 2021 року); Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми розвитку соціально-економічних систем у національній та глобальній економіці» (м. Київ, 5 червня 2021 року); Міжнародна науково-практична конференція «Формування конкурентоспроможності національної економіки: трансформації в умовах розвитку інновацій» (м. Запоріжжя, 3-4 вересня 2021 року); Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю «Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди» (м. Одеса, 8 жовтня 2021 року); Міжнародна науково-практична конференція «Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice» (м. Кишинів, 25 лютого 2022 року); Всеукраїнська науково-практична конференція «Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в повоєнний період в Україні» (м. Київ, 15-28 квітня 2022 року); Міжнародна наукова конференція «Історія торгівлі, податків та мита» (м. Дніпро, 27-28 жовтня 2022 року); Всеукраїнська науково-практична конференція «Антикризове регулювання економіки у 2023 році: теорія та практика в умовах європейської інтеграції України» (м. Одеса, 17 лютого 2023 року); Всеукраїнська науково-технічна конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Наукова весна» (м. Дніпро,

1-3 березня 2023 року); Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю «Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України» (м. Одеса, 18 травня 2023 року).

Публікації. Висновки та основні положення дослідження висвітлені в 4 наукових статтях, у тому числі 3 – у наукових фахових виданнях України та 1 публікація за кордоном, а також у 16 тезах виступів на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, а також з висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 208 сторінок, з яких 180 сторінок – основного тексту, список використаних джерел з 152 найменувань займає 20 сторінок, додатки – 8 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ

1.1. Підходи до визначення поняття «механізми державного управління» та його відмінність від поняття «механізми публічного управління».

Процес трансформації системи державного управління в Україні обумовлений не тільки переходом від застарілої бюрократичної радянської системи управління державними органами влади, а і викликами, які постають перед вітчизняною системою державної влади в контексті європейської та світової інтеграції, необхідності відповідати вимогам часу та запитам громадянського суспільства, а також ефективно функціонувати в умовах кризових явищ та воєнного стану. І саме цей процес трансформації ставить перед українськими вченими завдання наукового обґрунтування підходів дослідження понять, процесів, механізмів та передбачення можливих результатів реформування системи державного управління. При цьому, враховуючи загальносвітові тенденції та все більший вплив громадських неприбуткових організацій, міжнародних організацій, органів місцевого самоврядування, залучення громадянського суспільства в процес державного управління, постає необхідність більш глибокого дослідження поняття «публічне управління», визначення його механізмів та сфер застосування. При цьому важливим напрямком наукового дослідження має стати уточнення різниці в поняттях «механізми державного управління» і «механізми публічного управління».

Проблемами визначення категоріального апарату понять «державне управління», «публічне управління», «механізми державного управління», «механізми публічного управління» займались вітчизняні вчені Бакуменко В. Д., Попов С. А., Надолішній П. І., Авер'янов В. Б., Атаманчук Г. В., Приходченко Л. Л., Квеліашвілі І. М., Івашова Л. М., Івашов М. Ф., Пашко І. С., Дубенко С. Д., Новак-Каляєва Л. М., Міненко М. А., Радченко О. В., Безносенко Д. О., Сурмін Ю. П., Нижник Н. Р., Машкова О. А., Філіппова В., Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М., Сікорський М. М., Мальцев У. В., Логачов Д. О., Стельмашенко Ю. О., Федорчак О. В., Одінцева Г. С.,

Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С., Коротич О. Б., Панченко Г. О. Всі ці вчені сприяли формуванню підходів до визначень понять «державне управління», «публічне управління», «механізми державного управління», «механізми публічного управління».

Втім, таке різноманіття наукових підходів, а також динамічність розвитку самого державного і публічного управління, особливо в умовах трансформаційних змін і викликів, обумовлює необхідність більш глибокого дослідження понять, пов'язаних з державним та публічним управлінням, їх спільними та відмінними рисами.

На думку вітчизняного дослідника Пашко І. С. система державного управління є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою. Причинами такого стану визнається несистемна організація інституту державної служби та незавершеність розмежування політичного й адміністративного управління. Це визначає напрями трансформації інститутів влади, установлює нові пріоритети та обумовлює перехід до публічного управління, що інституалізується у формі публічної служби [2, с. 107]. У своєму дослідженні Пашко І. С. стверджує, що існує суперечність між визначенням понять «державна служба» і «публічна служба» [2, с. 110].

Так, ця суперечність впливає із самого визначення поняття «державна служба», викладеного в статті 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII: «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави...» [4]. Тобто, публічний характер державної служби закладено в основу цього поняття. В той же час, за визначенням Дубенка С. Д., наведеним в термінологічному словнику «Публічне управління», «публічна служба – службова діяльність фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша службова діяльність у державних органах, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права» [5, с. 141]. Із наведених визначень впливають спільні риси цих понять (діяльність, пов'язана з виконанням функцій

держави), а також відмінності (публічна служба за наведеним визначенням є поняттям ширшим, оскільки включає в себе службову діяльність в органах місцевого самоврядування, на політичних посадах, військову службу).

Саме тому більш глибоке дослідження понять «механізми державного управління» та «механізми публічного управління» дозволить нам через призму відмінності механізмів визначити відмінності в дефініції сутності понять «державне управління» та «публічне управління».

Втім, перш ніж переходити до визначення понять механізмів, слід спочатку встановити різницю між поняттями «державне управління» та «публічне управління».

За визначенням, наданим професором Приходченко Л. Л. в термінологічному словнику «Публічне управління», державне управління – форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну на приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан [5, с. 36-37].

Вітчизняний науковець у сфері теорії публічного управління Надолішній П.І. відносить державне управління до соціального феномену політично організованої цивілізації. Як зазначає автор, державне управління є продуктом розвитку ринкової економіки, що пов'язано з еволюцією індустріального суспільства.

Як і Приходченко Л. Л., Надолішній П. І. відзначає особливу соціальну роль державного управління. На його думку, соціальна функція державного управління направлена на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. Тобто державне управління є соціальним явищем, різновидом суспільно необхідної праці. Із наведених визначальних рис випливає визначення, надане Надолішнім П. І., а саме: «державне управління – це форма і основний різновид соціального управління і вужче – публічного управління, соціально-політична

функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку» [8, с. 11-13].

Г. В. Атаманчук, зокрема, визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [8, с. 12].

На думку Надолішнього П. І., державне управління є тотожним поняттям виконавчої влади, адже держава здійснює свій вплив на суспільне життя через посередництво виконавчої гілки влади, коли органи виконавчої влади є одночасно органами державного управління [9, с. 34].

Тобто, з наведених вище визначень поняття «державне управління» можна виокремити такі головні риси цього явища: суб'єктом державного управління є держава в особі своїх органів, зокрема, органів виконавчої влади, а об'єктом – суспільні відносини, які регулюються державою; головною рисою є вплив держави на суспільство з метою досягнення певних цілей; носить соціальний характер і впливає з функцій держави.

Таке наше узагальнене бачення підходу до визначення складових державного управління підтверджується дефініцією цього поняття, наведеною вітчизняним науковцем Бакуменком В. Д. у статті Енциклопедичного словника з державного управління [10, с. 150]: державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами.

Що ж стосується поняття «публічне управління» (від англ. «public management»), то за визначенням, наданим науковицею Новак-Каляєвою Л. М., наведеним в термінологічному словнику «Публічне управління», - це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації

управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [5, с. 144].

Цей термін вперше був застосований англійським державним службовцем Десмондом Кілінгом у 1972 році із визначенням права впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо [10, с. 605].

Інший дослідник цього поняття Надолішній П. І. визначає публічне управління як здійснюваний органами публічної влади безпосередній вплив на процеси суспільного розвитку відповідно до Конституції і законів країни. При цьому публічна влада постає як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства (в межах державних кордонів чи адміністративних одиниць) і функціонує у двох основних формах: 1) державна влада і 2) влада місцевого самоврядування [8, с. 10-11].

До публічної влади, крім зазначених вище органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору, інститутів громадянського суспільства слід також віднести міжнародні організації, політичні недержавні організації місцевого рівня.

На думку професора Бакуменка В. Д., найбільш важливою рисою, яка відрізняє публічне управління від інших видів соціального управління є те, що публічне управління відрізняється більшою масштабністю, різноманіттям управлінських впливів, монополією на нормативно-правову діяльність, певними унормованими структурами органів влади та управління, специфікою роботи відповідних служб. Саме притаманність публічному управлінню моделей представлення соціальних систем, характерних наукам соціального управління, дає можливість на сучасному рівні використовувати в публічному управлінні методи

та технології менеджменту, маркетингу, соціального партнерства та ін. [5, с. 110-111].

Що ж стало причиною переходу від доктрини державного управління, обумовленого владним характером управління, до більш широкого застосування в практичній діяльності філософії публічного управління? Як зазначає Міненко М. А., у державному секторі «бюрократична модель» перетворилася у «ринкову модель»: акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління». При цьому, основними чинниками, що вплинули на появу «публічного адміністрування» стали:

- вимоги суспільства до зменшення чисельності та підвищення продуктивності роботи державних установ;
- необхідність запровадження ринкового стилю управління;
- потреба у децентралізації владної вертикалі;
- доцільність фокусування уваги на результатах, а не на процедурах [12].

Таким чином, із наведених підходів до визначення категорії «публічне управління» можна виокремити спільність рис із категорією «державне управління», а саме: здійснення певного впливу суб'єктом управління на суспільні відносини (об'єкт управління) з метою досягнення поставленої мети. В той же час, очевидно відмінною рисою публічного управління від державного є більш широке коло суб'єктів управління та більше залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) в процес прийняття управлінських рішень і контроль за їх виконанням.

Виходячи із визначених відмінностей спробуємо визначитись, чим відрізняються механізми управління в залежності від джерела прийняття рішень.

Сучасний розвиток науки державного управління пов'язаний з удосконаленням понятійно-категоріального апарату, що має правильно відображати зміст її проблемного кола та сприяти теоретичному пізнанню та практичному вирішенню завдань науки державного управління. Одним із найвагоміших визначень учені визнають категорію «механізм державного

управління», яка посіла місце широкого об'єкта дослідження в розрізі галузі публічного управління та адміністрування.

У своїй науковій роботі професор О. Радченко розглядає категорію поняття «механізм» взагалі та «механізм державного управління» зокрема з точки зору порівняння механізмів як наукової категорії з механізмами з фізичної точки зору. Він зазначає, що надскладним механізмам державного і соціального управління разом з новими специфічними ознаками притаманні ті ж самі ознаки, що й механізмам примітивним, найпростішим. Оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, відтак і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності. Рукотворнотехнологічний, в чомусь навіть «машинний» характер механізмів державного управління полягає в необхідності спрощення та уніфікації управлінського процесу [7, с. 21].

Л. П. Юзьков виділяє два основні підходи до визначення поняття «механізм»:

-структурно-організаційний підхід, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави - як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»;

- структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [19, с. 57].

Якщо розглядати поняття «механізми» з точки зору загальнонаукового пізнання, то, за визначенням вчених Івашової Л. М., Івашова М. Ф., Квеліашвілі І. М., реалізація визначених наукових підходів відбувається через механізми дослідження, які залежно від змісту їх наповнення дають змогу враховувати як кількісні, так і якісні показники, а також їхній вплив на досліджувані явища та процеси. Механізми, важелі, методи та інструменти формують цілісний комплексний базис наукових досліджень, його фундаментальну основу. Достатність реалізації механізму методології наукових досліджень забезпечує використання різноманітних важелів, методів та інструментів [1, с. 15].

За визначенням авторів, механізми в методології наукових досліджень формуються на основі попередньо визначених мети, завдання, функцій і принципів дослідження. В свою чергу, механізми є підставою для формулювання важелів, методів та інструментів дослідження [1, с. 15].

При застосуванні до наведеного вище визначення механізмів наукових досліджень методу аналогії, можна стверджувати, що механізми державного управління залежно від об'єкта та суб'єкта державного управління, а також від сформульованих мети, завдань та функцій державного управління визначають важелі, методи та інструменти управління.

Якщо перейти від визначення категорії «механізмів» з точки зору наукових досліджень до дефініції поняття «механізми управління» з точки зору практичної діяльності, за визначенням, наведеним в Енциклопедичному словнику з державного управління Сурміним Ю. П., механізми управління - це внутрішнє улаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності [10, с. 424 - 425]. Науковець визначає механізми управління як об'єкти, процеси і явища, що забезпечують сам процес управління. Тобто в даному визначенні роль суб'єкта управління не враховується.

Із запропонованої Сурміним Ю. П. класифікації механізмів управління, вони поділяються за:

- сферою або аспектом управління (матеріальні, фінансові, організаційні, соціальні, нормативно-правові, соціально-психологічні, людського капіталу);
- ступенем регламентації (контролю, стимулювання);
- типами об'єкта управління (управління індивідом, управління організацією, самоврядування і самоорганізації).

При цьому автор розглядає проблеми застосування механізмів управління лише з точки зору застосування їх конкретним керівником. В той же час, науковець у даній статті не розглядає суб'єктність механізмів управління та їх різнорівневість. Ми ж у своєму дослідженні спробуємо диференціювати механізми управління в залежності від їх державницького чи публічного характеру.

В літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття «механізму державного управління». Так, В. Б. Авер'янов це поняття визначає наступним чином: механізм державного управління - це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [13].

У вітчизняній науковій традиції механізми державного управління розглядають як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, а згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми» [6, с. 116-117].

На думку Н. Р. Нижник, О. А. Машкова, механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [14, с. 37, 49].

Механізми державного управління як важлива складова процесу державного управління, спрямованого на приведення в життя державної стратегії та політики, є «похідними» від держави, що сьогодні розглядається як багатofункціональна соціальна система. Поміж науковцями існує думка, що в управлінні майже всі його

елементи можна назвати механізмами. Так, В. Філіппова у своєму дослідженні зазначає, що більшістю науковців «механізм» визначається як загальнонаукове, багатоаспектне й всеохоплююче поняття, що характеризує матеріальні об'єкти та їх взаємодію на всіх рівнях організації матерії, характеризує процеси управління й саморегулювання в живій природі та суспільстві [3, с. 163-164].

Якщо виходити із визначення державного управління як цілеспрямованої діяльності держави з метою забезпечення суспільних потреб, то актуальним буде формулювання, надане вченими Бакуменком В. Д., Усаченком Л. М., Червяковою О. В., що здійснення основних та управлінських функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є забезпечуючі функції, а саме забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове забезпечення (нормативно-правове регулювання), організаційне забезпечення (адміністративна організаційно-координаційна діяльність) та наукове забезпечення (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування) [11, с. 41].

Цими авторами наведено наступне визначення поняття «механізми державного управління» - практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [11, с. 166].

За визначенням категорії «механізм державного управління» у її широкому розумінні, сформульованим професором Радченком О. В., механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління. Відповідно, й класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо [7, с. 24].

На думку авторів Рудніцької Р. М., Сидорчук О.Г., Стельмаха О. М. механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [15, с. 15].

Як зазначають у своєму дослідженні науковці Сікорський М. М., Мальцев У. В., Логачов Д. О., Стельмашенко Ю. О., науковці розглядають механізм державного управління з погляду різних підходів. Так, соціологічний підхід розглядає механізм державного управління як взаємозв'язок елементів, процесів, закономірностей, завдяки якому суб'єкт державного управління задовольняє потреби суспільства шляхом ухвалення відповідних управлінських рішень.

Діалектичний підхід розглядає механізм державного управління як засіб вирішення протиріч, що виникають у реальності і являє собою процес послідовних дій з їх вирішення з використанням відповідних управлінських методів для досягнення певної мети.

Сутнісний підхід інтерпретує механізм державного управління через системні властивості суб'єкта та об'єкта управління і включає в себе: цілі управління, елементи об'єкта, на який здійснюється вплив, дії для досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціал.

Зрештою, комплексний підхід розуміє механізм державного управління відповідно до його функціонального призначення з управлінського впливу (організаційно-правовий, фінансово-економічний, інституційний і т.п.).

Виходячи з цього, механізми державного управління розглядають як практичні заходи, засоби, важелі і стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати [3, с. 164-165].

Зрештою, провівши аналіз наявних у вітчизняній літературі визначень, концепцій та класифікацій поняття «механізми державного управління» науковці

Сікорський М. М., Мальцев У. В., Логачов Д. О., Стельмашенко Ю. О. надають наступне визначення цього поняття: «система взаємопов'язаних складових (інструментів, методів, засобів, важелів), які, взаємодіючи між собою, впливають на об'єкт управління» [3, с. 167].

Науковці Бакуменко В. Д. та Безносенко Д. О. зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі -> завдання -> рішення -> впливи -> дії-> результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер. Найчастіше у державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [16].

Автори книги «Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади» вважають, що «механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів» [17, с. 235–236].

О. В. Федорчак вважає, що механізм державного управління - це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [18].

На думку вітчизняних вчених Одінцової Г. С. , Дзюндзюка В. Б., Мельтюхової Н. М., Миронової Н. С. та Коротича О. Б., склад елементів та

порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності [10, с. 421].

Як слушно зазначає у своєму науковому дослідженні Міненко М. А., у зв'язку із розвитком громадянського суспільства і переходом до менш забюрократизованого процесу управління суспільними відносинами, суспільство (об'єкт управління) сприяло до переходу від застарілої системи чітко регламентованих важелів впливу державних органів (суб'єкт управління) до застосування сучасних механізмів взаємного впливу та контролю, коли уряди багатьох країн світу в кінці двадцятого століття здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню їх розвитку. На думку автора, з цього часу розпочався процес заміни традиційних механізмів соціального управління на ринкові [12].

Тобто із цього твердження випливає, що механізми державного управління можуть зазнавати змін у зворотному напрямку, тобто не тільки суб'єкт управління може мати управлінський вплив на об'єкт управління, а і сам об'єкт в силу внутрішніх трансформаційних процесів може змінювати структуру механізмів управління, зокрема, за допомогою залучення додаткових суб'єктів (неурядові неприбуткові організації) та зміни самого характеру механізмів управління (переходу від бюрократичного владного впливу до надання якісних суспільно важливих адміністративних послуг).

Тому із розвитком інститутів громадянського суспільства логічним є питання дослідження еволюційного переходу в науці управління суспільством від поняття «механізми державного управління» до поняття «механізми публічного управління», яке, на нашу думку, є ширшим саме завдяки залученню більш широкого кола суб'єктів управління.

Що ж стосується поняття «механізми публічного управління», то із визначення, наведеного Панченком Г. О. у термінологічному словнику «Публічне управління», випливає, що це сукупність засобів, методів та важелів держави, спрямованих на формування, реалізацію та досягнення пріоритетних цілей у сфері публічного управління, що базуються на принципах наукового обґрунтування, об'єктивності, цілісності, узгодженості та чіткій скоординованості дій суб'єктів публічного управління, із одного боку, та злагодженої, конструктивної взаємодії об'єктів публічного управління – з другого [5, с. 87].

Як вже зазначалося вище, Міненко М. А. стверджує, що поява «публічного адміністрування» стала закономірним кроком щодо розвитку державного управління, коли управлінські процеси зосередилися не стільки на виконанні інструкцій, а на якісному наданні публічних послуг. Це спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління». [12].

Якщо ж взяти до розгляду категорію публічного адміністрування як виду організаційно-розпорядчої діяльності із впровадження публічно-управлінських рішень та складову частину публічного управління, що здійснюється не тільки державними службовцями і особами місцевого самоврядування, а і неурядовими організаціями, то ми можемо звернутись і до визначення дефініції «механізми публічного адміністрування» як складової механізмів публічного управління.

Так, за визначенням, наданим О. Б. Коротичем, механізми публічного адміністрування являють собою розгалужену систему різних принципів, форм, методів та інструментів здійснення процесу публічного адміністрування кожним з органів публічного адміністрування та цільові механізми публічного адміністрування, через які суб'єкт публічного адміністрування за допомогою конкретного набору способів, методів або важелів впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. Окрім державних механізмів публічного адміністрування він виділяє механізми здійснення публічного адміністрування через систему місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 87].

Із наведених вище визначень і підходів випливає висновок, що ефективне управління суспільством на сучасному етапі вимагає застосування не лише класичних механізмів державного управління, а і залучення механізмів публічного управління, які, в свою чергу, на відміну від механізмів суто державного управлінського апарату, залучають органи місцевого самоврядування та, за необхідності, різні зацікавлені сторони (стейкхолдерів) до розробки державної політики суспільно важливих сфер, а також до системи контролю за здійсненням процесу державного управління. Тобто, можна стверджувати, що механізми публічного управління, на відміну від механізмів державного управління, є більш сучасними, ефективним, «ринковими» саме завдяки більшому колу суб'єктів управління, а також більш ефективній реалізації управлінських рішень завдяки застосуванню взаємного суб'єктно-об'єктного впливу на управлінські процеси.

1.2. Митна справа як об'єкт державного управління.

У досліджуваному вище понятті «державне управління» ми вже визначились, що його основна мета – здійснення владного впливу держави на суспільні відносини з метою досягнення певної мети. Очевидно, що для будь-якого суспільства однією з цілей існування завжди виступають економічне процвітання і стабільність. Добробут суспільства визначається видатками на душу населення на задоволення основних життєвих потреб: харчування, лікування, навчання, забезпечення життєдіяльності, забезпечення робочими місцями, соціальними умовами тощо. Звичайно, видатки держави формуються виходячи із надходжень, які держава в особі фіскальних органів забезпечує за допомогою складних механізмів оподаткування.

До системи фіскальних органів, крім безпосередньо податкових, відносяться деякою мірою і митні органи. Адже фіскальна функція, хоча і присутня в переліку функціональних повноважень митних органів, втім, не є основною. Тому, виходячи із сказаного, на митну справу як на одну із складових суспільних відносин, що забезпечує досягнення суспільних цілей, безпосередній вплив має державне

управління, покликане за допомогою певних важелів, засобів, стимулів на об'єкт управління досягти поставленої мети.

Як зазначають у своєму дослідженні вітчизняні науковці В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи, державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ [8, с. 12].

Щодо самого визначення поняття «митна справа», то воно чітко сформульоване законодавцем в ст. 7 Митного кодексу України: «встановлені порядок і умови 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 при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики, становлять митну справу. Митна справа здійснюється з додержанням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування товарів, методів визначення митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загальновизнаних у світі норм і стандартів. Засади митної справи, зокрема, правовий статус митних органів, митна територія 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, визначаються цим Кодексом та іншими законами України. Безпосереднє керівництво здійсненням митної справи покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику» [20].

Тобто із самого законодавчого визначення поняття «митна справа» впливають його сутнісні риси (здійснення державної митної політики через центральний орган виконавчої влади), що відповідають критеріям, притаманним державному управлінню.

У словнику фінансово-правових термінів Науково-дослідного інституту фінансового права [32, с. 270-271] наведено таке визначення поняття «митна справа»: це специфічна діяльність держави та створених нею митних органів у взаємодії з іншими державними органами щодо забезпечення зовнішньополітичної і особливо зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва. У статті зазначається, що сучасне уявлення про митну справу охоплює складний комплекс відносин, безпосередньо пов'язаних із зовнішньою та внутрішньою політикою держави. Митна справа в Україні охоплює встановлення порядку та організацію переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладання митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в Україні. Митна справа є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України.

Вітчизняні науковці Ліпинський В. В., Швачка Д. В. з точки зору управління митною справою зазначають, що управління в митній службі – це особливий вид діяльності спеціально створеного управлінського апарату та посадових осіб, наділених певними повноваженнями щодо упорядкування системи митної служби, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань з реалізації митної політики держави [39, с. 90].

У своєму дослідженні Ільченко В. О. пропонує розглядати митне регулювання як різновид державного управління. Він визначає поняття «митне регулювання» як одну з похідних функцій механізму державного управління, що забезпечує реалізацію митної політики держави шляхом застосування основних і актуальних інструментів митного оформлення та митного контролю, стягування митних платежів, регулювання товарообміну й інших засобів. На думку автора, основна особливість митного регулювання, яка визначає й інші риси митно-правових відносин, виявляється в тому, що вони виникають у процесі здійснення державно-управлінської діяльності, а головною відмінною рисою суспільних

відносин у галузі митної справи є їх комплексний характер, неоднорідність різних груп і блоків їх відносин [27, с. 57].

Тому, погоджуючись з думкою автора, що митна справа належить до сфери дії державного управління, також погоджуємось із його позицією, що митна справа вирізняється комплексним характером суспільних відносин та широким колом груп зацікавлених сторін, що, безумовно, впливає на багатогранність управлінської діяльності та необхідність залучення нетипових механізмів для ефективного державно-управлінського впливу.

Вітчизняний дослідник у сфері державного управління митною справою професор Квеліашвілі І. М. також наводить докази того, що державному управлінню митною справою, як і іншим видам державного управління, властивий владний характер. На її думку, механізм дії влади знаходить своє втілення в тому, що сукупна воля суб'єкта управління підпорядковує собі сукупну волю керованого об'єкта. Ця дія виявляється у виконанні розпорядчих повноважень від імені держави. Конструктивною особливістю на сучасному етапі управління державною митною справою є наявність багатоступінчатого рівня підлеглості та взаємозалежності [28, с. 83]. Професор зазначає, що екстраполяція наукового бачення змісту управлінських відносин у державному управлінні доречна під час застосування в контексті управління державною митною справою [28, с. 84].

Якщо розглядати здійснення державного управління митною справою через призму чітких ієрархічних владних управлінських відносин, то Митним кодексом України (ч. 4 ст. 7) встановлено, що, безпосереднє керівництво здійсненням митної справи покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Відповідно до статті 545 Митного кодексу України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, спрямовує, координує та контролює діяльність митниць, здійснює інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання [20].

Згідно із Законом України № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, міністерства забезпечують

формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Діяльність центральних органів виконавчої влади за цим Законом спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством [31].

Як зазначає у своїй науковій праці професор Квеліашвілі І. М., ураховуючи ресурсну наповненість державної митної справи за визначенням статті 7 Митного кодексу України, більшість учених у науковій полеміці стосовно дефініції «митна справа» визнає її як засіб (засоби), за допомогою якого забезпечується реалізація державної митної політики [28, с. 87]. Основними організаційно-правовими формами державного впливу на митну діяльність є створення нормативно-правової бази для її регламентації (контролю і корегування) та організація й функціонування системи державних органів, що беруть участь у її реалізації, суворій відповідності до вимог закону. У сукупності ці інститути забезпечують легітимність суспільних відносин у митній сфері, захист національних інтересів держави, прав і законних інтересів учасників митно-правової діяльності, їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання норм законодавства [28, с. 91]. На думку Квеліашвілі І. М. створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності є головним призначенням органів, що забезпечують здійснення державної митної справи [37, с. 191]. Також професор вважає, що умови формування митної справи ніколи не були легкими, та попри все головним вектором її розвитку на кожному з етапів є орієнтація на світові тенденції, їх змінність та адаптація до них [37, с. 193].

В іншій своїй роботі професор Квеліашвілі І. М. наводить таку думку, що державна митна справа здійснюється на основі варіативних принципів, які є гнучкими та ними необхідно вміти оперувати. За своєю природою ці принципи повинні визначати ефективність управління діяльністю у сфері, що стосується регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, інтеграції України до світової економіки, як пріоритетних напрямів діяльності держави на сучасному етапі [38, с. 10-11].

Також Квеліашвілі І. М. зазначає, що специфіка державного управління митною справою набуває характерних ознак, оскільки разом із державними

органами є складовою частиною єдиного механізму державного управління, державної влади.

Науковиця наводить наступне визначення поняття «державне управління митною справою» – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, спрямована на виконання законів України шляхом реалізації посадовими особами органів, що її здійснюють, від імені держави державно-владних повноважень [27, с. 92].

Вітчизняні науковці Пашко П. В. та Шевчук С. В. розглядають провадження митної справи із підходу забезпечення митних інтересів держави, що відповідає визначенню поняття «митні інтереси», наведеному у ст. 6 Митного кодексу України [20]. Науковці зазначають, що значна частина митних інтересів, а отже і здійснення самої митної справи знаходяться на стику реалізації інших державних політик, зокрема, монетарної, екологічної, податкової, правоохоронної, інвестиційної та ін., що значно ускладнює процес державного управління як митними інтересами, так і самою митною справою. Дослідники пропонують під державним регулюванням системи забезпечення митних інтересів розуміти управлінську діяльність, що передбачає впорядкування, систематизацію, улаштування певного об'єкта управління, якими виступають як самі митні інтереси та митна безпека, так і регулятивний потенціал держави стану їх функціонування та забезпечення, з метою досягнення позитивного соціального та економічного результату [24, с. 6].

У продовженні своїх досліджень Шевчук С. В. у співавторстві з Мискіним Ю. І. зазначають, що побудова цілісної системи забезпечення митних інтересів з позицій управління лежить в рамках якісного використання регулятивного потенціалу держави та розуміє під собою чітке визначення вихідних цілей, встановлення структурних елементів, врахування економічних інтересів та процесів саморегулювання суб'єктів митних відносин [25, с. 400]. Також автори зазначають, що державно-управлінська система забезпечення митних інтересів держави тісно переплітається з системою управління митною безпекою та митною справою, а також повинна враховувати розвиток інфраструктури глобальної системи багаторівневого управління [25, с. 405].

Отже, вчені пропонують розглядати систему державного управління митними інтересами, а відтак і самою митною справою, з позицій визначення цілей, встановлення структури елементів та процесів саморегулювання митних відносин. Крім того, вони вважають за необхідне включити до системи державного управління глобальну систему багаторівневого управління, що вже за своєю суттю виходить за рамки поняття «державного управління» в чистому вигляді, а вже більше наближається до поняття «публічне управління».

За визначенням професора Надолішнього П. І. власне об'єктом державного управління є суспільні процеси – економічні, соціальні, духовні і опосередковано політичні. «Внутрішнє» державне управління – це державно-управлінська діяльність, що не виходить за межі державного апарату. Об'єкти «внутрішнього» управління – це відносини в системі органів державного управління, структури органів державної влади, їх діяльність, а також відносини між органами різних гілок влади, процес їх взаємодії [9, с. 45]. Науковець зазначає, що головною вимогою до методів і засобів державного управління є їх відповідність визначеній меті і нормам права. До засобів державного управління він відносить технічні, спеціальні (військові, правоохоронні, прикордонного і митного контролю, державної безпеки, грошової емісії, цивільної оборони, дипломатичні), інформаційні, комунікативні ін. [9, с. 58].

Оскільки митний контроль є однією з головних функцій здійснення митної справи, то ми сміливо можемо віднести саму митну справу як частину суспільних процесів до сфери дії державного управління.

Як відзначає професор Квеліашвілі І. М., конструктивною особливістю на сучасному етапі управління державною митною справою є наявність багатоступінчатого рівня підлеглості та взаємозалежності.

За її словами, державному управлінню митною справою, як і іншим видам державного управління, властивий владний характер. Механізм дії влади знаходить своє втілення в тому, що сукупна воля суб'єкта управління підпорядковує собі сукупну волю керованого об'єкта. Ця дія виявляється у виконанні розпорядчих повноважень від імені держави. Державне управління митною справою будується на основі вертикальних, субординаційних, ієрархічних та комунікацій відносин,

зважаючи на імперативність управлінської діяльності, поширені вертикальні відносини, тобто відносини суворого підпорядкування адміністративної і дисциплінарної влади суб'єктам управління. Суб'єкти державного управління митною справою реалізують юридично-владні повноваження, що належать їм, в адміністративному порядку [123, с. 83].

За Надолішнім П. І. організаційна структура державного управління – це державно-управлінська категорія, що характеризує сукупність органів (ланок апарату) державного управління та існуючих організаційних зв'язків, які відображають взаємодію й координацію елементів усередині ситсеми державного управління. Організаційна структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, організаційні (державно-управлінські) відносини, які забезпечують ефективність структурних зв'язків. Системоутворюючим елементом організаційної структури державного управління виступає державний орган. Через посередництво державного органу здійснюється формування і реалізація державно-управлінських впливів [9, с. 59].

Професор Надолішній П. І. визначає організаційно-функціональну структуру державного управління як сукупність органів державної влади в єдності їх предметів відання й компетенцій, а також відповідних організаційних взаємозв'язків, яка забезпечує цілісний державно-управлінський вплив на суспільну систему чи на окремі її сфери. Науковець зазначає, що невід'ємною складовою організаційно-функціональної структури демократичного державного управління є консультативно-дорадчі органи, через які забезпечується представництво груп організованих інтересів [9, с. 60].

Погоджуючись із думкою професора, необхідно відзначити той вагомий вплив, який на сьогодні мають дорадчі органи в митній системі України (як на центральному рівні, так і на регіональних рівнях) на здійснення митної справи в Україні.

Як визначено Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання

можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [26, с. 224].

Наприклад, при Державній митній службі України та її територіальних органах діють громадські ради, представники різноманітних асоціацій (наприклад, Асоціація міжнародних перевізників України, Європейська Бізнес Асоціація), різноманітні неурядові неприбуткові організації (наприклад, Громадська ініціатива «За чесну та прозору митницю»). Всі ці організації мають певний вплив на процеси прийняття рішень в системі митних органів.

Зокрема, за запитами громадських діячів до народних депутатів України проводяться службові перевірки; нерідко саме представники професійної спільноти з активною громадянською позицією піднімають та вимагають вирішення тих питань, які могли б полегшити здійснення митних процедур та прискорити здійснення митного оформлення, але які не можуть бути вирішені оперативно через прогалини в чинному законодавстві. За ініціативою некомерційних організацій серед суб'єктів ЗЕД регулярно проводяться опитування, які допомагають виявити слабкі сторони в управлінні митною справою.

Так, наприклад, за результатами громадського опитування, проведеного серед українських експортерів та імпортерів Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій в рамках реалізації проекту Підтримка Громадської Ініціативи «За чесну та прозору митницю» у 2020 році, було отримано такі результати:

- 27,9% підприємств оцінили роботу Держмитслужби як ефективну і яка не потребує змін;
- 52,9% респондентів оцінили роботу Служби в цілому, як ефективну, але яка вимагає деяких змін;

- 15,3% дали оцінку – у цілому ефективно, але масштабні реформи можуть покращити ситуацію;

- 3,9% опитаних зазначили, що робота митниці не ефективна і має потребу у повній заміні.

На другому місці серед проблем для мікро- та малих підприємств – свідоме завищення митної вартості товарів, для середніх – постійні зміни структури та керівництва, а для великих – застаріле технічне оснащення. Мікро- та малий бізнес частіше вказував на корупцію, як проблему у роботі митниці, ніж великий та середній [23].

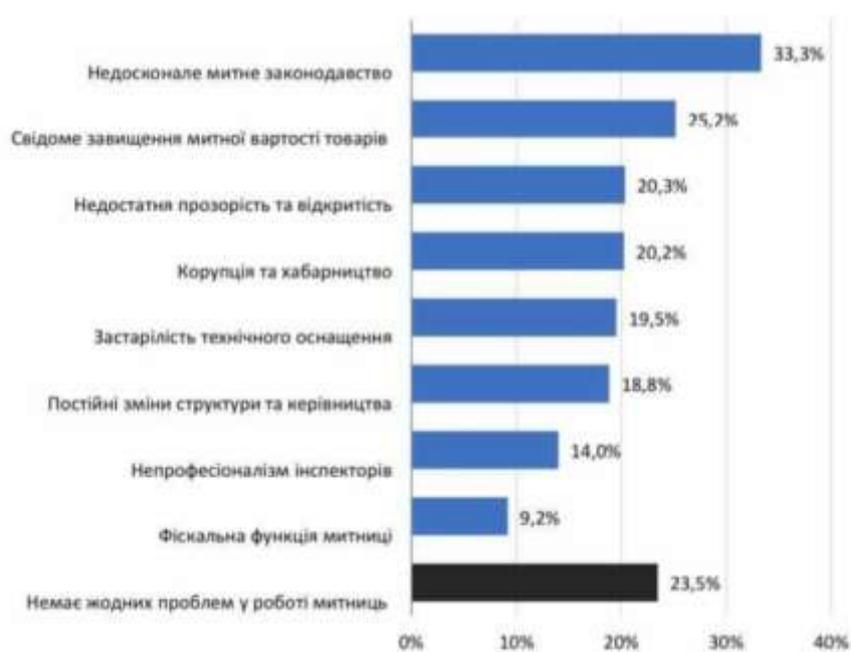


Рис. 1.1.1. Відповіді на питання «Які з проблем, що наведені в переліку, є сьогодні найбільшimi, з Вашої точки зору, у роботі митниці?», % опитаних.

Джерело: [23]

Слід зазначити, що такі позитивні зміни на здійснення митної справи в країні із залученням зацікавлених сторін до процесу державного управління, підвищення прозорості в роботі митних органів та розширення кола їх підзвітності відбуваються в рамках реалізації реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління, визначеної Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142 [21] та Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року,

схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) [22]. Ці стратегії ставлять за мету забезпечення підзвітності системи органів виконавчої влади суспільству, її раціональної побудови, чіткий розподіл повноважень та відповідальності. Зокрема, вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації цих Стратегій мала стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги.

Тим не менше, поки процес реформування державного управління загалом, та управління митною справою зокрема, й досі триває, суспільно активні громадяни, а також їх об'єднання беруть активну участь в роботі митних органів.

Так, за результатами проведення регулярних засідань громадських рад із залученням широко кола профільної спільноти (представників міжнародних перевізників, асоціацій товаровиробників, імпортерів) піднімаються і обговорюються проблемні питання діяльності митних органів, на підставі чого формуються конкретні пропозиції щодо покращення роботи митниць і внесення змін до здійснення митних формальностей.

Крім того, частиною 2 статті 7 Митного кодексу України [20] чітко встановлено, що митна справа здійснюється з додержанням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування товарів, методів визначення митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загальновизнаних у світі норм і стандартів. За такого підходу до встановлення норм і принципів здійснення митної справи в Україні неможливо знехтувати тими міжнародними організаціями, які мають безпосередній вплив на встановлення всесвітньо визнаних і обов'язкових до виконання рамкових стандартів митного контролю і митного оформлення. Насамперед, мова йде про Всесвітню митну організацію, членом якої є Україна. Крім ВМО, на безпосереднє функціонування митних органів України значний вплив мають інші міжнародні і неурядові організації, такі як Світова організація торгівлі (СОТ), Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), яка

діє на підставі Меморандуму про Взаємопорозуміння, підписаного 7 жовтня 2005 року Європейською Комісією та урядами Республіки Молдова і України [33], а також Програма Європейського Союзу (ЄС) з підтримки управління державними фінансами в Україні [34]. Державна митна служба України є одним із бенефіціарів даної Програми, яка покликана реформувати систему управління державними фінансами.

Як влучно зазначають у своєму дослідженні вітчизняні науковиці Квеліашвілі І. М і Тоцька Т. С. , прогресу у модернізації митної діяльності в багатьох країнах вдається досягти завдяки наступним інструментам:

- законодавчий нагляд;
- створення комунікаційних стратегій для посилення доброчесності й розвитку антикорупційної діяльності;
- стратегії оцінки ризиків;
- спрощення митних процедур;
- використання автоматизованих систем для підвищення ефективності та внутрішнього контролю;
- посилення передбачуваності й підзвітності по митних процедурах у тому числі шляхом проведення комунікативних заходів;
- інформування громадськості щодо застосування митних правил, процедур і митних тарифів;
- відповідне керівництво дискреційними повноваженнями;
- гарантування безпеки й конфіденційності комерційної та особистої інформації користувачів митних сервісів;
- сприяння ефективним каналам комунікації, що забезпечують надання послуг;
- удосконалення внутрішнього аудиту [35, с. 76].

Як бачимо з міжнародної практики, ефективного управління, а отже і результату управлінської діяльності в митній сфері вдається досягти саме завдяки інноваційним автоматизованим засобам управління ризиками, залученню зовнішніх незалежних оцінювачів і зацікавлених сторін, налагодженню стійких каналів отримання зворотного зв'язку. Всі ці заходи хоча і входять до сфери

управління суспільним явищем, а саме митною справою, втім, виходять за рамки класичного державного управління у його владно-управлінському прояві.

Тому саме твердження професора Надолішнього П. І. про суто «внутрішнє» державне управління в межах державного апарату в системі управління митною справою не зовсім відповідає дійсності. Навпаки, за демократичного державного управління із його залученням консультативно-дорадчих органів, додаткових стейкхолдерів і їх можливістю впливати на об'єкт управління і процес прийняття рішень в ньому, ми спостерігаємо процес переходу до «ринкового» управління, коли більшого значення набувають результати управлінської діяльності і якість наданих послуг, а не суто виконання поставлених завдань. Тому у нас є всі підстави стверджувати, що процес управління митною справою сьогодні набуває більше рис публічного, аніж суто державного управління.

1.3. Механізми державного управління митною справою: понятійно-категоріальний аналіз.

Ми вже розглянули підходи до визначення понять «державне управління», «публічне управління», а також різницю в підходах до визначення понять «механізми державного» і «механізми публічного» управління. За будь-яких підходів до надання визначення цим поняттям, єдиною спільною думкою науковців є те, що державне управління являє собою один із особливих видів управлінської діяльності держави з метою досягнення поставлених цілей. На думку вітчизняних вчених (В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи) самі управлінські впливи утворюють активні взаємозв'язки між державою як політичним інститутом суспільства та іншими його структурними елементами. Цими ж вченими державне управління пропонується розглядати як діяльність органів усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [8, с. 12-13].

Як влучно зазначили у своєму дослідженні П. В. Пашко та С. В. Шевчук механізми регулювання змінюються з еволюційним поступом людства, що у

залежності від історичної епохи та тенденцій розвитку суспільства видозмінюють ці механізми та їх відображення у ключових постулатах наукових шкіл, як меркантилізм, монетаризм, кейнсіанство, інституціоналізм, теорії регуляції, школа «економіки пропозиції» тощо [24, с. 5].

На думку П. І. Надолішнього система державного управління як ціле реагує на вплив середовища та імпульси, що поступають зсередини, від її складових елементів. Наявність розгалужених горизонтальних взаємозв'язків надає системі державного управління характеру завершеності, форми, адекватної його ролі як центральної підсистеми системи соціального управління [9, с. 37-39].

Що ж стосується самої дефініції механізмів державного управління, то науковець надає таке визначення цього поняття: це складова частина управлінської підсистеми системи державного управління, через посередництво якої організується процес і забезпечується вплив на відповідний об'єкт. Виділяють організаційний, економічний (фінансовий), правовий, мотиваційний, інформаційний, інші механізми державного управління і їх сукупність як комплексний механізм державного управління. Н. Р. Нижник зазначає, що конкретні організаційні механізми державного управління можуть бути організаційно-структурними, організаційно-технічними, організаційно-економічними, організаційно-адміністративними і що більшість з них на нижчому і на середньому рівнях є комплексними [8, с. 184].

Для того, щоб розглядати ефективність державного управління в тій чи іншій сфері суспільного життя, необхідно, перш за все, визначитись із тими механізмами, які держава використовує в процесі управління. Звичайно, механізми управління в значній мірі залежать від організаційної структури державного органу, місця тієї чи іншої системи державних органів в загальнодержавній системі управління.

Теоретико-методологічний аналіз механізмів державного управління митною справою став предметом спеціального дослідження лише в останні роки в світлі активного та постійного реформування митних органів та значного попиту з боку суспільства на оптимізацію та підвищення ефективності вітчизняної митниці.

Слід зазначити, що розвинені держави, які мають багатий досвід регулювання податкових і митних відносин у ринковій економіці, поступово

виробили свої моделі побудови податкової та митної системи та їх взаємодії. Один із варіантів – це інтеграція податкової та митної адміністрацій в єдиний орган виконавчої влади. Проте, для ефективного функціонування такої моделі фіскального управління економіка країни має бути стабільною, а податковий контроль всередині країни дієвим. На жаль, в Україні вже мали місце експерименти щодо об'єднання податкової та митної служб (Міндоходів, ДФС), втім, подібна модель управління зазнала поразки через неефективність розподілу управлінських функцій всередині державного органу.

Враховуючи євроінтеграційні процеси, які мають місце останнім часом, було б доречно використати європейський досвід у дослідженні механізмів управління митною справою. Втім, Митний кодекс ЄС не враховує питань організації митної служби, залишаючи їх на розсуд національного законодавства, оскільки інституційна організація митної справи, як і організація будь-якої виконавчої діяльності, регулюється нормами адміністративного права. Так само механізм митної справи – система, структура, проходження служби та інші аспекти її організації регламентуються нормами національного адміністративного права [40, с. 34].

Військова агресія російської федерації виявила низку проблемних питань у функціонуванні незалежної митної служби України та поставила завдання щодо вдосконалення механізмів державного управління митною справою, особливо в кризовий період. В той же час, кількість досліджень щодо антикризового управління митною справою поки що є недостатньою для вирішення всіх проблем, яких сьогодні зазнає митна система, особливо в контексті розроблення дієвих механізмів оперативного управління митницями в умовах кризових явищ.

З моменту відновлення самостійної митної служби України теоретичні і практичні аспекти її діяльності стали об'єктом активних досліджень вітчизняних вчених. Вагомий внесок у розробку теоретичних та методичних проблем розвитку і механізмів державного регулювання Державної митної служби України зробили В. В. Ченцов, І. Г. Бережнюк, П. В. Пашко, І. М. Квеліашвілі, О. К. Ткачова, В. О. Ільченко та інші дослідники митної справи.

У своїй науковій праці відомий дослідник державного управління митною справою В. В. Ченцов зазначає, що принципи разом із цілями, функціями, методами, інформацією, технологіями та технічними засобами є неодмінними складовими механізмів державного управління [41, с. 48].

Основні відмінності в механізмах державного управління митною справою обумовлені пріоритетами митної політики, визначенням статусу і функцій митної служби, отже, визначають специфіку організації самих митних органів і насамперед їхню адміністративну підпорядкованість [40, с. 33].

Дослідник Ільченко В. О. сформулював своє визначення поняття «механізми державного управління у сфері митного регулювання» як сукупності комплексних елементів нормативного (матеріального і процесуального) й інституційного (державного і недержавного) характеру; методи, практичні заходи, засоби, стимули, які базуються на цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління, та на основоположні принципи, що забезпечують стабільний правовий режим для зовнішньоторговельної діяльності [27, с. 57]. Автор також визначає удосконалення механізмів державного управління в галузі митної справи, які мають забезпечувати умови державно-приватного партнерства для ефективного митного регулювання, як мету державного управління в сфері митного регулювання [27, с. 59]. Запорукою вдосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання в Україні та імплементації міжнародних стандартів у галузі митної справи Ільченко В. О. розглядає застосування особистісно орієнтованого підходу, актуальність якого визначається врахуванням актуальних і перспективних потреб особистості співробітника митної служби. Також він визнає за доцільне використання компетентнісного підходу для розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання. [27, с. 60].

Напрямами, тобто механізмами, які стимулюють до процесу сталості реформ у митній сфері, за змістом видання «Integrity in customs: Taking stock of good practices» визначено такі:

- 1) упровадження інноваційних технологій управління ризиками;

2) здійснення моніторингу бізнес-процесів, оцінка ефективності стандартів здійснення митних процедур;

3) робота з громадськими організаціями та представниками бізнесу для оперативного виявлення проблем і генерації рішень для покращення процесів переміщення через митний кордон товарів;

4) контроль і перевірка ефективності робочих програм діяльності митних органів;

5) проведення інвентаризації процедур контролю зовнішньоторговельних операцій щодо їх відповідності єдиним стандартам з метою спрощення та прогнозування діяльності трейдерів;

6) митним адміністраціям рекомендовано створити спеціальний підрозділ, що відповідає за проведення заходів, упровадження програм з реформування та модернізації, з урегульованою та прозорою системою звітності щодо ефективності заходів;

7) ефективне використання загального потенціалу митних органів, у тому числі інформаційного, комунікаційних технологій;

8) упроваджувати заходи з інтегрованого управління кордонами разом з сусідніми країнами [35, с. 77-78].

Таким чином, узагальнюючи наведені вище дефініції понять «державне управління» і «механізми державного управління» можна дійти висновку, що формулювання визначення залежить від підходів, які науковці використовують під час своїх досліджень та від сфер суспільної діяльності, до яких ці поняття застосовуються. Тому в нашому випадку визначення поняття «механізми державного управління митною справою» буде ґрунтуватись на владно-управлінській функції держави у сфері реалізації митної політики [36, с. 129].

Враховуючи наведені вище підходи до визначення понять «державне управління» і «механізми державного управління» для застосування в сфері здійснення митної справи як об'єкту державного управління, враховуючи важливі фіскальну та безпекову функції, виконання яких покладено на митні органи України, пропонуємо наступне визначення поняття «механізми державного управління митною справою», а саме - це сукупність виначених управлінських

заходів, методів, інструментів державного впливу на митну політику, за допомогою яких забезпечується управління митною справою відповідно до поставлених цілей та наявних ресурсів для реалізації митними органами своїх функціональних повноважень.

У своєму науковому дослідженні О. К. Ткачова [42] окремо розглядає інституційні механізми державного управління митною справою, розглядаючи інститути з точки зору зведених нормативно-правових комплексів і з точки зору системи інституцій (системи державних органів). Науковиця зауважує, що інституційний підхід доцільно трактувати як методологію наукового пізнання та практичної діяльності, яка розглядає механізми взаємодії та зв'язки суб'єктів суспільних відносин, оцінює їх поведінку у виконанні норм (формальних і неформальних) і дає оцінку ефективності структур (інститутів). Інституційний підхід є одним з перспективних методологічних підходів, направлений на вивчення можливостей і меж управлінського впливу на інститути.

О. К. Ткачова зазначає, що під інституційними механізмами варто розуміти сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інституціями держави, які сприяють поступовому еволюційному розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, стримувачів і противаг в процесах і результатах виробництва, розподілу, обміну, споживання благ, та забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення цілей розвитку всієї системи.

На її думку, необхідні інституції митної системи формуються суспільно-еволюційним шляхом. Вплив інституційних механізмів на показники розвитку митної системи розкриває інституційне середовище. Тобто інституційні механізми є способом впливу на формування відповідного інституційного середовища в відповідній сфері, а саме митній системі. Інституційна система, в свою чергу, являє собою структуровану сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих державних інституцій та організацій, а інституційні механізми створюють енергію для запуску всієї системи та змушують всі елементи функціонувати в певному напрямку. Інституційні механізми державного управління митною справою характеризується своєчасністю виникнення зовнішніх і внутрішніх інституцій розвитку, а також

їхньою дією на окремі сфери діяльності та створенням відповідного інституційного середовища для їх ефективної адаптації [42].

Дослідниця в галузі державного управління митною справою І. М. Квеліашвілі в контексті визначення управлінських відносин між різними органами та гілками влади пропонує в залежності від способу досягнення кінцевого результату відносини між органами класифікувати такі відносини на субординаційні, що здійснюються через підпорядкування, координаційні, що здійснюються через погодженість та поєднання дій, та реординаційні відносини, що відбуваються через здійснення зворотного впливу. Підґрунтям для забезпечення сталого розвитку таких відносин є адаптована до потреб та бездоганного застосування правова основа [27, с. 83].

Із наведеної класифікації управлінських відносин методом екстраполяції можна класифікувати в цей же спосіб і механізми державного управління в галузі митної справи, адже механізми управління не можуть відбуватись поза площиною управлінських відносин.

Враховуючи розглянуті вище загальнонаукові визначення поняття «механізми державного управління», розглянувши підходи до формулювання механізмів державного управління саме митною справою, надавши авторське визначення механізмів державного управління митною справою та узагальнивши всю попередньо викладену інформацію, пропонуємо сформулювати перелік механізмів державного управління митною справою.

Всі механізми державного управління митною справою пропонуємо поділити на дві великі групи: загальноуправлінські і галузеві (специфічні, притаманні лише управлінню митною справою).

До загальноуправлінських механізмів державного управління митною справою пропонуємо віднести наступні механізми:

- правові. До них відноситься нормативно-правове регулювання здійснення митної справи (прийняття кодексів, законів, підзаконних нормативно-правових актів).

- організаційні. До цих механізмів відноситься розробка і побудова організаційної структури митних органів, підпорядкування митної служби в системі державних органів.

- фінансово-економічні. Сюди відносяться механізми фінансування діяльності митних органів, фінансування розвитку митної інфраструктури, залучення донорських коштів для розвитку новітніх технологій.

- матеріально-технічні. До цих механізмів можна віднести матеріальне забезпечення митних органів, оснащення новітніми технічними засобами митного контролю.

- інформаційні. Тут йдеться про інформаційне забезпечення митної діяльності, оперативне надання актуальної інформації, інформаційний обмін з суміжними країнами, обмін статистичними даними в сфері міжнародної торгівлі.

- політичні. До них відносяться прийняття політичних рішень в галузі управління митною системою.

- соціальні. За допомогою ефективних управлінських рішень мають вирішуватись питання соціального забезпечення працівників митних органів. І у зворотному напрямку, за допомогою ефективного управління митною справою вирішуються соціальні проблеми суспільства.

- мотиваційні. Мотивуючи митні органи до сумлінного виконання покладених на митні органи завдань, управлінські рішення з боку суб'єктів державного управління підвищують показники ефективності діяльності митних органів. До мотиваційних механізмів можна віднести систему заохочень працівників митниці (різного роду надбавки, виплати, премії), систему державних нагород за сумлінне несення служби, проведення конкурсу «Кращий митник року», разові грошові винагороди за значний внесок у боротьбу з контрабандою та ін.

- господарські. Саме завдяки забезпеченню ведення господарської діяльності всередині митної системи з боку органів державного управління митні органи здатні виконувати покладені на них функції безперебійно.

- контролюючі. Завдяки постійному державному контролю (в нашому випадку – з боку Міністерства фінансів України, Кабінету Міністрів України, Комітету Верховної Ради з питань фінансів, податкової і митної політики) стає

можливим виявляти проблемні питання у веденні митної справи, приймати оперативні управлінські рішення і коригувати подальші стратегії і плани.

- ієрархічно-координаційні. Державно-управлінський апарат здійснює субординацію і координацію суб'єкта управління – Державної митної служби України, визначаючи основні напрямки її діяльності і визначаючи основні показники роботи цього відомства.

- комунікаційні. Важливою складовою будь-якого процесу управління є отримання, опрацювання і передача інформації, особливо коли це стосується діяльності митних органів, пов'язаної із забезпеченням ведення міжнародної торгівлі, співпрацею із митними органами суміжних країн, реалізації міжнародних договорів і зобов'язань у митній сфері.

- механізми державного регулювання. Державне регулювання митної діяльності безпосередньо пов'язане із виконанням державою суспільного договору в контексті забезпечення економічної безпеки держави, справедливого розподілу соціальних благ через стягування митних платежів, захисту внутрішнього ринку від контрафактної та небезпечної продукції, контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України.

- механізми стратегічного планування. Завдяки стратегічному плануванню митної політики держави забезпечується сталий розвиток митої системи, митних органів, стратегічне бачення подальшої розбудови митної інфраструктури і місце митних органів в загальнодержавній системі фіскальних і контролюючих органів.

- механізми стратегічного прогнозування. Саме прогнозування має важливе значення в діяльності митної служби, адже вона забезпечує значну частку доходів державного бюджету. Якщо стратегічне прогнозування відбувається на основі валідних даних із врахуванням всіх можливих ризиків, то і отриманий результат буде максимально наближений до прогнозного.

- державні програми розвитку. Всі ті програми розвитку, які розробляються на державному рівні, мають неодмінно враховувати митну складову, адже без належної участі митних органів неможливо забезпечити доходи до державного бюджету від митних платежів, неможливо спланувати безпеку

державного кордону, розвиток прикордонних територій неможливий без швидкого і безперервного транскордонного співробітництва, розвиток будь-якої галузі народного господарства залежить від інвестицій, які надходять з-за кордону і забезпечуються безперешкодним транскордонним потоком.

- механізми управління ризиками. Будь-яка діяльність, в тому числі і управлінська, завжди пов'язана з певними ризиками. Тому адекватна і продумана оцінка ризиків дозволяє запобігти їх виникненню або мінімізувати ефект від їх настання. У сфері митної справи ми вже маємо яскравий приклад невдалої політики управління ризиками в митній сфері, коли під час військового вторгнення російської федерації на територію України більшість митних постів, розташованих у прикордонних районах виявилися не готовими до евакуації особового складу, важливої документації, інформаційних серверів в оперативному порядку. Хоча більшість митниць східного і південного регіонів вже багато років знаходились в зоні ризику, відсутність чіткого плану дій у випадку надзвичайних ситуацій призвели до втрати внутрішньої службової інформації, особистих справ і трудових книжок працівників, залишення співробітників митних органів на окупованих територіях.

- механізми самовпорядкування. Не є рідкісними випадки, коли митні органи (окремі митниці, митні пости) постають перед проблемами, які притаманні саме їхньому регіону (наприклад, масове ввезення автомобілів на номерах з іноземною реєстрацією або заборона на пропуск певних категорій вантажів суміжною стороною). І прийняття рішень на найвищому рівні (окремі розпорядження Кабінету Міністрів України або роз'яснювальні листи центрального апарату Держмитслужби) можуть тривати тижнями. В цей час черги на кордоні зростають, що призводить до невдоволення громадян і перевізників, псування продукції, навіть міжнародних скандалів. Тому митницям доводиться оперативно на місці приймати тимчасові рішення щодо вирішення проблемних питань, пропонувати власні варіанти вирішення проблеми керівництву, залучати власні додаткові ресурси у вигляді оперативного перерозподілу особового складу. Без таких механізмів самоорганізації здійснення безперервного митного контролю і митного оформлення просто неможливе.

До галузевих (специфічних саме для митної сфери) механізмів державного управління митною справою пропонуємо віднести наступні механізми:

- розробка і реалізація державної митної політики. Цей механізм має бути основним серед галузевих механізмів державного управління, адже без виваженої довгострокової державної митної політики розвиток митної справи в Україні відбуватиметься хаотично, несистемно і може призвести до занепаду митної справи і невиконання країною взятих на себе міжнародних зобов'язань в сфері міжнародної торгівлі.

- управління інноваційним розвитком. Без запровадження інновацій, які б відповідали вимогам часу ефективного управління митною справою просто неможливе, адже митна система України інтегрована у міжнародну систему міжнародної торгівлі. Саме відповідність застосування інновацій у вітчизняній митній справі дає змогу митним органам взаємодіяти з митними органами суміжних країн у всіх напрямках митного співробітництва.

- впровадження передових інформаційних технологій. У сьогоdnішньому інформаційному суспільстві відсутність передових інформаційних технологій в певній галузі говорить про її відсталість і неефективність. Особливо для митної служби важливим є питання йти в ногу з часом, адже діяльність митних органів напряму пов'язана з обслуговуванням бізнесу, суб'єктів ЗЕД, громадян. Завдяки впровадженню системи «Єдине вікно» митні брокери мають змогу економити час та подавати один пакет відсканованих документів до всіх контролюючих органів одночасно. Те ж саме стосується і подання в морських портах Одеси електронних нарядів на навантаження контейнерів через Інформаційну систему портового співтовариства. Передовим має стати запровадження розмитнення автомобілів через додаток «Дія», що дасть змогу пересічному громадянину здійснити всі митні формальності самостійно за зрозумілою процедурою.

- спрощення митних процедур. Оскільки головна задача митних органів – сприяння розвитку міжнародної торгівлі, то процес спрощення митних процедур має прискорювати і полегшувати суб'єктам ЗЕД вести свою діяльність.

- імплементація міжнародних стандартів в діяльність митних органів. Як нами вже зазначалося раніше, митна справа не може існувати одноосібно в межах однієї країни, адже вона тісно пов'язана із застосуванням міжнародних стандартів і правил. Саме від застосування міжнародних стандартів, положень міжнародних конвенцій у галузі митної справи робить митні процедури зрозумілими, прозорими, уніфікованими і можливими для застосування суб'єктами господарювання з різних країн.

- автоматизація управління митними ризиками. Як і у випадку із загальноуправлінськими механізмами, управління ризиками є важливим напрямком управління діяльністю будь-якою сферою. Втім, управління саме митними ризиками має свою специфіку, адже завдяки автоматизації цього процесу зменшуються корупційні ризики, зменшується вплив людського фактору на прийняття рішень, підвищується прозорість виконання митних формальностей і зменшується незадоволеність бізнесу діяльністю митних органів.

- впровадження інструментів митного контролю. Здійснення митного контролю є однією з основних функцій митних органів. І для забезпечення виконання цієї функції державноуправлінський апарат має забезпечувати митні органи відповідними інструментами, наділяючи їх певними повноваженнями, забезпечуючи нормативно-правовий, технічний, інформаційний і технологічний супровід.

- впровадження інституту Авторизованих економічних операторів (АЕО). Враховуючи євроінтеграційні процеси, які зараз відбуваються в Україні, інститут АЕО має значно спростити діяльність суб'єктів ЗЕД, які отримали цей статус, адже практика авторизації економічних операторів вже давно діє на території ЄС. Цей статус дає суб'єктам ЗЕД преференції у проходженні митного контролю, спрощує виконання митних процедур і прискорює процес митного оформлення товарів.

- застосування режиму спільного транзиту. Приєднання України до міжнародної Конвенції про процедуру спільного транзиту у 2022 році, вже після початку війни, було визначним досягненням української митниці, яка попри військовий стан і складнощі у функціонуванні всієї митної системи змогла

виконати всі необхідні умови для приєднання до Конвенції. Застосування механізму спільного транзиту дає змогу вітчизняним суб'єктам ЗЕД переміщувати товари територією країн-учасниць Конвенції за єдиними транзитним транспортним документом, значно пришвидшуючи митне оформлення та зменшуючи паперовий документообіг на кожному кордоні під час здійснення транзитних перевезень. Саме приєднання України до режиму спільного транзиту говорить про ефективність механізму державного регулювання саме цієї сфери завдяки своєчасному прийняттю нормативної бази, наявністю відповідного програмного забезпечення, швидкій підготовці персоналу [29, с. 266].

- гармонізація національного митного законодавства з міжнародним. Статтею 1 Митного кодексу України [20] передбачено, що якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Кодексом та іншими законами України, застосовуються правила міжнародного договору України. Не випадково обов'язковість виконання міжнародних договорів значиться на самому початку головного митного закону країни. Адже існування ізольованої митної системи в сучасному світі просто неможливе. Правила міжнародної торгівлі передбачають уніфікацію національних стандартів для надання можливості здійснювати торговельні операції в різних країнах за однаковими правилами. І оскільки митниця є невід'ємною частиною міжнародних логістичних ланцюгів, життєво необхідним є такий управлінський підхід з боку держави, за якого національні правила і стандарти відповідають міжнародним і не суперечать їм.

- спрощення ведення міжнародної торгівлі і здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Міжнародна торгівля в контексті виконання державою своїх зобов'язань перед суспільством є важливим елементом, який забезпечує зовнішньоторговельний баланс країни, надходження виручки в іноземній валюті, а відтак і нормальне функціонування фінансової системи країни. Тому сприяння полегшенню міжнародної торгівлі в державній політиці є надзвичайно важливим механізмом, який свідчить про ефективність діяльності державного управлінського апарату. Завдяки нормативно-правовому забезпеченню, організаційно-адміністративним заходам, стратегічному

плануванню, державному регулюванню держава в особі своїх органів влади спроможна як спростити ведення міжнародної торгівлі і здійснення зовнішньоекономічної діяльності, так і ставити перепони введенням певних обмежень. В залежності від поставлених завдань і стратегічних планів ведення зовнішньоекономічної діяльності в країні або максимально полегшується або, навпаки, ускладнюється, роблячи економіку більш закритою для міжнародних ринків товарів і капіталів.

- адміністрування митних платежів. Цей надзвичайно важливий механізм, особливо для нашої держави, дає можливість перерозподіляти суспільні блага завдяки надходженням митних платежів до державного бюджету. На митні органи покладено функцію справляння митних платежів під час митного оформлення товарів. Тому від застосування цього механізму державного управління багато в чому залежить і вимірювання ефективності діяльності як окремих митних органів, так і митної системи в цілому.

- розвиток митної інфраструктури. Цей механізм, хоча на перший погляд і не є основним в державному управлінні митною справою, втім за своєю значущістю посідає одне з перших місць серед усіх галузевих механізмів. Мова йде перш за все про розбудову пунктів пропуску на державному кордоні України, утримання яких покладено саме на митні органи. Закриття східного і північного кордонів країни, а також морських портів, після російського вторгнення продемонстрували необхідність терміново збільшувати пропускну спроможність пунктів пропуску на західних і південних ділянках кордону, оскільки основні товаропотоки змінили свою логістику. Саме в цей час стало очевидним недостатнє фінансування державою цієї сфери протягом останніх 20 років. За допомогою залучення коштів міжнародних партнерів, будівництво спільних пунктів пропуску із суміжними державами, відкриття приватних терміналів дозволяє покращити ситуацію із розвитком митної інфраструктури. Це ще раз доводить, що митна справа не може бути об'єктом суто державного управління, а переходить у площину публічного саме через залучення все більшого кола недержавних суб'єктів.

- впровадження антикорупційного нагляду. На жаль, митні органи і працівники митниці нерідко фігурують в корупційних скандалах, є об'єктами скарг з боку бізнесу і громадян. Тому державне управління антикорупційною політикою в митній сфері із залученням громадськості є дуже важливим механізмом покращення іміджу митної служби в суспільстві. Антикорупційний нагляд може бути не тільки державним (із залученням відповідних антикорупційних органів), а і недержавним із залученням різноманітних громадських антикорупційних організацій і міжнародних інституцій. Важливим фактором дієвої боротьби з корупцією в митних органах має бути не лише передове антикорупційне законодавство, а і ряд превентивних і заохочувальних заходів, таких як підвищення заробітної плати посадовцям митних органів, забезпечення соціальним пакетом, заохочення до викриття корупції серед колег, ефективна кадрова політика і запровадження політики нетерпимості до корупції на всіх рівнях як серед митників, так і серед суб'єктів ЗЕД.

- прозорість здійснення митної справи. Ще одним механізмом підвищення ефективності управління митною справою є прозорість діяльності митних органів. Це має включати в себе і регулярну звітність митних органів, і проведення круглих столів з обговорення проблемних питань за участю бізнесу, і активна діяльність громадських рад при митних органах. Також прозорість має передбачати відкритість митних статистичних даних, оприлюднення інформації з основних видів діяльності.

- громадський контроль. Із прозорості здійснення діяльності митним органами випливає необхідність проведення громадського контролю. Завдяки участі широкого кола суб'єктів, залучених в процеси митного оформлення (суб'єкти ЗЕД, митні брокери, експедитори, міжнародні перевізники), вдається не лише виявляти проблемні питання у функціонуванні митної системи, а і контролювати виконання ухвалених рішень і нововведень, запроваджених органами державної влади.

- виважена кадрова політика. Окрім антикорупційних і мотиваційних механізмів кадрова політика в митній галузі має передбачати сучасну підготовку кадрів, в тому числі і в спеціалізованих навчальних закладах, постійне підвищення

кваліфікації працівників, залучення інноваційних методів навчання без відриву від виробництва, постійну ротацію кадрів з метою підвищення професійного рівня, регулярний перегляд штатної чисельності митних органів та, за потреби, збільшення штату працівників у разі зростання обсягів завдань, а не тільки постійне скорочення кадрів.

- запровадження інтегрованого управління кордонами разом із суміжними країнами. Цей механізм вже показав свою ефективність на прикладі запуску спільних пунктів пропуску в Одеській області, де українські митники і прикордонники разом зі своїми молдовськими колегами здійснюють спільний митний і прикордонний контроль, значно пришвидшуючи час проходження кордону. Цей механізм ще потребує доопрацювання, адже багато питань залишаються не вирішеними на законодавчому рівні. Також існує проблема недостатнього фінансування будівництва таких пунктів пропуску з українського боку, що ускладнює взаємовідносини України із сусідніми країнами в сфері митної співпраці.

Виходячи із визначених механізмів державного управління митною справою, пропонуємо здійснити їхню класифікацію (Додаток В).

Таким чином, нами проаналізовано основні підходи до визначення поняття «механізми державного управління митною справою», надано авторське визначення цього поняття, сформульовано основні механізми в сфері управління митною справою та запропоновано класифікацію цих механізмів.

Висновки до 1 розділу.

В цьому розділі нами досліджено спільність рис поняття «публічне управління» із категорією «державне управління», а саме: здійснення певного впливу суб'єктом управління на суспільні відносини (об'єкт управління) з метою досягнення поставленої мети. В той же час, виявлено відмінні риси публічного управління від державного (наявність більш широкого кола суб'єктів управління та

більше залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) в процес прийняття управлінських рішень і контроль за їх виконанням).

Під час вивчення підходів до визначення поняття «механізми державного управління» нами встановлено, що залежно від об'єкта та суб'єкта державного управління, а також від сформульованих мети, завдань та функцій державного управління ці механізми визначають важелі, методи та інструменти управління.

Із проведеного дослідження випливає, що механізми державного управління можуть зазнавати змін у зворотному напрямку, тобто не тільки суб'єкт управління може мати управлінський вплив на об'єкт управління, а і сам об'єкт в силу внутрішніх трансформаційних процесів може змінювати структуру механізмів управління, зокрема, за допомогою залучення додаткових суб'єктів та зміни самого характеру механізмів управління. Можна стверджувати, що механізми публічного управління, на відміну від механізмів державного управління, є більш сучасними, ефективним, «ринковими» саме завдяки більшому колу суб'єктів управління, а також більш ефективній реалізації управлінських рішень завдяки застосуванню взаємного суб'єктно-об'єктного впливу на управлінські процеси.

Митна справа як об'єкт державного управління вирізняється комплексним характером суспільних відносин та широким колом груп зацікавлених сторін, що, безумовно, впливає на багатогранність управлінської діяльності та необхідність залучення нетипових механізмів для ефективного державно-управлінського впливу.

Ефективного управління, а отже і результату управлінської діяльності в митній сфері вдається досягти саме завдяки інноваційним автоматизованим засобам управління ризиками, залученню зовнішніх незалежних оцінювачів і зацікавлених сторін, налагодженню стійких каналів отримання зворотного зв'язку. Всі ці заходи хоча і входять до сфери управління суспільним явищем, а саме митною справою, втім, виходять за рамки класичного державного управління у його владно-управлінському прояві.

За демократичного державного управління із його залученням консультативно-дорадчих органів, додаткових стейкхолдерів і їх можливістю впливати на об'єкт управління і процес прийняття рішень в ньому, ми

спостерігаємо процес переходу до «ринкового» управління, коли більшого значення набувають результати управлінської діяльності і якість наданих послуг, а не суто виконання поставлених завдань. Тому нами запропоновано твердження, що процес управління митною справою сьогодні набуває більше рис публічного, аніж суто державного управління.

За результатами вивчення наукових підходів до надання дефініції механізмам державного управління та розгляду різних наукових поглядів на сутність цього наукового терміну, нами запропоновано наступне визначення поняття «механізми державного управління митною справою», а саме - це сукупність комплексних політичних, адміністративних, економічних, соціальних, організаційних та правових засобів впливу на митну політику в управлінській діяльності державних органів, сукупність практичних заходів, методів, інструментів державного впливу, за допомогою яких забезпечується управління митною справою відповідно до поставлених цілей та наявних ресурсів, організовується діяльність митних органів, а також сукупність правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації митними органами свого функціонального призначення.

Розглянувши підходи до формулювання механізмів державного управління саме митною справою, надавши авторське визначення механізмів державного управління митною справою та узагальнивши всю попередньо викладену інформацію, нами сформульовано перелік механізмів державного управління митною справою. Всі механізми державного управління митною справою ми запропонували поділити на дві великі групи: загальноуправлінські і галузеві (специфічні, притаманні лише управлінню митною справою).

Виходячи із визначених нами механізмів державного управління митною справою запропоновано класифікацію механізмів державного управління митною справою.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Фіскальна складова державної митної справи: теоретико-правове обґрунтування.

Фіскальна функція держави, як вже зазначалося нами раніше, є надзвичайно важливим механізмом перерозподілу суспільних благ, забезпечення суспільної справедливості, виконання державою соціальних програм та своїх соціальних функцій.

На сучасному етапі розвитку різні державні утворення розробили і впровадили різні підходи до побудови своєї фіскальної структури та виконання фіскальних функцій. Деякі країни вдаються до об'єднання податкових та митних органів у єдину систему фіскальних органів, деякі будують ці системи окремо, надаючи митним органам значне фіскальне навантаження, треті – нівелюють фіскальну функцію митних органів, надаючи їм більше безпекових повноважень, іноді шляхом об'єднання їх з правоохоронними органами чи органами безпеки кордону.

В Україні фіскальна функція митних органів поки що залишається визначальною, враховуючи зростаючу необхідність наповнення державного бюджету, особливо в кризових умовах.

Вивченню питання дефініції поняття «фіскальна політика» в загальній теорії державного управління присвячені праці Надолішнього П. І., Меркулової Т. В., Деми Д. І., Гнидюк І. В., Уманець Л. В., Якушко І. В.

Питанням дослідження виконання фіскальної функції митними органами, а також економічної природи митних платежів займалися такі науковці: Шевченко Л. Г., Сидор Г. В., Бороденко Т. М., Крисовата К., Косташенко А., Житар М. О., Монаєнко А. О., Дорофєєва Л. М., Грицишен Д. О., Свірко С. В., Супрунова І. В., Комаров О. В., Тертична А. С., Найдєнко О. Є.

Як влучно зауважив професор Надолішній П. І., кожна функція державного управління реалізується через певну сукупність управлінських функцій відповідних державних органів. Функції державного управління є визначальними щодо організаційної структури. Вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів виконавчої влади і архітектуру цієї системи. На практиці функціональна та організаційна структури постають як єдине ціле – організаційно-функціональна структура [9, с. 60].

Також професор вважає, що економічні цілі державного управління відображають формування економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних, соціальних і духовних цілей [9, с. 53].

Саме тому розгляд економічної, а з нею і фіскальної складової державного управління, яка в тому числі відбувається і через митні органи, є важливим етапом дослідження ефективності здійсненн державою своїх функцій. Адже саме через фіскальну складову державного управління органи влади безпосередньо впливають на макроекономічний стан в країні, здійснюючи державне регулювання економіки за допомогою податкових важелів. Фіскальна політика держави повинна бути виваженою та обґрунтованою, спрямованою, з однієї сторони, на формування доходів, достатніх для виконання державою своїх функцій, а з іншої спрямованою на формування ефективної національної економіки [30, с. 158].

Тож для більш глибокого розуміння ролі митних органів у виконанні фіскальної політики держави розглянемо далі підходи до визначення самого поняття «фіскальна політика» та ролі адміністрування митних платежів митними органами у здійсненні цієї політики.

Відповідно до визначення, наданого Меркуловою Т. В. у «Енциклопедичному словнику з державного управління», фіскальна політика являє собою сукупність фінансових заходів держави у сфері управління бюджетом, податками і витратами з метою регулювання ділової активності, стримування коливань сукупного попиту, впливу на рівень зайнятості, інфляції та інших макроекономічних показників економіки [10, с. 739].

Ще один варіант визначення поняття «фіскальної політики» надали у своєму дослідженні група авторів: Дема Д. І., Гнидюк І. В., Уманець Л. В. Автори

ззначають, що фіскальна політика – це дії уряду, спрямовані на регулювання доходів та витрат держави, для забезпечення належного рівня зайнятості, обмеження і запобігання інфляції та інших негативних економічних явищ. Вона є одним з ключових інструментів державного управління економікою та регулювання соціально-економічного розвитку країни. Реалізація фіскальної політики суттєво впливає на загальноекономічне становище країни, забезпечує перерозподіл національного доходу, відповідає за мобілізацію коштів до державних бюджетів для фінансування державних програм, що забезпечують соціальну та економічну безпеку країни [54, с. 62].

Відповідно до висловленої точки зору науковиці Якушко І. В., у переважній більшості науковцями фіскальна політика розглядається як складна система різних, взаємопов'язаних між собою елементів, які в поєднанні дозволяють органам державної влади здійснювати вплив на економічну поведінку господарюючих суб'єктів. Проте авторка слушно зауважує, що при такому підході до визначення дефініції «фіскальна політика» автори зазвичай детально виділяють всі компоненти такої політики, що, на її думку, не є доречним, оскільки такі складові є передусім компонентами фіскального механізму, за допомогою якого відбувається вже реалізація фіскальної політики в країні [55].

Якщо розглядати митну справу як компонент фіскального механізму у фіскальній політиці, то наведена нами раніше класифікація механізмів державного управління митною справою за функціональною спрямованістю, яка включає в себе фіскальну функцію, цілком відповідає такому визначенню фіскальної політики, де складові політики розглядаються як компоненти фіскального механізму. Тобто митна справа в контексті своєї фіскальної функції є частиною механізму виконання фіскальної політики держави.

Оскільки митні тарифи є одним з факторів, що впливають на обсяг зовнішньоекономічних операцій, а отже і на рівень наповнюваності державного бюджету, митні органи, на які Митним та Податковим кодексами покладено функції зі справляння митних платежів, беруть безпосередню участь у формуванні макроекономічних показників економіки.

Такий же висновок щодо ролі митних органів у формуванні державного бюджету та регулюванні зовнішньоекономічної діяльності можна зробити із визначення, сформульованого Шевченко Л. Г. в «Енциклопедичному словнику з державного управління»: науковець зазначає, що за основними функціональними ознаками мито є інструментом регулювання зовнішньоекономічної діяльності країни, джерелом поповнення Державного бюджету. Також до функцій мита належать фіскальна, стимулююча, регулятивна, захисна, політична [10, с. 428]. А оскільки мито є одним із основних видів податків, який адмініструється митними органами, то і до функцій митних органів можна віднести саме фіскальну, стимулюючу, регулятивну і захисну.

Термінологічним словником з публічного управління фіскальну політику визначено як курс дій відповідних компетентних органів державної влади щодо залучення та використання бюджетних ресурсів відповідного рівня для забезпечення економічного і соціального розвитку [5, с. 186].

Із даного визначення випливає, що дії із залучення та використання бюджетних ресурсів мають здійснюватись державними органами, наділеними певною компетенцією. Тож розглянемо для початку законодавчо визначені функціональні повноваження митних органів щодо виконання фіскальної функції.

Як зазначається у статті 1 Митного кодексу України [20], відносини, пов'язані із справлянням митних платежів, регулюються Митним кодексом, Податковим кодексом України та іншими законами України з питань оподаткування. Також діяльність зі справляння митних платежів є однією зі складових частин митної справи, що визначено статтею 7 Митного кодексу України [20].

Статтею 544 Митного кодексу України, окрім інших, завданням митних органів визначено забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених цим Кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організація застосування забезпечення сплати митних платежів [20].

В свою чергу, статтею 1.2. Податкового кодексу України встановлено, що правила оподаткування товарів митом встановлюються Митним кодексом України та іншими законами з питань митної справи [43]. Також в Податковому кодексі України митні органи визначені як контролюючі органи (стаття 41.1.2.) митні органи в частині дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони [43].

Окрім того, стаття 9 Податкового кодексу України визначає мито, акцизний податок і податок на додану вартість, які адмініструються митними органами із товарів, які перетинають митний кордон України, як загальнодержавні податки і збори. Відносини, пов'язані з установами та справлянням мита, регулюються митним законодавством [43].

Таким чином, аналіз наведених вище законодавчих актів дає чітке розуміння того, що державна митна служба є невід'ємною складовою державної фіскальної системи, а функції митних органів зі справляння митних платежів є частиною бюджетотворчого процесу.

Що ж стосується теоретичних засад визначення економічної природи мита як податку, то у Словнику фінансово-економічних термінів зазначено, що мито має спільні риси з непрямими податками (ПДВ, акцизи). Зокрема, мито, як і акциз та ПДВ, сплачується в остаточному підсумку за рахунок споживача, а також збільшує ціну товару на стадії формування ціни реалізації. Але на відміну від податків, мито має чітко виражений умовний характер (обов'язкове перетинання митного кордону). Також у статті зазначається, що обов'язок сплатити мито з'являється у зв'язку з виникненням у особи необхідності в одержанні права переміщення товарів через митний кордон, у той час як для податків характерна регулярність сплати у визначені строки [32, с. 276].

На думку авторів Сидор Г. В. та Давидовської Т. Г. суть фіскальної функції зводиться до того, що за допомогою неї відбувається формування частини фінансових ресурсів держави, що створює об'єктивні умови для утворення матеріального підґрунтя діяльності суспільства. Також вони слушно зауважують, що від митної ставки прямо залежить ефект фіску, тобто якщо розмір ставки підвищується, то посилюється податковий ефект, а якщо вона знижується, то й ефект буде від цього податку незначним. Також автори висловили думку, що суть перерозподільної функції мита полягає в тому, що за рахунок фінансового механізму перерозподіляється ВВП між різними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності для виконання функцій держави [44, с. 32].

Як зазначає науковець Сидор Г. В., митні платежі є важливою складовою в структурі дохідної частини Державного бюджету України. На думку авторки, це зумовлює вдосконалення фіскальної системи, що спрямовано на підвищення регульовального потенціалу щодо збільшення дохідної частини Державного бюджету України через дію фіскальних ефектів [45, с. 275]. На її думку, фіскальна значимість митних платежів розкривається в оптимальному поєднанні регульовальних і фіскальних властивостей. Митні платежі як інструмент регулювання набувають особливого значення як непрямі податки за способом справляння та опосередковано впливають на торговельний баланс і обсяги споживання, структуру експортно-імпортних операцій, а також доходи й видатки Державного бюджету [45, с. 278].

Такої ж думки щодо важливості митних платежів для наповнення Державного бюджету України, а отже і фіскальної політики країни загалом дотримується у своєму аналізі і Бороденко Т. М. Науковиця висловила думку, що «адміністрування митних платежів це важливий напрям діяльності Державної митної служби, що спрямовується на забезпечення своєчасного та правильного надходження митних платежів до Державного бюджету України. Усі заходи, що відбуваються в процесі адміністрування митних платежів, повинні забезпечувати не лише дохідну частину бюджету, але й на попереджувати митні правопорушення та створювати сприятливі умови для ведення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання. Важливість адміністрування митних платежів

визначено їх вагомою частиною та роллю у формуванні як податкових надходжень зокрема, так загальних доходів Державного бюджету України» [56, с. 85].

Науковці Пономарьова Я. О. та Новик М. Ю. при розгляді природи митних платежів до ключових особливостей митних платежів віднесли:

- сума платежу напряму залежить від таких чинників, як вартість товару, країна експорту/імпорту, а також його спеціальних характеристик;
- митні платежі складаються також з інших платежів, таких як мито, ПДВ, акциз, збір на обов'язкове страхування, тощо;
- вони можуть сплачуватись як за імпорт, так і за експорт товарів;
- їх розмір може бути зменшений. Або ж суб'єкти можуть звільнені від сплати у випадку, якщо товари пересилаються в рамках певних міжнародних угод або якщо існують спеціальні митні режими;
- неправильна класифікація товару може призвести до помилкового розрахунку митних платежів, внаслідок чого порушника може бути притягнуто до юридичної відповідальності [46, с. 234].

Ще один нестандартний погляд на фіскальну роль митних органів викладено авторами Крисоватою К. та Косташенком А., які визначили ключовою функцією митних режимів саме фіскальну функцію, яка полягає у визначенні умов оподаткування товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, а також адмініструванні відповідних митних платежів [47, с. 62].

Науковець Житар М. О. визначає митні платежі як головний інструмент із захисту національних інтересів країни та регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а також найважливішим джерелом наповнення дохідної частини держбюджету України [48, с. 329].

Такої ж думки дотримується і професор Монаєнко А. О., який у своєму дослідженні стверджує, що фіскальні основи діяльності митних органів полягають в утворенні публічних грошових фондів через сплату митних платежів. Він також зазначає, що у сфері публічних фінансів митні органи наділяються спеціально-галузевим правовим статусом – фінансово-правовим. Професор уточнює, що складовою частиною фінансово-правового статусу митних органів виступає їх фінансова діяльність у частині утворення публічних грошових фондів держави

через справляння митних платежів [49, с. 169]. Автор пропонує до складу фінансово-правового статусу митних органів віднести їх завдання, функції та повноваження у сфері публічних фінансів [49, с. 170].

У своєму дослідженні Монаєнко А. О. пропонує до складу публічних грошових фондів, що надходять до державного бюджету від митних органів, віднести не тільки митні платежі як такі, але також і штрафи як результат застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення митних правил, а також коштів від розпорядження та реалізації конфіскованого та іншого майна, зверненого в дохід держави [49, с. 173]. Тобто автор визначає зміст фіскальної діяльності митних органів як справляння митних платежів, а в разі їх несплати – стягнення, з метою створення публічних грошових фондів [49, с. 173]. При цьому, на думку професора, фіскальна функція (тобто справляння митних платежів) має переважаюче значення над контрольною (тобто стягненням митних платежів, застосуванням таких заходів адміністративної діяльності, як штраф та фінансова відповідальність як пеня) [49, с. 174].

Якщо звернутись до наукових доробків фахівців в галузі митної справи, то як зазначається в публікації Дорофєєвої Л. М., дослідники митної справи та діяльності митних органів виділяють від трьох до трьох десятків функцій таких органів та наводять різні системи їх класифікації, однак всі дотримуються одностайності в тому, що однією з основних функцій митних органів є фіскальна [50, с. 101].

Колектив авторів Грицишен Д. О., Свірко С. В. та Супрунова І. В. при дослідженні матриці інституалізації фінансово-контрольної діяльності як інструменту бюджетної безпеки віднесли Державну митну службу України до суб'єктів державної фінансово-контрольної діяльності [51, с. 80]. Науковці визначають метою діяльності митних органів сприяння досягненню бюджетної безпеки країни через реалізацію сукупності профільних функцій, завдань та повноважень [51, с. 80].

Що стосується ролі фіскальної функції в діяльності митних органів, то Комаровим О. В. висловлено слушну думку, що фіскальна функція, яка має бути другорядною, в діяльності митних органів посилюється на противагу правоохоронній функції як пріоритетній. Автор також зазначає, що функція

сприяння міжнародній торгівлі з позиції мінімізації податкового навантаження є конфліктною відносно фіскальної функції, тоді як у плані лібералізації митних процедур функція сприяння є суперечливою щодо правоохоронної функції. На думку Комарова О. В. необхідно позбутися превалювання фіскальної функції над іншими функціями митної системи [52, с. 63]. Не можна не погодитись з тезою автора про те, що подальший розвиток державної митної справи вимагає відходу від принципу пріоритету збирання митних платежів і віддавання переваги спрощенню процедур торгівлі та контролю над ланцюгами поставок [52, с. 63].

Ще один підхід до аналізу фіскальної функції митних органів було сформульовано у дослідженні Тертичної А. С. та Найденка О. Є., які розглянули стан надходжень митних платежів до Державного бюджету України через призму митної безпеки держави. Автори наводять тезу, що рівень митної безпеки може характеризуватися динамікою зміни надходжень від митних платежів, які стягують митні органи. Вони погоджуються з тим, що фіскальна функція є однією з найважливіших, оскільки вона спрямована на захист національних економічних інтересів у зовнішньоекономічній і фінансовій сферах одночасно [53].

Таким чином, проаналізувавши підходи до визначення понять «фіскальна політика» і «митні платежі» як з точки зору теорії державного управління, так і з точки зору нормативно-правового регулювання, нами можуть бути визначені основні механізми державного управління митною справою, які задіяні при виконанні фіскальної функції митними органами, а саме:

- 1) за суб'єктами управління:
 - законодавчі (встановлення митного тарифу, законодавче регулювання процесу адміністрування митних платежів);
 - виконавчі (процес адміністрування митних платежів);
 - судові (стягнення штрафів та митних платежів з порушників митних правил в судовому порядку);
- 2) за формами впливу:
 - регулюючі (регулювання з боку держави процесу адміністрування митних платежів);

- організуючі (держава в особі виконавчих органів здійснює організацію діяльності митних органів для забезпечення виконання ними функцій, в тому числі, фіскальних);

- координуючі (координація з боку Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів, Державної Казначейської служби, інших державних органів в частині встановлення порядку та способу стягнення митних платежів);

3) за характером дії: динамічні (рівень надходжень митних платежів до Державного бюджету України коливається в залежності від конкретної макроекономічної ситуації та обсягів зовнішньоекономічних операцій);

4) за напрямком впливу: економічні (перерозподіл грошових потоків через наповнення державного бюджету);

5) за функціями:

- фіскальні (стягнення податків з товарів, що переміщуються через митний кордон України);

- безпекові (забезпечення митної та економічної безпеки держави за допомогою митно-тарифного регулювання);

6) за організаційною структурою: зовнішньо-організаційні (місце Державної митної служби України в системі фіскальних і контролюючих органів);

7) за ієрархічною координацією: субординаційні (виконання митними індикативних показників надходжень митних платежів до державного бюджету);

8) за функціональною організацією діяльності:

- планування (планування діяльності підрозділів митних органів з точки зору адміністрування митних платежів);

- контролю (контроль за виконанням індикативних показників надходжень до державного бюджету);

- фінансування (фінансування діяльності митних органів, в тому числі і на здійснення фіскальної функції);

- звітності (звіт про стан надходжень адміністрованих митних платежів до державного бюджету);

9) за функціональним призначенням з управлінського впливу:

- організаційно-правові (встановлення законодавчих норм щодо ставок митних платежів та порядку їх адміністрування);

- організаційно-економічні (організація процесу адміністрування митних платежів);

- інституційні (організаційно-структурні) (встановлення оптимальної організаційної структури митних органів, в тому числі створення підрозділів адміністрування митних платежів);

10) за ступенем значущості: керівної дії (індикативні показники надходжень митних платежів до державного бюджету встановлюються Міністерством фінансів України);

11) за формами державно-управлінської діяльності: адміністративного характеру (митні органи адмініструють стягнення митних платежів);

12) за формою оцінки результатів: кількісні (обсяги надходжень митних платежів оцінюються за їх кількістю);

13) за частотою застосування: систематичні (стягнення митних платежів відбувається постійно під час перетину товарами митного кордону);

14) за об'єктами регулювання: митно-тарифні (нарахування митних платежів відбувається на основі встановлених ставок митного тарифу);

15) за інституційним характером: державні (митні платежі перераховуються до Державного бюджету України);

16) за рівнем застосування: національні (митні тарифи єдині на всій території країни, митні платежі перераховуються до державного бюджету);

17) за напрямком планування:

- стратегічні (встановлення планових надходжень митних платежів на календарний рік);

- тактичні (зміни індикативних показників надходжень протягом року в залежності від стану виконання встановленого плану).

Отже, вивчивши основні підходи до визначення ролі митних органів у фіскальній політиці держави в теоретичному та законодавчому аспектах, а також визначивши основні механізми державного управління процесами адміністрування

митних платежів, можемо перейти до аналізу практичного виконання митними органами своєї фіскальної функції.

2.2. Аналіз реалізації фіскальної політики держави митними органами України.

Серед доходів державного бюджету України податкові надходження, до яких відносяться і митні платежі, відіграють значну роль. Особливо помітним значення власних надходжень держави стало після запровадження дії воєнного стану, коли значна частина економіки опинилась під загрозою повної або часткової зупинки, а міжнародна фінансова допомога не завжди є стабільною. Саме в кризовій ситуації податкові надходження стають життєво важливим показником існування держави як інституції. Від власних бюджетних надходжень залежить і рівень фінансування Збройних сил України.

Після початку повномасштабного вторгнення митні органи України не змогли забезпечити в повному обсязі заплановані показники надходжень до державного бюджету через припинення роботи багатьох пунктів пропуску (в тому числі морських та авіаційних), призупинення багатьох товаропотоків, зміну логістичних ланцюжків, окупацію територій та ведення активних бойових дій на більшій частині території України.

Державний управлінський апарат постав перед складною задачею: забезпечення протистояння військовій агресії при необхідності забезпечити подальше функціонування економіки, наповнення державного бюджету і стабільність державних видатків на критично важливі галузі. Задля стимулювання ведення зовнішньоторговельної діяльності, надходження в країну життєво важливих товарів, в тому числі у вигляді гуманітарної допомоги, а також оперативного вирішення нагальних питань Урядом України вживались дієві заходи щодо спрощення митних процедур на кордоні під час митного оформлення гуманітарної допомоги, деякі категорії товарів звільнялись від оподаткування ввізним митом і ПДВ [59, с. 317].

Тож, вже у 2023 році фіскальна функція митних органів почала відновлюватись разом із поживленням зовнішньоекономічної діяльності. Така тенденція говорить про прямий вплив активності ЗЕД на рівень адміністрованих митних платежів. Тому при розробці державної фіскальної політики необхідно враховувати світові та національні тенденції в змінах зовнішньоторговельних операцій, зміни в митно-тарифному регулюванні, вимоги міжнародних торговельних організацій, наявність зовнішньоекономічних ресурсів національної економіки, потреби в імпорті ресурсів і так далі.

Аналітики Світового банку відзначали поступове покращення умов ведення господарської діяльності в Україні до початку повномасштабного вторгнення. Так, за підсумками щорічного дослідження «Ведення бізнесу» у 2020 році Україна посідала 64 місце у глобальному рейтингу, покращивши свої показники на 1,1% порівняно із 2019 роком (країна піднялась на сім позицій). У 2018–2019 роках у рейтингу умов ведення бізнесу Doing Business-2019 Україна посіла 71 місце (результат за 2018 рік покращився на п'ять позицій). Водночас за компонентом «сплата податків» позиції України значно погіршились: у 2018 році – 54 місце, що на одинадцять позицій нижче, ніж у 2017 році, а у 2019 році – 65 місце, у 2020 – теж 65 місце (але за показниками зниження на 1.3 % порівняно із 2019 роком). При цьому компонента «міжнародна торгівля» у нас лише на 74 місці, при тому, що за цим показником спостерігалось покращення порівняно із 2019 роком на 2,5 % [60].

Такі дані світового рейтингу говорять про те, що бізнес-середовище швидко адаптується і пристосовується до умов, що постійно змінюються в державній політиці. Не дивлячись на складнощі сплат податків, міжнародна торгівля все одно продовжувала збільшуватись. Такі ж процеси показала українська економіка і після початку повномасштабної війни: після першого шоку і блокування міжнародний потік товарів змінив свою траєкторію, але все ж відновив рух і майже стабілізувався вже у 2023 році, незважаючи на блокади морських пунктів пропуску, страйки на західних кордонах, введення обмежень з боку деяких європейських країн.

Високий ступінь здатності пристосування зовнішньої торгівлі до нових умов нівелюється неповоротким державно-управлінським апаратом, який через непрозорі операції, адміністративний і бюрократичний тиск ускладнює процес

ведення ЗЕД. Саме тому наша думка про те, що державне управління в сфері митної справи може мати зворотній об'єктно-суб'єктний вплив знаходить своє підтвердження на цьому прикладі.

На думку Комарова О. В., сприяти міжнародній торгівлі можливо за умови раціонального лімітування контролю за її здійсненням завдяки правильному балансуванню між спрощенням умов міжнародної торгівлі та регуляторним контролем у процесі реалізації правоохоронної та стимулюючої функцій [52, с. 63].

Тим не менше, постійна залежність українського державного бюджету від митних надходжень не дає змогу послабити фіскальний тиск на імпортні операції, даючи поштовх до тінізації імпорту або шляхом підміни даних в митних деклараціях – заниження реальної митної вартості, підміна коду товару, заниження вагових показників (так званий «сірий імпорт»), або шляхом приховування від митного контролю (так звана «товарна контрабанда»), особливо що стосується дороговартісних товарів або товарів з порушенням прав інтелектуальної власності. Такі дії бізнесу спричиняються надмірним тиском з боку державних інституцій, непрозорістю митних процедур, недосконалістю митного законодавства, відсутністю контролю всередині країни за походженням імпортних товарів, а також корупційною складовою, завдяки якій такі «сірі» і «чорні» схеми продовжують функціонувати не зважаючи на будь-які реформи в митні чи правоохоронній сферах.

Одним із завдань митних органів відповідно до статті 544 Митного кодексу України є забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати. В останні роки відповідно до розпису держбюджету на митні органи покладено забезпечення 40-50% дохідної частини Державного бюджету України.

Дослідженням теми виконання фіскальної функції митними органами займались Комаров О. В., Легкоступ І. І., Саїнчук Н. В., Соколюк М. В., Чакій О., Мартин Р., Гондарева І. В., Гуцул І. А., Ткачик Ф. П., Мірошник О. Ю., Житар М. О., Бороденко Т. М.

У своєму дослідженні науковці Легкоступ І. І., Саїнчук Н. В. та Соколюк М. В. пропонують розглядати трипартизм бюджетної, митної та

податкової політик. Провідним їхнім завданням та функціями є наповнення бюджету, завдяки тим або іншим важелям та механізмам. Митна політика, окрім забезпечення захисної та регулятивної функцій, здійснює свою головну функцію – фіскальну, яка полягає у наповненні Державного бюджету через справляння митних платежів [57].

Як слушно зазначили у своїй публікації Чакій О. та Мартин Р., основне призначення митного оподаткування полягає у забезпеченні вирішення двоєдиного завдання: з одного боку, потрібно встановити оптимальний розмір митних податків, які не стримуватимуть, а стимулюватимуть розвиток торговельних відносин, а з іншого боку потрібно забезпечити такий розмір надходжень від митних платежів, який наповнить Державний бюджет. Тому потреба в митних платежах визначається з урахуванням пріоритетів розвитку податкової політики держави та вирішенням соціально-економічних завдань, які постають перед нею [63, с. 215]. На думку авторів, митне оподаткування є одним з інструментів регулювання зовнішньоторговельної, митної та податкової політики держави. Саме митні платежі становлять основу економічних методів регулювання митної, податкової та зовнішньоекономічної діяльності держави [63, с. 213]. Дослідники відзначають, що завданнями митних органів є не тільки оформлення, розрахунок та стягнення митних платежів, а ще і контроль за переміщенням товарів, повнотою та своєчасністю стягнення митних платежів [63, с. 215].

Аналізуючи фіскальну ефективність мита, науковці Гонтарєва І. В., Гуцул І. А., Ткачик Ф. П. і Мірошник О. Ю. дійшли висновку, що фіскальна функція митних зборів проявляється в незначних розмірах по відношенню до інших податкових платежів. На думку авторів, діючий механізм системи адміністрування митних платежів є важливим інструментом, який має забезпечити своєчасне наповнення державного бюджету, сприяти розвитку зовнішньої торгівлі та веденню чесного бізнесу на своїй території та в межах держави. Поряд з цим, вони визначають основні позитивні та негативні властивості імпортного та експортного мита [58].

До позитивних рис адміністрування мита дослідники віднесли:

- мито, а також акцизний податок на імпортовані товари та ПДВ з імпортованих товарів характеризується високим показником надходження до бюджету, оскільки їх перерахування відбувається до або відразу після подання митної декларації для митного оформлення;

- мито застраховано від ризику несплати у разі збиткової діяльності, оскільки від нього не залежить прибуток підприємства. Існуючі випадки фактичної несплати митних платежів у значних розмірах більшою мірою зумовлені умисним порушенням митних правил та фактичним заниженням митної вартості товарів, що експортуються (імпортуються);

- податки характеризуються постійністю надходжень з урахуванням постійної потреби населення в споживанні товарів і послуг. Певні структурні зрушення в джерелах їх надходження можуть виникати лише з причин, що формують структуру індивідуального та групового споживання (зміна рівня платоспроможності населення, перекося цін під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів тощо);

- мито характеризується самостійністю надходжень у територіальному розрізі, оскільки товари, що переміщуються через митний кордон України, можуть бути доставлені в будь-яку точку митної території України, а платежі повністю зараховуються до Державного бюджету України, хоча основний обсяг митного оформлення здійснюється у великих митницях (наприклад, більший обсяг імпортованого потоку та відповідні суми митних платежів надходять з митниць в Київській та Одеській областях);

- здатність регулювати рівень споживання населенням окремих груп товарів, що ввозяться (вивозяться) з (на) митну територію України шляхом митного оподаткування зовнішньоекономічної діяльності, та виконувати функцію захисту окремих галузей народного господарства, які виробляють такі товари;

- мито як непрямий податок не формує у кінцевого споживача імпортованого продукту так званого «фіскального» синдрому, який для нього є менш помітним, оскільки сплачується не як податок, а шляхом включення в ціну товарів, що купуються [53, с. 140-141].

Аналізуючи негативні риси мита, науковці виділили наступне:

- сплата мита здійснюється за правильним визначенням бази оподаткування, тобто митної вартості товарів. У багатьох випадках ця сума знижується суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, у зв'язку з чим до Державного бюджету України надходить менше певної суми митних платежів (у тому числі великого розміру мита). Правильне визначення митної вартості є однією з проблем митно-тарифного адміністрування на сучасному етапі;

- пряме ухилення від сплати митних платежів у вигляді такого дестабілізуючого явища зовнішньоекономічної діяльності, як контрабанда. Таким чином, фактично митні органи спільно з іншими компетентними державними органами здійснюють діяльність, спрямовану на боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил;

- до інших недоліків митних зборів відносяться: відносно висока вартість їх адміністрування (порівняно з прямими податками), недостатня ефективність у вдосконаленні структури споживання тощо [53, с. 141].

Економіст Житар М. О. у своєму дослідженні визначає фактори, які впливають на рівень надходжень митних платежів до бюджету:

1) фактори першого порядку (зовнішні):

- вартісний об'єм та структура зовнішньоторговельного обігу;
- рівень податкових ставок;
- митні пільги;
- валютні курси.

Ці фактори окреслюють потенційні можливості стосовно обсягів надходження митних платежів до бюджету.

2) фактори другого порядку (внутрішні). Внутрішні фактори відображають рівень організації митного контролю, тобто професійну підготовку працівників митниці, технічну оснащеність тощо [48, с. 329].

Тож якщо розглядати процес виконання фіскальної політики митним органами України з точки зору впливу на нього цих факторів (зовнішніх і внутрішніх), то і механізми державного управління цими факторами можна поділити на зовнішні і внутрішні:

1) зовнішні механізми:

- законодавчі (встановлення митного тарифу);
 - регулюючі (регулювання валютного курсу);
 - планування (встановлення індикативних показників надходжень до державного бюджету);
- 2) внутрішні механізми:
- організуючі (стан організації митного контролю та адміністрування митних платежів);
 - інституційні (організаційно-структурні) (встановлення оптимальної організаційної структури митних органів).

Вивчивши кількісні показники надходжень мита у 2011-2017 роках, Гонтарева І. В., Гуцул І. А., Ткачик Ф. П. і Мірошник О. Ю. визначили, що за період з 2011 по 2017 рр. динаміка надходження мита до бюджету України характеризувалася неоднозначністю, маючи зростаючий характер у 2011-2013, 2015 рр. 2017 р. та падіння у 2014 р. (незначне), а також у 2016 р. (суттєве – майже в 2 рази порівняно з попереднім роком). Загалом у 2017 р. до держбюджету зібрано 23,9 млрд ввізного мита або 3,81% від загального обсягу податкових надходжень, що свідчить про незначну фіскальну роль ввізного мита в структурі податкових надходжень [53, с. 137].

Щодо динаміки надходжень експортного мита у 2011-2017 рр., науковцями теж було зроблено висновок про його незначну фіскальну ефективність щодо загальних податкових надходжень, але спостерігалась тенденція до зростання у 2014-2017 рр. після стрімкого падіння у 2011-2013 рр. Зокрема, у 2017 році обсяг вивізного мита у структурі Державного бюджету становив 0,64 млрд грн. [53, с. 138].

Автори, аналізуючи стан надходжень до Державного бюджету України, порівняли «планові» та «фактичні» показники. Як стверджують науковці, саме завдяки встановленню надійних показників доходів можна ефективно аналізувати результати їх коливань, спираючись при цьому на зміни в економіці. У цьому аспекті важливу роль відіграє коефіцієнт збору податків (ТСС), який характеризує тенденцію виконання плану збору податків. За такого підходу, якщо проаналізувати 2011-2017 рр., рівень збору імпортного мита був меншим за

одиницю у 2013 та 2014 роках, тоді як в інші періоди він перевищував одиницю, що є позитивним явищем. Коефіцієнт справляння експортного мита у 2011-2013 роках був меншим за одну одиницю, а з 2014 року – більше одиниці, з найвищим показником 2,75 у 2014 році [53, с. 139].

Податковим кодексом України (стаття 19-2.1.3.) визначено, що Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику (тобто Міністерство фінансів України), в частині забезпечення формування та реалізації податкової та митної політики прогнозує, аналізує надходження податків, зборів, платежів, визначених Податковим та Митним кодексами, Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників, законодавства, угод про вступ до міжнародних організацій, інших міжнародних договорів України на надходження податків, зборів, платежів, надає пропозиції щодо збільшення їх обсягу та зменшення втрат бюджету [43].

Підпунктом 30 пункту 4 Положення про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 також передбачено, що Держмитслужба подає Мінфіну пропозиції щодо, зокрема, проекту закону про державний бюджет на відповідний рік, у тому числі щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів державного бюджету на основі макроекономічних показників та тенденцій розвитку світової економіки [61]. Мінфін здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період та аналізу виконання бюджету в попередніх і поточному бюджетних періодах.

Як зазначається у Звіті Рахункової палати України про результати аудиту ефективності діяльності Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України та Державної митної служби України за 2019-2020 роки [62], на виконання підпункту 4 пункту 7 розділу I Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017

№ 415-р, для забезпечення неупередженості та деполітизації процесу прогнозування Мінфіном розроблено та розміщено на сайті органу короткий опис модельного апарату та основні підходи до прогнозування доходів бюджету, які використовуються при прогнозуванні доходів бюджету. Крім того, на численні пропозиції Рахункової палати щодо удосконалення методик прогнозування окремих податків і зборів, у тому числі акцизного податку, Мінфін наказом від 17.09.2020 № 573 вніс зміни до наказу від 24.12.2010 № 1646 «Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету».

Рахункова палата неодноразово вказувала на низьку якість прогнозування Мінекономіки макроекономічних показників, на підставі яких планувалися показники державного бюджету на відповідні роки, системні недоліки законодавчого регулювання, планування й адміністрування окремих податків [62].

Якщо брати показники планування надходжень до бюджету на 2019 рік, відповідно до Закону України від 31.10.2019 № 265 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», який набрав чинності з 09.11.2019, в цілому обсяги доходів державного бюджету зменшено на 18,8 млрд грн (або на 1,8%), насамперед у зв'язку зі зміцненням курсу гривні до долара США та євро, а саме: митні платежі зменшено на 20,1 млрд грн (або на 2,3%), з них ПДВ з ввезених на митну територію України товарів – на 19,0 млрд грн (на 5,6%), ввізне мито – на 1,05 млрд грн (на 3,6%) і вивізне мито – на 14,0 млн грн (1,9%). Водночас навіть зменшені показники надходжень митних платежів до державного бюджету не були виконані [62].

За висновками Рахункової палати України, внаслідок неналежного макроекономічного прогнозування, а також незабезпечення Мінфіном обґрунтованого прогнозування надходжень до державного бюджету податків, зборів, митних та інших платежів з урахуванням наявної бази для нарахування, стану економічного розвитку України та світової кризової ситуації, за окремими податками, зборами та платежами мало місце суттєве перевиконання доведених Мінфіном індикативних показників, за іншими – їх невиконання, що у загальному підсумку зменшувало допущені Мінфіном похибки в прогнозуванні надходжень до державного бюджету. Неєфективна взаємодія Мінфіну з ДФС, ДПС і

Держмитслужбою при прогнозуванні платежів з метою обґрунтованого їх розрахунку, здійснення аналізу причин невиконання окремих платежів, оперативного прийняття управлінських рішень щодо вжиття заходів, спрямованих на поліпшення ефективності роботи контролюючих органів, негативно вплинула на стан виконання цими органами повноважень із забезпечення надходжень платежів до державного бюджету. Як наслідок, протягом періоду, що досліджувався (2019 – січень-квітень 2020 року), державний бюджет недоотримав 54,5 млрд грн платежів, що контролювалися митними органами [62].



Рис. 2.2.1. Динаміка виконання Держмитслужбою України індикативних показників надходжень митних платежів, млрд грн. Складено автором за даними [64].

Як вбачається із рисунку 2.2.1., Держмитслужба тільки у 2021 році виконала доведений план із наповнення Державного бюджету. Заходи, що вживалися, та управлінські рішення щодо забезпечення надходжень до державного бюджету, прийняті ДФС, ДПС, Держмитслужбою і їх територіальними органами були недостатньо ефективними. Загалом ДФС, а потім ДПС і Держмитслужба у 2019 році мали забезпечити надходження до державного бюджету у загальній сумі 858,9 млрд грн (ДПС – 463,6 млрд грн, Держмитслужба – 395,3 млрд грн), фактично до

держбюджету надійшло 839,4 млрд грн, або 97,7% доведених індикативних показників. Держмитслужбою виконання планових показників становило 94,2% (фактично надійшло 372,5 млрд гривень), тобто до бюджету додатково не надійшло 22,8 млрд грн митних платежів [62].

Якщо протягом 2019-2020 років негативну динаміку можна пояснити наслідками закриття кордонів через пандемію і загальну тенденцію до зниження активності учасників ЗЕД, то 2021 рік закономірно показав збільшення надходжень через відновлення зовнішньоекономічних зв'язків. А вже у 2022-2023 роках через початок повномасштабного вторгнення РФ на територію України зовнішньоекономічна діяльність спочатку майже припинилась, потім почалося поступове відновлення, але все ж таки рівня запланованого оподаткування досягти не вдалося.

Як пояснюють в самій Держмитслужбі, причинами стрімкого падіння податкових надходжень у 2022 році були, перш за все, надання пільг зі сплати податків при імпорті товарів, не пов'язаних із протидією збройній агресії країни-окупанта. Надані пільги у квітні – червні 2022 року склали 42,1 млрд грн (зокрема пільги, надані при ввезенні автомобілів громадянами – 26,2 млрд грн; пільги «спрощенням» – 13,3 млрд грн; пільги зі сплати мита надані підприємствам – 2,6 млрд грн). Ще одним важливим показником були пільги при імпорті продукції оборонного призначення – 31,4 млрд грн, зокрема з них 4 млрд грн – відстрочення сплати митних платежів під час ввезення на митну територію України товарів, кінцевим отримувачем яких згідно з умовами договору визначено Міноборони, ЗСУ.

Також Урядом були запроваджені пільги зі сплати акцизного податку при ввезенні сировини для виробництва інших підакцизних товарів (переважно тютюну) – 28,1 млрд грн. Наприкінці року актуальними стали пільги, спрямовані на відновлення енергосистем та забезпечення громадян електроенергією. Лише протягом листопада – грудня 2022 року обсяги наданих пільг склали 4,8 млрд грн, у тому числі з імпорту електрогенераторів – 3,8 млрд грн.

Крім того, встановлення 7% ставки оподаткування ПДВ та нульової ставки акцизного податку на пальне призвело до зменшення надходжень цих податків з

імпорту пального у березні – вересні 2022 року на 46,2 млрд грн відповідно до Закону України від 13 березня 2022 року № 2120. Навіть після часткового відновлення правил оподаткування акцизним податком у вересні 2022 року обсяги розрахункових умовних недонадходжень акцизного податку та ПДВ у жовтні – грудні 2022 року склали 20,7 млрд гривень [68].

Запровадження будь-яких податкових пільг має супроводжуватися дієвим механізмом контролю їх надання та подальшого цільового використання, у тому числі шляхом здійснення документальних перевірок щодо дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. За результатами проведених у 2020-2022 роках документальних перевірок показник перерахування грошових зобов'язань до державного бюджету коливається на рівні 5-8%. Станом на 01.01.2023 податковий борг із сплати митних платежів становив 340,9 млн грн.

Наразі відсутній механізм ефективної взаємодії Держмитслужби, яка є відповідальною за проведення зазначених документальних перевірок і визначення грошових зобов'язань із сплати митних платежів, і Державною податковою службою України, яка є органом стягнення податкового боргу за такими зобов'язаннями. Відсутність належного автоматизованого інформаційного обміну з цього питання нівелює результативність діяльності митних органів через неможливість забезпечення наповнення бюджету та притягнення порушників до фінансової відповідальності [78].

Таким чином, дослідивши динаміку виконання індикативних показників митними органами України за останні 5 років, можемо зробити висновок про неналежне виконання Держмитслужбою своєї фіскальної функції в цьому напрямку. Тут серед причин можна виокремити як неналежний рівень планування надходжень Міністерством фінансів України (неврахування зовнішніх чинників, які впливають на ЗЕД: зміна курсу валют, кризові явища, такі як пандемія, закриття кордонів, військові дії; неналежне дослідження змін в макроекономічній ситуації), так і неналежне виконання Держмитслужбою своєї фіскальної функції через ряд чинників: постійні реорганізаційні зміни в структурі митних органів, неналежний рівень контролю за операціями, що підлягають оподаткуванню, низький рівень компетентності працівників митних органів, особливо в тих підрозділах, які

відповідають за адміністрування митних платежів, корупційна складова в діяльності митників.

Науковець Комаров О. В. слушно зауважує, що як у період формування незалежності України, так і сьогодні функція наповнення державного бюджету “швидкими” грошима непрямого оподаткування залишилася практично незмінною. Втім, автор вважає, що подальший розвиток державної митної справи вимагає відходу від принципу пріоритету збирання митних платежів і віддавання переваги спрощенню процедур торгівлі та контролю над ланцюгами поставок. Однак це можливо лише в системі, яка вільна від надмірної бюрократії, корупції та домінування фіскальної функції [52, с. 63].

Як вбачається із дослідження Комарова О. В., частина платежів, забезпечених ДФС у 2015 та 2016 рр., у Зведеному бюджеті України становила відповідно 83,5 та 85,7%. Зазначимо, що у 2015 р. ДФС заявлений приріст надходження платежів до держбюджету порівняно з 2014 р. збільшився на 44,8%. При цьому надходження платежів до загального фонду держбюджету, забезпечені податковими органами і митницями в порівняльному періоді, зросли відповідно на 46,1 і 68,1%. До державного бюджету 2016 р. забезпечено надходження 518,3 млрд грн, що на 23,6% більше, ніж за 2015 р. Надходження податкових платежів до загального фонду державного бюджету у 2016 р. становили 283,0 млрд грн, що на 66,8 млрд грн, або на 30,9% більше порівняно з 2015 р. Митних же платежів надійшло 235,3 млрд грн, що на 33,0 млрд грн, або на 16,3% більше, ніж у 2015 р. та на 115,0 млрд грн, або 95,6% більше ніж у 2014 р. Індикативні показники Міністерства фінансів України на 2016 р. виконано на 100,7% в цілому або відповідно на 95,0 та 108,4% [52, с. 64].

Нами були опрацьовані статистичні дані за 2013-2023 роки, оприлюднені у статистичних збірниках Міністерства фінансів України на офіційному сайті Міністерства. За результатами опрацювання даних (Додаток Б), наводимо нижче основні тенденції у динаміці адміністрування митних платежів митними органами України у 2013-2023 роках.

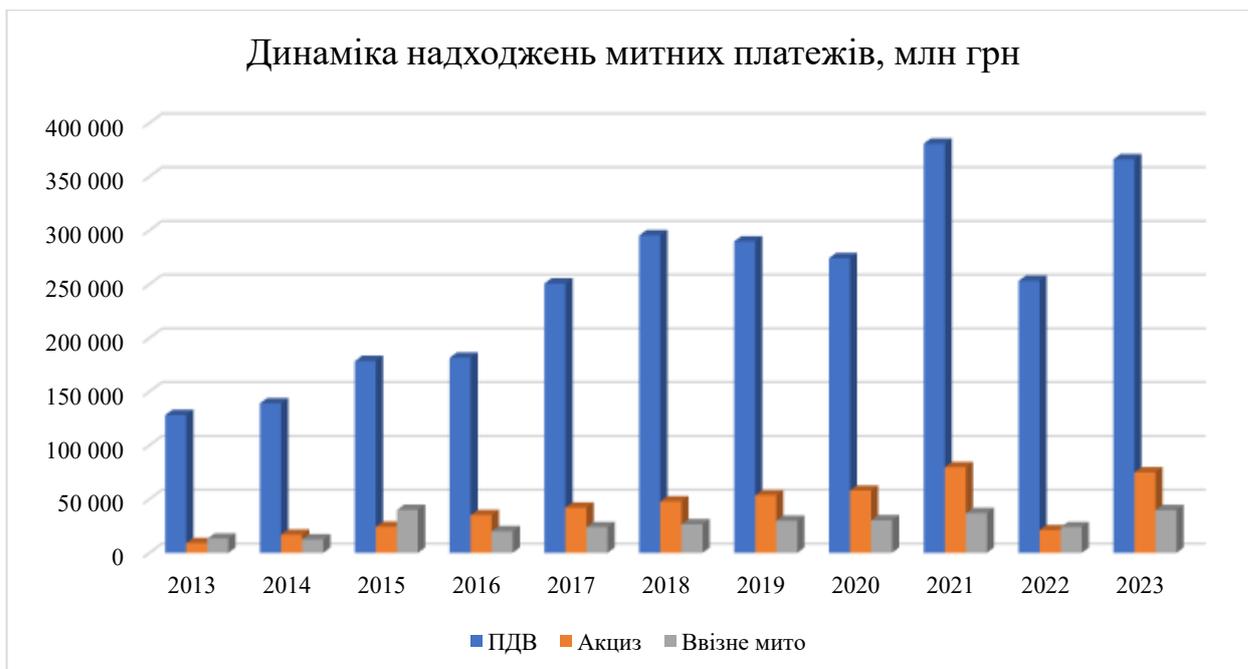


Рис. 2.2.2. Динаміка надходжень митних платежів, млн грн. Складено автором за даними [69].

Як видно із рисунку 2.2.2., основну частку в митних надходженнях складає ПДВ товарів, ввезених на митну територію України. акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) має тенденцію до збільшення: у відсотковому відношенні його частка в податкових надходженнях бюджету збільшується із 2,6% у 2013 році до 6,1% у докризовому 2021 році. А ось частка ввізного мита в податкових надходженнях, навпаки, поступово зменшується. Це можна пояснити збільшенням преференцій щодо товарів, які походять із країн, з якими Україною укладено угоди про зону вільної торгівлі.



Рис. 2.2.3. Динаміка надходжень митних платежів в загальній структурі податкових надходжень Державного бюджету України, млн грн. Складено автором за даними [69].

Як видно із рисунку 2.2.3., разом зі зростанням податкових надходжень до Державного бюджету, мала тенденцію до зростання і частка митних платежів в загальному обсязі доходів. Виключенням став 2022 рік, коли через військові дії та надані пільги при імпорті митні платежі значно зменшились. Втім, вже у 2023 році відбулось нарощування митних надходжень завдяки поживленню міжнародної торгівлі, в тому числі запуску «зернового коридору».



Рис. 2.2.4. Частка митних платежів у структурі доходів Державного бюджету України. Складено автором за даними [69].

Із наведеної діаграми видно, що частка митних платежів в структурі доходів Державного бюджету України протягом останніх 10 років сягала майже 50%. Така висока залученість митних органів до наповнення дохідної частини Державного бюджету України говорить про інституційну неспроможність податкових органів ефективно виконувати фіскальну функцію всередині країни, тому основний податковий тиск припадає на товари при перетині ними кордону. Така ситуація складалась, в тому числі, і під час об'єднання податкових і митних органів в єдину структуру (Міністерство доходів і зборів, потім ДФС). І хоча реформа з об'єднання мала на меті покращення податкового контролю за імпортованими товарами всередині країни, на практиці податкові органи, незважаючи на свою значну чисельну кадрову перевагу, перекривали надходження до державного бюджету за рахунок оподаткування імпортованих товарів.

Як зазначила у своєму дослідженні науковиця Бороденко Т. М., важливість адміністрування митних платежів визначено їх вагомою частиною та роллю у формуванні як податкових надходжень зокрема, так загальних доходів Державного бюджету України [56, с. 85].

Втім, у своєму дослідженні вона виявила негативну тенденцію до зменшення надходжень від митних платежів (досліджувалися 2017-2022 роки). Як зазначає автор, зниження обсягів надходжень до державного бюджету від митних платежів

обумовлено ускладненням економічної та політичної ситуації як в Україні, так і на міжнародній арені [56, с. 85]. За досліджуваний період частка митних платежів у доходах бюджету сягала 40% (у 2017, 2018, 2021 роках), що є майже половиною всіх податкових надходжень Державного бюджету України.

Аналіз обсягу надходжень митних платежів у 2022 р. демонструє, що в структурі податкових платежів за цей період найбільшою є питома вага ПДВ з ввезених на митну територію України товарів (223,7 млрд грн), на другому місці – акцизний податок з ввезених на територію України товарів (36,2 млрд грн), на третьому місці – мито (23,1 млрд грн) [56, с. 86]. Разом зі зменшенням питомої ваги митних платежів у 2022 році у податкових надходженнях та доходах Державного бюджету України, в абсолютному вираженні теж простежується негативна динаміка щодо надходження митних платежів до Державного бюджету України. Протягом же 2017-2020 років простежується позитивна динаміка зростання надходжень митних платежів до бюджету з 317 млрд. грн у 2017 році до 373 млрд. грн у 2019 році. Проте у 2021 р., відбулося збільшення обсягів оподаткованого імпорту, що призвело до збільшення надходжень податку на додану вартість, і як наслідок, до збільшення загального обсягу митних платежів, оскільки саме податок на додану вартість є основним їх джерелом, питома вага якого за останні п'ять років в середньому складала 79% у загальній сумі митних платежів [56, с. 86].

Серед причин, що викликали тенденцію до зменшення надходжень митних платежів Бороденко Т. М. називає падіння обсягів імпорту, високий рівень корупції, неефективність реформ в митній сфері, невиважену фіскальну та монетарну політикою уряду [56, с. 86]. Крім того, авторка визначає запровадження в Україні воєнного стану, тимчасове вимушене призупинення діяльності окремих митниць, зменшення ділової активності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, обсягів виробництва, зміну логістичних маршрутів, блокування морських торговельних портів, закриття повітряного простору як додаткові причини значного падіння обсягів митних надходжень у 2022 році [56, с. 87]. Зокрема, обсяги оподаткованого імпорту товарів у 2022 році, у порівнянні з 2021 роком, скоротились на більш ніж у 2,7 рази (з 68,2 млн тонн у 2021 році до 25,8 млн тонн у 2022 році) [56, с. 87]. Значне зменшення обсягів

оподатковуваного імпорту разом зі змінами правил в оподаткуванні, прийнятих в період збройної агресії, зумовили зменшення обсягу сплачених платежів з імпорту на 49% у 2022 році та відповідно їх частки в загальних обсягах надходжень митних платежів [56, с. 87].

Згідно зі статтею 336 Митного кодексу України, однією з форм митного контролю є проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів. Митні органи мають право здійснювати митний контроль шляхом проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань митної справи щодо, зокрема, правильності визначення бази оподаткування (тобто митної вартості товарів), своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; обґрунтованості та законності надання (отримання) пільг і звільнення від оподаткування; правильності класифікації згідно з УКТ ЗЕД товарів, щодо яких проведено митне оформлення; законності переміщення товарів через митний кордон України (частина третя статті 345 Митного кодексу України) [20].

За даними Рахункової палати України, у 2019 році митниціями в 39,5 тис. випадках здійснено корегування (збільшення) задекларованої суб'єктами ЗЕД митної вартості товарів на суму 12,9 млрд гривень. У січні–квітні 2020 року здійснено корегування митної вартості в 6,5 тис. випадках на суму 2,8 млрд грн, що в 2,4 раза за кількістю та в 1,6 раза за сумою менше, ніж за аналогічний період 2019 року, сума донарахованих платежів – менше на 44,5%. Внаслідок несплати суб'єктами ЗЕД донарахованих митними органами за результатами корегування митної вартості товарів митних платежів, які ними не оскаржувались, у 2019 році та січні–квітні 2020 року до державного бюджету не надійшло 994,2 млн гривень. Непоодинокими є випадки, коли працівниками митниць недостатньо обґрунтовувалися рішення про збільшення митної вартості товарів, що ввозилися суб'єктами ЗЕД [62].

За результатами здійснення митниціями ДФС і Держмитслужби контролю за правильністю визначення суб'єктами ЗЕД митної вартості, класифікації товарів,

що ввозилися на митну територію України, країни походження товарів, донараховано протягом 2019 року та січня–квітня 2020 року 4,2 млрд грн митних платежів, з яких до державного бюджету сплачено 2,9 млрд грн, або 69,0% загальної суми таких платежів. Незважаючи на незначний відсоток оскаржень суб'єктами ЗЕД рішень митних органів у зазначеному напрямі їх контрольної роботи (в середньому 5,7%), судами майже в усіх випадках рішення приймалися на користь суб'єктів ЗЕД, що свідчить про недостатню обґрунтованість рішень митних органів про збільшення митної вартості товарів [62].

Аудитом встановлено, що протягом 2019 – квітня 2020 року, ДФС, Держмитслужбою та їх митницями не забезпечено належного контролю за обґрунтованістю застосування платниками податків пільг зі сплати митних платежів. Так, за результатами аналізу звітних даних Держмитслужби щодо сум умовних нарахувань митних платежів встановлено, що загальні суми цих нарахувань містили недостовірні дані. Зокрема, у наданих вибірках про зафіксовані операції фактичного ввезення товарів на митну територію України із звільненням від оподаткування немає умовних нарахувань митних платежів за деякими кодами пільг, визначених у Класифікаторі звільнень від сплати митних платежів при ввезенні товарів на митну територію України, затвердженому наказом Мінфіну № 1011, а саме за кодами: «30» «Гуманітарна допомога, що надається Україні»; «99» «Інші товари, щодо яких законодавством установлюються пільги в обкладенні митними платежами»; «176» «Ввезення на митну територію України неферментованої (непереробленої) тютюнової сировини тютюново-ферментаційними заводами, які здійснюють реалізацію ферментованої (переробленої) тютюнової сировини виробникам тютюнових виробів або її експорт». Незважаючи на тенденцію до збільшення загальної суми пільг, належний контроль за їх цільовим використанням, достовірністю документів, наданих під час митного оформлення, на митницях не забезпечено. Документальні виїзні перевірки суб'єктів ЗЕД, що декларували пільги, не здійснювалися. Як наслідок, створено ризики ухилення від сплати митних платежів суб'єктами ЗЕД шляхом декларування пільг під час перетину митного кордону України [62].

Підсумовуючи блок з ефективності здійснення митного контролю у 2019 – квітні 2020 року, Рахунковою палатою України за результатами проведених територіальними органами ДФС та митницями Держмитслужби митного контролю донараховано протягом 2019 року та січня–квітня 2020 року 5,1 млрд грн митних платежів, з яких до державного бюджету не сплачено понад 2 млрд гривень. За окремими встановленими під час аудиту випадками невиконання митницями в повному обсязі заходів митного контролю та безпідставного ухилення суб'єктами ЗЕД від сплати митних платежів існували ризики недоотримання державним бюджетом 6,9 млн грн митних платежів. ДФС та Держмитслужбою не забезпечено належного обліку митних пільг. При цьому Класифікатор звільнень від сплати митних платежів при ввезенні товарів на митну територію України не узгоджено з нормами чинного законодавства. Держмитслужбою та її територіальними органами не забезпечено належного контролю за цільовим використанням товарів, звільнених від оподаткування, а отже, існували ризики ухилення від сплати митних платежів суб'єктами ЗЕД шляхом декларування пільг під час перетину митного кордону України [62].

Річний обсяг наданих митних пільг дещо зменшився з 179,2 млрд грн у 2022 р. до 173,0 млрд грн у 2023 р., тобто на 3,4% менше. Зменшення обсягу пільг припало на ПДВ та акцизний податок, а обсяг пільг з ввізного мита, навпаки, зріс у рамках розширення вільної торгівлі з ЄС. Найбільшою в частині ПДВ є пільга при імпорті товарів оборонного призначення (код пільги 164 за Класифікатором звільнень від сплати митних платежів при ввезенні товарів на митну територію України, обсяг пільги – 39,8 млрд грн у 2023 р.). Найбільшою в частині акцизного податку є пільга при імпорті підакцизних товарів (переважно тютюну), ввезених в якості сировини для виробництва інших підакцизних товарів, з яких у подальшому податковим органам буде сплачено акцизний податок з вироблених в Україні товарів, або вироблена продукція буде експортована (підпункт 213.3.6 статті 213 Податкового кодексу України) (код пільги – 130, обсяг пільги – 43,9 млрд грн у 2023 р.) [64].

Ще більш складною і неконтрольованою ситуація з умовним звільненням від митних платежів стала після запровадження воєнного стану з 24.02.2022, особливо що стосується питань з ввезення гуманітарної допомоги.

Так, за результатами спільних перевірок Державною митною службою України та Міністерством оборони України щодо отримання військовими частинами і територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки товарів, що переміщувались через митний кордон на їх адресу в якості гуманітарної допомоги, протягом січня-травня 2023 року встановлено 653 випадки не підтвердження отримання таких вантажів, як пластини до бронезилетів, прилади нічного бачення, тепловізори, дрони, автотранспорт та інше. Створений механізм контролю за надходженням до військових частин товарів гуманітарної допомоги дозволив провести перевірку більше 5 тис. фактів переміщення товарів гуманітарної допомоги на адресу близько 100 військових частин. У результаті за 5 місяців 2023 року Держмитслужбою складено 115 протоколів про порушення митних правил, де предметами правопорушень були товари, ввезені на митну територію України в якості гуманітарної допомоги, та направлено до правоохоронних органів 159 повідомлень про протиправне діяння, що містить ознаки злочину, передбаченого ст. 201-2, 358 та 190 Кримінального кодексу України. Для порівняння, протягом усього 2022 року митницями Держмитслужби складено 100 аналогічних протоколів про порушення митних правил, та направлено до правоохоронних органів 29 повідомлень про протиправне діяння, що містить ознаки злочину, передбаченого ст. 201-2, 358 Кримінального кодексу України [67].

Як зазначається в аналітичних матеріалах Національної стратегії доходів до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р, яка передбачає, зокрема, план реформування митної політики та митного адміністрування, за дев'ять місяців 2023 року митними органами здійснено митне оформлення товарів зі звільненням від оподаткування митними платежами із застосуванням 93-х податкових преференцій. Не всі преференції є податковими пільгами, значна частина митних платежів нарахована умовно як наслідок застосування спеціальних митних процедур, таких як наприклад митний режим

переробки. Проте поряд із умовно нарахованими митними платежами і пільгами, які направлені на забезпечення обороноздатності України, залишаються низка пільгових режимів, від яких можливо поступово відмовлятися [65, с. 114].

Отже, здійснивши аналіз наведених вище статистичних даних, напрацювань провідних українських вчених в галузі фінансів і державного управління, звітів з аудиту діяльності Державної митної служби України, можемо зробити висновок, що виконання фіскальної функції митними органами носить визначальний характер в діяльності цих органів, враховуючи їх організаційну структуру, кадровий потенціал та функціональні повноваження. Наповнення державного бюджету України майже на третину посадовими особами митних органів, загальна кількість яких по всій Україні налічує всього близько 10 тисяч, говорить про неабияке навантаження на кожную посадову особу, яка задіяна у виконанні митних формальностей або в процесі адміністрування митних платежів. Це також говорить про непропорційність навантаження на фіскальні і контролюючі органи з боку держави, а отже і про проблеми, які існують в механізмах державного управління митною справою.

Проаналізуємо тепер які саме механізми в державному управлінні митною справою потребують вдосконалення з точки зору покращення виконання ними фіскальної функції:

1) законодавчі: усунення невідповідностей в митному, податковому законодавстві, приведення національного законодавства у відповідність до європейського;

2) організуючі: потребує покращення процес організації діяльності митних органів з боку Міністерства фінансів України, Кабінету Міністрів України; не є ефективним процес організації взаємодії митних органів з іншими фіскальними, правоохоронними і контролюючими органами;

3) виконавчі: процес здійснення митних формальностей, а отже і контролю за операціями з переміщення товарів через митний кордон України митними органами здійснюється в стані перманентного стану змін в законодавстві, в організаційній структурі і під тиском зовнішніх негативних факторів, що не може не позначатись на якості виконання митних процедур;

4) координуючі: не є ефективним процес організації взаємодії митних органів з іншими фіскальними, правоохоронними і контролюючими органами з боку Міністерства фінансів України, Кабінету Міністрів України;

5) зовнішньо-організаційні: постійна зміна місця Державної митної служби України в системі фіскальних і контролюючих органів має негативний вплив на виконання покладених на неї завдань;

6) планування: встановлення індикативних показників наповнення державного бюджету України Міністерством фінансів України не завжди відповідає макроекономічній ситуації в країні; процес прогнозування є недосконалим, а перегляд індикативів в бік зменшення навіть за наявності об'єктивних факторів відбувається дуже повільно або взагалі не відбувається, що впливає на загальне оцінювання ефективності діяльності митних органів (зазвичай це так зване «невиконання планових показників надходжень до Держбюджету»);

7) контролю: тут мова йде як про механізми зовнішнього контролю з боку інших органів державної влади, на які покладено функцію фінансового і бюджетного контролю, так і про внутрішній контроль митних органів (внутрішній аудит, ефективний митний пост-аудит, контроль за своєчасністю перерахування платежів до бюджету, контроль за виконанням умов митних режимів, які передбачають умовне звільнення від оподаткування, контроль за донарахуванням і сплатою донарахованих митних платежів);

8) інституційні (організаційно-структурні): встановлення оптимальної організаційної структури митних органів задля ефективного виконання того обсягу митних формальностей, які припадають на кожного окремого працівника. Також в попередніх дослідженнях нами вже пропонувалось, враховуючи прописані в Положенні про Державну митну службу України специфічні функції, підтверджені державним аудитом ефективності неналежний рівень і стан координації діяльності та контролю з боку Міністерства фінансів України, запровадити підпорядкування Державної митної служби України як центрального органу виконавчої влади зі специфічними функціями та спеціальним статусом напряму Кабінету Міністрів України [66, с. 81].

Таким чином, на нашу думку, вдосконалення саме цих механізмів державного управління дозволить підвищити ефективність здійснення фіскальної функції митними органами України.

2.3. Зарубіжний досвід забезпечення виконання фіскальної функції митними органами.

Багатовікова історія митних органів як однієї з ознак держави свідчить про надзвичайну інституційну важливість розбудови митної системи країни для її подальшого економічного розвитку. Саме наявність захисних та фіскальних функцій визначає основну спрямованість в діяльності митних органів. В деяких країнах існує практика і традиція об'єднання митних і податкових органів (наприклад, Великобританія), в інших на вимогу часу митні функції об'єднані з функціями захисту кордону (наприклад, США). Рівень фіскального навантаження на митну систему залежить не лише від традицій, що склались в певній країні, а й від ступеня економічного розвитку та залучення в глобальні економічні процеси. Так, держави із недостатньо розвиненою економікою або недостатньо ефективною системою внутрішнього оподаткування роблять ставку на оподаткування товарів при перетині кордону. І навпаки, країни з найбільш відкритими і потужними економіками мінімізують митні платежі, роблячи акцент на внутрішньодержавному оподаткуванні. Деякі країни в процесі розбудови своїх митних систем вдаються до аутсорсингу на користь зарубіжних приватних компаній. Всі ці приклади мають як позитивний, так і негативний аспекти.

Слід зазначити, що організаційну розбудову і функціональне навантаження митних органів слід розробляти, враховуючи національні особливості, звичаї ведення бізнесу, рівень розвитку податкової системи, географічні особливості, геополітичну ситуацію та багато інших факторів. Тому ми проаналізуємо стан фіскального навантаження на митні органи зарубіжних країн з урахуванням найпрогресивнішого світового досвіду, досвіду європейських країн в рамках євроінтеграційних процесів в Україні, а також схожості зовнішніх і внутрішніх умов до українських реалій.

Питаннями дослідження зарубіжного досвіду розбудови і діяльності митних органів займалися науковці Крисовата К., Косташенко А., Карпа М., Чуприна Л. М., Олійник О. І., Саварець А., Петрова І., Дорофєєва Л. М., Прокіпчук Л. І., В. Хомутенко та О. Запорожець.

На думку дослідників Крисоватої К. та Косташенка А., у зарубіжній практиці найбільш науково обґрунтованими й втіленими моделями управління митними послугами вважаються сінгапурська, шведська та американська. За оцінками зарубіжних експертів, застосування цих моделей призвело до зростання внутрішнього валового продукту вказаних країн на 20% [73, с. 62].

У Сінгапурі функціонує електронна система Єдиного вікна TradeNet. Вона була введена в дію 1987 року. Система TradeNet зручна для всіх сторін взаємодії державних митних органів і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Клієнту системи зручно, оскільки скорочується час і витрати матеріальних ресурсів, що сприяє економії капіталу й зростанню товарообігу. Держава отримує додаткові податкові прибутки за рахунок зростання товарообігу. Ефективній роботі митної системи в Сінгапурі сприяє налагоджена система інформування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з різних питань оформлення товарів на митному кордоні. На сайті будь-який суб'єкт може отримати необхідну інформацію щодо порядку переміщення товарів через митний кордон країни в доступній формі. Інформування й прозорість є одними з основних важелів боротьби з корупцією, яка завжди проводилась у Сінгапурі. Саме завдяки сучасній і доступній системі онлайн-інформування сінгапурська митна служба стає прозорою для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності [73, с. 62-63].

У Швеції, як і в Сінгапурі, система митних послуг організована за принципом Єдиного електронного вікна. Всі дані від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності консолідуються через державний митний орган, а потім за запитом направляються в службу ветеринарного й фітосанітарного контролю, державну податкову й банківську системи. У Швеції суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності може відправити митну декларацію шляхом простого SMS-повідомлення [73, с. 63].

Окремої уваги заслуговує практика управління митними послугами в США, оскільки саме митна служба США визнана в світі, зокрема й Всесвітньою митною організацією, найбільш розвинутою. Тому доцільно розглянути можливості застосування позитивного досвіду США в процесі модернізації системи організації та діяльності митної служби України.

Крім того, США є лідером міжнародної торгівлі та взірцем якісного та швидкого митного оформлення товарів і транспортних засобів.

До митних органів Сполучених Штатів Америки відноситься Митно-прикордонна служба США (U.S. Customs and Border Protection) і Бюро з митних питань та охорони кордонів США. Митно-прикордонна служба США входить до структури Міністерства національної безпеки США й об'єднує в собі функції цілого ряду агентств (інституцій), серед яких: митна служба, імміграційна служба, служба контролю здоров'я рослин і тварин, прикордонні війська тощо [73, с. 63].

Основною метою діяльності Митно-прикордонної служби є недопущення проникнення терористів і зброї на територію США. Служба також виконує завдання з недопущення ввезення на митну територію наркотичних засобів, контрабандних товарів, сільськогосподарських шкідників та затримання осіб, які перебувають у розшуку. Бюро з митних питань та охорони кордонів США є однією з найбільших і комплексних агенцій Департаменту національної безпеки США. До його пріоритетних завдань належать: запобігання тероризму, регулювання та спрощення міжнародної торгівлі, стягування митних платежів, захист торговельного законодавства й економічних інтересів США [73, с. 63].

У рамках інтенсифікації модернізації процесів митного оформлення митні органи США виділяють наступні завдання:

- прискорення процесів митного оформлення товарів і вдосконалення якості послуг за допомогою автоматизованих систем, електронного декларування й використання інших «безпаперових» систем;
- удосконалення процедури експертизи товарів і забезпечення висококваліфікованими кадрами Митно-прикордонної служби.

Таким чином, у США Митно-прикордонна служба – це центральний державний орган, який регулює процеси імпорту та експорту товарів на митній території США, головними його функціями є:

- нарахування обсягу мита та організація збору митних платежів у федеральний бюджет;
- здійснення функції митного контролю;
- митний нагляд за державними кордонами;
- контроль транспортних компаній, які здійснюють перевезення товарів;
- митний пасажирський контроль багажу, профілактика правопорушень на митниці, оперативне їх розслідування [73, с. 63-64].

Митні збори в США належать до федеральних податків і складають незначну частину доходів федерального бюджету. Мета цих податків – торговий протекціонізм стосовно деяких товарів і країн. Ставки митних зборів установлюються в центах (доларах) за міру ваги або у % до вартості товару [83, с. 13]. Як зазначається в інформаційному буклеті Митно-прикордонної служби США за 2021 рік, протягом «типового дня» митниками США стягується приблизно 256 мільйони доларів США зборів, податків та інших платежів (включаючи більше 234 мільйонів доларів США митних платежів) при перевірці імпортованих товарів на суму 7,6 мільярда доларів [84]. Тобто сума митних платежів складає приблизно 3,3% від митної вартості імпортованих товарів.

У своєму дослідженні Саварець А. наводить такі дані: митні органи США забезпечують надходжень до федерального бюджету на суму близько 30 млрд. дол. (що становить менше 1% загальної дохідної частини, яка дорівнює майже 4 трлн. дол.) [85, с. 6].

Але оскільки США за своїм адміністративно-територіальним устроєм, історією, характером кордонів значно відрізняються від України, їх передовий досвід не може бути цілком застосований в українських реаліях. Більш доречним для нас є вивчення досвіду європейських країн, які є ближчими до нас географічно, за менталітетом, а також враховуючи євроінтеграційні прагнення України.

Розвиток і становлення митного права ЄС прямо пов'язані зі створенням митного союзу на рівні ЄС, що передбачає загальний простір, в якому здійснюється

вільний обіг товарів та осіб. При цьому встановлюється спільний простір для суб'єктів ЄС з метою вжиття заходів у сфері торгової, тарифної й нетарифної політики щодо третіх країн. Правовими актами ЄС визначено межі митної території Союзу, на якій, крім деяких випадків, застосовується єдине митне законодавство [74, с. 49-50].

У рамках ЄС на базі Митного союзу, який був створений у 1968 році, були послідовно створені єдиний внутрішній ринок, а потім економічний і валютний союз. Митний союз став відправним етапом для подальшого розвитку ЄС і чималою мірою сприяв його перетворенню на центр тяжіння для інших європейських країн. Натепер ЄС досяг вищої стадії регіональної економічної інтеграції – економічного і валютного союзу, а число його учасників зросло з початкових 6 до 27. Цей успіх пояснюється тим, що запровадження вільного митного простору стало на завершальному етапі необхідним інструментом посилення подальшої інтеграції і було однією з фаз більш глобального процесу, а не організовувалося з якоюсь абстрактною метою. Митний союз Європейського Союзу, без сумніву, є перевагою для всіх країн під час здійснення взаємної міжнародної торгівлі [79, с. 121].

У відносинах з іншими країнами митна політика ЄС є достатньо жорсткою, адже головною метою інституцій ЄС є захист національних виробників в державах-членах ЄС, забезпечення їх виходу на зовнішні ринки, включаючи ринок України [72, с. 38].

ЄС має спільну торговельну політику, згідно з якою Європейська Комісія веде переговори про торговельні угоди та представляє інтереси ЄС від імені своїх 27 держав-членів. Таким чином, торговельна політика є виключною компетенцією ЄС, тому лише ЄС, а не окремі держави-члени, може приймати закони з питань торгівлі та укладати міжнародні торговельні угоди. Укладаючи торговельні угоди, ЄС прагне вирішити ті питання, які стають на шляху торгівлі у відносинах з іншими країнами. Залежно від угоди такі угоди можуть призвести до низки зобов'язань від імені зацікавлених сторін, наприклад: скасування або зниження митних зборів (податків) на товари; скасування будь-яких обмежень (квот) на обсяги товарів, які можна експортувати; дозволити підприємствам надавати послуги та брати участь у

державних контрактах; зменшення бюрократії, яка ускладнює експорт для підприємств.

Товари можуть імпортуватися в ЄС за різними режимами торгівлі залежно від товару та країни походження. Основним режимом торгівлі є режим найбільшого сприяння (РНС), який, в принципі, застосовується до всіх країн — він передбачає звичайні недискримінаційні тарифи на імпорт і виключає пільгові тарифи згідно з угодами про вільну торгівлю та іншими схемами або тарифи, що стягуються всередині квот. Мита РНС – це те, що країни обіцяють накласти на імпорт з інших країн-членів СОТ, якщо ця країна-партнер не має преференційної торговельної угоди або преференційного режиму, як-от Загальна система преференцій (GSP) для країн, що розвиваються, або ЄС «Все, крім зброї» (програма ЕВА). Практично всі країни світу приєдналися принаймні до однієї угоди про преференційну торгівлю, згідно з якою вони обіцяють надавати товарам іншої країни нижчі мита, ніж їхня ставка РНС, наприклад, через митний союз або зону вільної торгівлі, де преференційна тарифна ставка для фактично всіх продуктів дорівнює нулю.

У європейській класифікації податки на виробництво та імпорт поділяються на податки на продукцію, які сплачуються за одиницю певного товару чи послуги, виробленого або наданого, та інші податки на виробництво. Податки на продукти далі поділяються на податки на додану вартість (ПДВ), податки та мита на імпорт, за винятком ПДВ, і податки на продукти, за винятком ПДВ та податків на імпорт. Найважливішим видом податків на виробництво та імпорт є ПДВ. У 2022 році в ЄС надходження від податків на продукти становили близько 81%, а ПДВ — близько 55% від загальної суми податків на виробництво та імпорт.

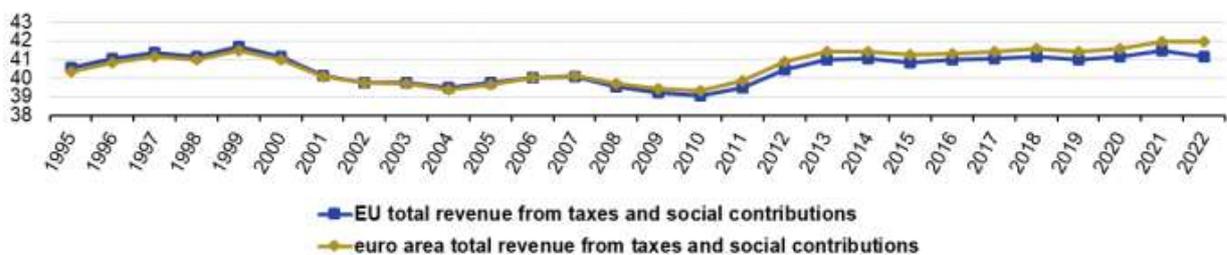
У 2022 році в ЄС податки на виробництво та імпорт становили 13,6% ВВП, а поточні податки на доходи, багатство тощо становили 13,4% ВВП, тоді як чисті соціальні внески становили 13,9% ВВП.

Вплив економічної та фінансової кризи на податкові надходження з 2007 року є очевидним. З моменту останнього підйому в 2007 році (40,1% ВВП) співвідношення податкових надходжень до ВВП в ЄС різко знизилося до 39,1% ВВП у 2010 році. З 2011 по 2013 рік податкові надходження у відношенні до ВВП

суттєво зросли, що було пов'язано з тим, що абсолютні податкові надходження збільшувалися за тією самою траєкторією, що й у попередні роки, а приріст ВВП був меншим. З 2014 по 2015 рік податкові надходження в перерахунку на ВВП дещо знизилися як в ЄС, так і в єврозоні, перш ніж збільшитися з 2016 по 2018 рік. У 2019 році спостерігається невелике зниження як для ЄС, так і для єврозони (див. рис. 2.5.). Податкові надходження в єврозоні у відсотках від ВВП залишаються на вищому рівні, ніж податкові надходження в ЄС.

У 2020 і 2021 роках податкові надходження в ЄС і єврозоні значно зросли у відсотках від ВВП. Збільшення у відсотках до ВВП передбачає більший приріст податкових надходжень порівняно зі зростанням номінального ВВП. Карантини значно вплинули на ВВП, що призвело до зниження економічної активності. У 2021 році абсолютне збільшення надходжень від податків і соціальних внесків у ЄС та єврозоні після виняткового падіння у 2020 році через пандемію COVID-19 було набагато сильнішим, ніж зростання номінального ВВП. У 2022 році надходження від податків і соціальних внесків сильно зросли в абсолютному вираженні на рівні ЄС, однак на це сильно вплинув інфляційний тиск. У відношенні до ВВП доходи від податків і соціальних внесків знизилися на рівні ЄС. [75].

Total revenue from taxes and social contributions, EU and euro area
(% of GDP)



Source: Eurostat (gov_10a_taxag)

eurostat

Рис. 2.3.1. Рівень надходжень від податків і соціальних внесків в ЄС та євро зоні.

Джерело:[75].

Є багато причин, чому державні податкові надходження змінюються з року в рік. Загалом, основними причинами є зміни в економічній діяльності (впливають на рівень зайнятості, продажі товарів і послуг тощо) та в податковому законодавстві (впливають на податкові ставки, податкову базу, порогові значення, звільнення тощо), що також впливає на доходи як зміни рівня ВВП. Фінансова

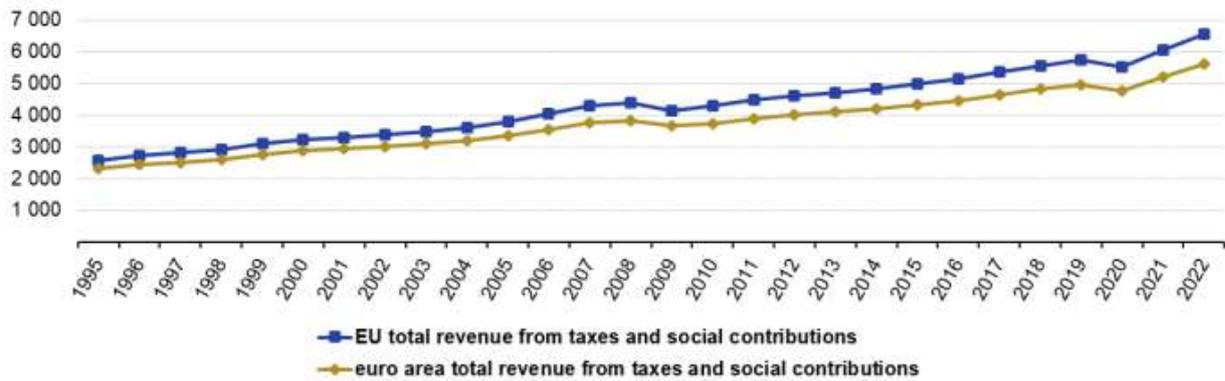
криза 2008 року разом із заходами фіскальної політики для стимулювання економіки, прийнятими в країнах, мала значний вплив на рівень і структуру податкових надходжень у 2009-2016 роках, хоча перші наслідки стали помітними вже з третього кварталу 2008 р.

Навіть в абсолютному вираженні податкові надходження в ЄС і єврозоні впали в період між 2008 і 2009 роками - вперше з 1995 року (період, за який збираються дані), перш ніж стабільно зростати знову і перевищити докризовий рівень у 2011 році. Пропорційне збільшення податкових надходжень було вищим, ніж пропорційне збільшення ВВП, що призвело до збільшення співвідношення податкових надходжень до ВВП як у ЄС, так і в єврозоні. Таке відновлення податкових надходжень у більшості держав-членів ЄС можна принаймні частково пояснити активними заходами зі збору доходів у деяких державах-членах, наприклад підвищенням ставки ПДВ і запровадженням нових податків, таких як податки на банки та майно.

У 2021 році, все ще під впливом пандемії COVID-19, спостерігалось набагато швидше відновлення податкових надходжень, ніж під час фінансової кризи, як в абсолютних величинах, так і в порівнянні з номінальним ВВП. У 2022 році, менш постраждалих від пандемії COVID-19, але під впливом інфляційного тиску, зокрема на ціни на енергоносії, співвідношення податків до ВВП у ЄС знизилось, тоді як у єврозоні воно залишалось стабільним.

Через відмінність національних податкових структур непрямі податки, прямі податки та чисті соціальні внески значно відрізняються в різних країнах з точки зору податкових надходжень, які вони генерують.

Evolution of tax revenue, EU and euro area billions of euro



Source: Eurostat (gov_10a_taxag)

eurostat

Рис. 2.3.2. Еволюція податкових надходжень в ЄС та євро зоні, млрд євро.

Джерело:[75].

Податки на виробництво та імпорт збільшили свою частку в загальному оподаткуванні з 2010 по 2022 рік. Це принаймні частково пов'язано зі збільшенням ставок ПДВ у багатьох країнах і запровадженням нових податків. У період з 2014 по 2019 рік податки на виробництво та імпорт зростали відповідно до номінального ВВП, тобто як співвідношення до ВВП вони залишалися стабільними на рівні 13,7%. У 2020 році цей коефіцієнт знизився до 13,4% ВВП, оскільки податкові надходження - зокрема від податків на такі продукти, як ПДВ - скорочувалися швидше, ніж ВВП. Крім того, у низці країн протягом 2020 року було доступно певне полегшення сплати ПДВ. Після часткового відновлення споживання у 2021 році співвідношення знову зросло до рівня 13,8%. У 2022 році в ЄС порівняно з 2021 роком співвідношення знизилося до 13,6% ВВП, що означає, що податки на виробництво та імпорт зросли менш сильно, ніж номінальний ВВП. Частково це пов'язано з заходами щодо податкових пільг, запропонованих низкою країн ЄС щодо податків на енергоносії.

У 2022 році найвище співвідношення податків на виробництво та імпорт до ВВП було зафіксовано у Швеції (21,5 %), Греції (19,4 %), Хорватії (19,2 %) та Угорщині (18,3 %), що відповідає відносно високому загальному рівню оподаткування в Швеції. Найнижчі показники цих непрямих податків зафіксовано в Ірландії (6,4 %), Мальті (10,6 %), Румунії (10,7 %), Німеччині (11,1 %), Чехії (11,5 %), Люксембурзі (11,7 %), Литві (11,8 %).), а також Швейцарії (5,3 %) і Норвегії

(9,0 %), при цьому Ірландія та Швейцарія мають низький загальний рівень оподаткування [75].

Професор Оніщик Ю. В. зазначає, що в українському та європейському законодавстві відсутній єдиний підхід до визначення сутності правової конструкції «митні платежі» [76, с. 87].

За висловом професорки Марти Карпи, мито з товарів, що ввозяться до ЄС, становить близько 14% від загального бюджету ЄС як частина його «традиційних власних ресурсів».

Як зазначає дослідниця, митні органи держав-членів відіграють ключову роль у збалансуванні необхідності полегшення торгівлі з більш швидкими та безперервними процедурами імпорту та необхідністю застосування митного контролю. Митний контроль на зовнішніх кордонах ЄС захищає споживачів від товарів і продуктів, які можуть бути небезпечними або шкідливими для їхнього здоров'я. Окремо діють заходи митного контролю, націлені на захист тварин та навколишнього середовища, на боротьбу з незаконною торгівлею видами, що зникають, на запобігання хворобам рослин і тварин.

Митні органи співпрацюють з урядами та імміграційними службами в боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом. Вони борються з торгівлею людьми, наркотиками, зброєю та контрафактними товарами, а також здійснюють перевірки щодо осіб з великими сумами готівки, які стосуються ризиків відмивання коштів, ухилення від сплати податків, фінансування злочинних організацій. Митниця ЄС також бореться з шахрайством щодо податків та мит з боку юридичних та фізичних осіб, які позбавляють національні уряди доходів [77, с. 36].

Як зазначає у своєму дослідженні Чуприна Л. М., базовими складовими Економічного Валютного Союзу ЄС, до якого входить бюджетно-фіскальна дисципліна, є стабільність цін, здорові публічні фінанси і стабільний платіжний баланс, що впливає зі ст. 119 Договору про ЄС. Серед основних актів, які наразі застосовуються в Європі у сфері бюджетно-фіскальних правовідносин вона виділяє 2 основних - це Пакт про стабільність і зростання та Пакт шести – в основі яких покладено дотримання меж бюджетного дефіциту до 3% від ВВП та рівня державної заборгованості не більше 60%. 11 вересня 2014 р. бюро ETUCE

затвердило план дій щодо забезпечення більш глибокої участі ETUCE в процесі Європейського економічного управління (Європейський семестр). У сукупності з «Пактом шести» вони створили правові передумови для вдосконалення бюджетно-фіскальної політики ЄС.

«Пакт шести» складається з шести постанов і директив, що стосуються середньострокових бюджетних програм та статистики. Між 25 державами – членами ЄС підписано Фіскальний договір щодо подальшого посилення фінансово-політичної та економічно-політичної координації. У його межах сторони зобов'язуються впровадити єдині обов'язкові довгострокові бюджетні правила в своє національне законодавство.

«Пакт двох» є доповненням до «Пакту шести» і вважається бюджетно-політичним та економічно-політичним наглядом за державами Єврозони. Він складається з двох постанов, перша з яких – перевірка національних бюджетів на стадії планування, друга має призначати посилений контроль за державами-членами, які мають труднощі щодо фінансової стабільності або отримують фінансову допомогу.

Європейський семестр і «Пакт-шести» – це нововведення, які дозволили не тільки реформувати «Пакт про стабільності і зростання» і наділити його дієвими механізмами, але і створити додаткову процедуру відстеження макроекономічних дисбалансів, а також встановити мінімальну систему стандартів для бюджетно-фіскальних національних органів.

Подальшим кроком має стати посилення бюджетного нагляду по відношенню до країн-учасниць ЄС, а також створення механізмів щодо ефективного вдосконалення ситуації в державах у вигляді двох регламентів: Регламент Ради 1466/97 від 7 липня 1997 р. «Про посилення нагляду за дотриманням статей бюджету, координацією економічної політики і спостереженням за їх здійсненням» та Регламент Ради 1467/97 від 7 липня 1997 р. «Про прискорення введення процедури контролю за надмірним дефіцитом». Другий був присвячений розвиваючим країнам з нестабільною економікою [71, с. 393].

У 2013 році Пакт про стабільності і зростання отримав ще одне оновлення, яке пошириться на інші країни ЄС (особливо на країни зони євро). У свою чергу другий регламент закріпив обов'язок держав Єврозони надавати проекти своїх національних бюджетів з можливістю їх коригування з боку Європейської комісії. У Регламенті Ради та Європарламенту 473/2013 від 21 травня 2013 р. «Про загальні положення про моніторинг та оцінку проектів бюджетних планів та забезпечення корекції надмірного дефіциту держав-членів у зоні євро» встановлюється чітка послідовність кроків, які сприяють нагляду за бюджетнофіскальною дисципліною в державах-членах ЄС. Правовою підставою служить стаття 136 Договору про утворення Європейського Союзу, яка дозволяє Раді ЄС вживати заходів посиленого нагляду за країнами Єврозони [71, с. 394].

Як зазначає Олійник О. І., у Франції митним органом, який здійснює митну політику країни, є Генеральна дирекція митниць і непрямих податків (DGDDI), яка підпорядковується Міністерству державних рахунків. До повноважень цього органу належать:

- сприяння ефективному оподаткуванню та наповненню бюджету;
- підтримка економічної активності та підприємницького середовища в країні;
- боротьба з шахрайством у сфері грошових розрахунків та у сфері міжнародного обігу заборонених предметів.

Зокрема, завдання Генеральної дирекції митниць і непрямих податків спрямовані і на захист безпеки громадян та навколишнього природного середовища, і на охорону культурної спадщини, і на протидію економічним злочинам та злочинам у сфері адміністрування податків тощо [70, с. 57].

Економічна місія DGDDI підтримує національну економіку та французькі компанії. На підставі правил, встановлених для міжнародної торгівлі, вона контролює торгові потоки за трьома напрямками: швидкість; безпека; якість за допомогою процедур, адаптованих до потреб бізнесу. Фіскальна місія DGDDI забезпечує щороку близько 13% суми державних доходів і робить свій внесок, як і її європейські колеги, у фінансування бюджету ЄС [73, с. 64]. За твердженням

Саварця А. в певному сенсі Україна в 90-х рр. фактично відтворювала французьку модель побудови системи митних органів [85, с. 8].

Ще однією показовою країною для дослідження розбудови системи митних органів і організації митної справи в ЄС є Німеччина, система митних органів якої зазнавала змін і після об'єднання Західної і Східної частин країни, і після набуття чинності нового Митного Кодексу ЄС. Як зазначає дослідниця цього питання Петрова І., базовим регуляторним актом, що закріплює ключові положення щодо нормативно-правового забезпечення інфраструктури митних органів, забезпечення необхідними технічними засобами митного контролю, управління митними ризиками є Митний кодекс Європейського Союзу. Система митних органів Німеччини з її оновленою структурою не тільки забезпечує національну безпеку на власній митній території, а і робить значний внесок у захист зовнішньоекономічних інтересів Європейського Союзу [79, с. 125-26].

1 січня 2016 року було запроваджено нову модель митного управління Німеччини, на чолі якої як вищий федеральний орган натеper – Генеральна митна дирекція (Generallzolldirektion). Середня ланка митних органів у цій структурі відсутня, проте мають місце численні митні органи на місцевому рівні. Федеральне законодавство покладає на митні органи Німеччини досить широкі повноваження. Окрім стягування митних платежів і контролю за переміщенням товарів через кордон, до сфери повноважень митних органів віднесено як боротьбу з контрабандою наркотичних, тютюнових та лікєро-горілочаних виробів, зброї та боєприпасів, так і попередження і припинення фінансування тероризму. Останнім часом особливого значення набуває боротьба з нелегальною трудовою діяльністю, робота мобільних митних груп із виявлення цієї діяльності, а також виявлення фальсифікованих товарів під час спроби ввезення на територію Європейського Союзу.

Оновлена структура митного управління Німеччини станом на грудень 2018 року має три рівні. Найвищий федеральний орган: Федеральне міністерство фінансів, у структурі якого функціонує Управління III (Abteilung III) і яке координує діяльність Федерального митного управління. Вищі федеральні органи: Генеральна митна дирекція (Generallzolldirektion), яка нараховує понад 7 000

службовців. Органи місцевого рівня: 43 Головні митні управління (Hauptzollämter), підпорядковані 271 митні пости (Zollämter) та 8 оперативно-розшукових митних управлінь (Zollfahndungsämter).

До структури Генеральної митної дирекції належать: дев'ять дирекцій, оперативний штаб, уповноважений з питань служби, уповноважений з питань захисту інформації. Загалом дев'ять дирекцій з відповідними їм функціями, повноваження яких поширюються на всю федеральну територію, координують діяльність нижчих митних органів на місцевому рівні.

На місцевому рівні діють 43 митні інспекції (на рівні федеральних земель) із типовою структурою, яка включає такі відділи: відділ щодо роботи з персоналом, організації роботи та фінансування служби; відділ визначення суми податкового зобов'язання; відділ податкового контролю та аудиту (служби виїзних перевірок); відділ фінансового контролю за нелегальною трудовою діяльністю; відділ нарахування штрафних санкцій; відділ виконавчого провадження. Крім того, до структури входить: штаб; уповноважені з питань захисту інформації та із загальних питань служби; відповідальні за дотримання прав персоналу та осіб, що мають фізичні вади; відповідальний за проходження навчальної практики.

Крім того, спеціалізованими митними підрозділами на місцевому рівні є 8 оперативно-розшукових митних управлінь у містах Берлін, Гамбург, Ганновер, Мюнхен, Штутгарт, Франкфурт на Майні, Ессен, Дрезден, які уповноважені вести досудове розслідування у кримінальному провадженні та провадження у справах про адміністративні правопорушення. Основними напрямками роботи цих восьми управлінь є розслідування у сфері незаконного обігу наркотичних засобів та контрабанди тютюнових виробів, контрафактних, фальсифікованих товарів, а також кримінальних злочинів у митній сфері та у галузі міжнародного економічного права. Суттєву допомогу оперативно-митним управлінням Німеччини щодо консультування, координації діяльності, підтримки під час виконання повноважень надає кримінальна митна служба (Дирекція VIII).

Завдяки злагодженій і скоординованій роботі 67 мобільних митних груп і мобільних пересувних сканер-приладів, 1 200 працівників наземних митниць, 31 митний корабель, 350 працівників, що здійснюють митний контроль на воді, 2 600

митників на кордоні зі Швейцарією, а також в аеропортах та морських пунктах пропуску, 3 400 працівників оперативно-розшукових митниць у 2017 році були досягнуті значущі результати. Так, до федерального бюджету було стягнуто митних платежів на суму 125 млрд. євро, із них: від сплати акцизного податку – 59,2 млрд. євро, транспортного податку – 8,9 млрд. євро, податку на додану вартість на ввезені товари – 56 млрд. євро. Про обсяги проведеного митного контролю у 2017 році свідчать такі дані: протягом року підприємствами Німеччини до країн, що не є країнами ЄС, було вивезено товарів на загальну суму 970 млрд. євро, а ввезено до Німеччини товарів на суму 443 млрд. євро [79, с. 123-125].

Ще одним цікавим кейсом для вивчення зарубіжного досвіду для України має стати польський шлях перетворень на шляху до єдиного митного простору. Адже Польща, як і Україна в разі вступу до ЄС, втратила свої західні митні кордони, натомість мала посилити безпековий контроль на сході як крайня східна прикордонна країна Європейського Співтовариства. Як зазначає у своїй монографії Дорофєєва Л. М., суттєвих змін зазнали організація діяльності та сама система митних органів, відколи в результаті вступу Польщі до ЄС фактично припинили своє існування кордони із сусідніми державами – членами ЄС (Німеччиною, Чехією, Словаччиною та Литвою), натомість значно зросла роль східного кордону Польщі як зовнішнього кордону Співтовариства. Змінились і завдання митних органів: з'явилися компетенції у сфері контролю за підакцизними товарами, податком на додану вартість на імпорتنі товари, участь у реалізації спільної сільськогосподарської політики тощо. Такі зміни щодо поставлених перед митною адміністрацією завдань спонукали до здійснення перетворень у структурі, внутрішній організації та повноваженнях підрозділів, що здійснюють функції митного контролю та оформлення. Найбільш суттєві реформи організаційної структури митної служби відбулись у травні 2004 р., коли одночасно було ліквідовано 15 митниць із 67 існуючих та 104 офіси з 277 [82, с. 175].

Як і в Україні, в Польщі координує діяльність митної служби, а також бере участь у формуванні державної митної політики Міністр фінансів, який виконує свої функції через Голову митної служби (Szóžby Celnej). До повноважень Голови належать питання управління митною службою та забезпечення ефективного

виконання покладених на неї завдань; Голова контролює діяльність директорів митних палат і начальників митних управлінь; забезпечує виконання показників щодо наповнення державного бюджету в розмірах, визначених для митної служби. Безпосередньо Голові митної служби підпорядковані такі підрозділи Міністерства фінансів, як Департамент інформатизації публічних послуг, Департамент податкового і митного контролю, Департамент мита, Департамент митної служби і Департамент податкової адміністрації [82, с. 175-176].

До фіскальних завдань митної служби Польщі належить нарахування та стягнення: мита та інших митних платежів, пов'язаних з імпортно-експортними операціями з товарами; податку на імпорт з товарів і послуг; акцизного податку; ігрового податку та внесків за азартні ігри; паливного збору; податку на видобуток корисних копалин. Про значущість для держави виконання поставлених завдань прямо свідчить той факт, що службовці фіскальних органів становлять 35,3% усіх державних службовців Польщі. Крім цього, у рамках захисної функції митники забезпечують виявлення, запобігання і протидію податковим злочинам і правопорушенням та притягнення винних осіб до відповідальності за їх учинення [82, с. 176].

Як зазначає у своєму дослідженні Прокіпчук Л. І., на сьогодні близько 99% ставок мит розвинутих країн, в тому числі й держав-членів ЄС, є пов'язаними згідно із зобов'язаннями про тарифні поступки в рамках СОТ, а їх середньозважена ставка не перевищує 5% (за винятком сільськогосподарських зборів). Таким чином, абсолютна більшість ставок Єдиного митного тарифу ЄС є конвенційними за своєю сутністю, адже вони встановлені відповідно до міжнародних угод. Дотримуючись домовленостей, досягнутих у ході декількох раундів торговельних переговорів у рамках ГАТТ і СОТ, ЄС послідовно знижує ставки імпортних мит. За даними СОТ, середня ставка мит у ЄС становить 6,9%, причому, для сільськогосподарської продукції середня ставка дорівнює 17,3%, для інших товарів (крім бензину) – 4,5%. Різниця між мінімальною й максимальною ставками мит становить: для сільськогосподарської продукції від 0 до 236,4%, для іншої продукції від 0 до 26%. Крім того, багато товарів одержують в Співтоваристві тарифні преференції.

Ще одним видом митних платежів є податки з обігу та акцизи. Основним різновидом податків з обігу в країнах ЄС є податок на додану вартість. Характер ПДВ передбачає, що товари внутрішнього виробництва й імпортовані товари підлягають рівному обкладанню, тому ПДВ на імпорт товарів сплачується так само, як і при внутрішньому обігу. Варто зазначити, що з 1 січня 1993 р. при ввезенні товарів з однієї країни ЄС до іншої підстав для обкладання ПДВ не виникає. Збір ПДВ при імпорті товарів у ЄС із третіх країн носить не дискримінаційний (як імпортні мита), а компенсаційний характер, оскільки забезпечує рівність між товарами внутрішнього виробництва й імпортованими. Таким чином, природу ПДВ можна визначити як зрівняльну.

Як слушно зауважує Прокіпчук Л. І., незважаючи на значні успіхи в гармонізації права держав-членів у галузі непрямого оподаткування, дотепер не вирішене питання про введення єдиної ставки ПДВ у Співтоваристві. Ставки ПДВ установлюються державами-членами самостійно, хоча й з дотриманням установлених у Співтоваристві в 1993 р. верхніх і нижніх меж. Тому, якщо мита на імпортований товар можуть стягуватися на всій митній території ЄС по ставці, установленій Єдиним митним тарифом, то ПДВ повинен стягуватися по ставці, що діє в країні-імпортері. Така ситуація багато в чому суперечить свободі пересування товарів у Співтоваристві, оскільки обмежує можливості імпортерів Співтовариства при виборі місця митного оформлення товарів [80, с. 72-73].

Так, основні ставки ПДВ в країнах ЄС станом на 1 січня 2017р. коливаються: Люксембург – 17%, Мальта – 18%, Німеччина, Кіпр, Румунія – 19%, Австрія, Болгарія, Великобританія, Словаччина, Франція, Естонія – 20%, Бельгія, Іспанія, Латвія, Литва, Нідерланди, Чехія – 21%, Італія, Словенія – 22%, Ірландія, Польща, Португалія – 23%, Греція, Фінляндія – 24%, Данія, Хорватія, Швеція – 25%, Угорщина – 27%.

Відносно оподатковуваних товарів акцизи також носять зрівняльний характер, оскільки поширюються і на внутрішні, і на імпортовані товари даної категорії. Аналогічно ПДВ, з 1 січня 1993 р. акцизи не стягуються при ввезенні підакцизного товару з однієї країни ЄС до іншої, але стягуються при імпорті підакцизних товарів на митну територію ЄС. Ставки акцизів установлюються

державами-членами на основі гармонізованих правил. На відміну від ПДВ і мита, яке переважно є адвалерним, (тобто, обчислюваним у відсотках від митної вартості товару), акцизи, як правило, являють собою специфічні збори Вони обчислюються у фіксованій ставці на одиницю товару (маси товару, вмісту алкоголю тощо). При експорті підакцизних товарів вартість акцизів, аналогічно ПДВ, повертається експортерам, що передбачено правилами ГАТТ [80, с. 73].

На думку Прокіпчука Л. І. можливість гармонізації митного законодавства України за вимогами ЄС суттєво гальмується через надання пріоритету фіскальній функції митних органів, що надзвичайно ускладнює можливість тісної співпраці з країнами ЄС. У промислово розвинутих країнах мито виконує перш за все регулюючу функцію, а не фіскальну, і надходження від справляння ввізного мита складають не більше 0,3% ВВП, на відміну від України, митна служба якої відіграє важливу роль в процесі наповнення державного бюджету. Перетворення митних органів України у фіскальні зменшує можливості реалізації інших їх функцій та створює перешкоди для міжнародного співробітництва та ефективної боротьби з митними правопорушеннями. Як наслідок, збільшуються масштаби ухилення від сплати податків, зменшується конкурентоспроможність вітчизняного товаровиробника, не приділяється належної уваги розвитку співробітництва на міжнародній арені тощо [80, с. 73].

Погоджуючись із думкою автора та аналізуючи наведені вище приклади організаційної і функціональної складової митної справи провідних іноземних країн, таких як США, Сінгапур, Швеція, Німеччина, Франція, можемо зробити висновок, що на сьогоднішній день значне превалювання фіскальної функції і ролі митних органів України в наповненні державного бюджету України ставлять значні виклики перед вітчизняними науковцями, практиками і законодавцями щодо оптимізації подальшої інституційної розбудови митної системи України для гармонійного функціонування в межах єдиного європейського митного простору. І ті зміни, які мають місце сьогодні в напрямку криміналізації товарної контрабанди беззаперечно наближають українське митне законодавство до європейського, втім виконання безпекових функцій потребує не лише змін у законодавстві, але й

інституційної перебудови всієї системи митних органів задля забезпечення спроможності оперативно реагувати на зміни та виклики зовнішніх загроз.

У наших попередніх дослідженнях ми вже бачили, що в країнах, які найбільше дбають про національну безпеку, захисні та охоронні функції митниці, підпорядковують митний напрямок силовому блоку, а ті країни, які віддають перевагу фіскальній функції, - підпорядковують митниці міністерствам фінансів або об'єднують їх із податковою службою [81, с. 135].

Глибокий аналіз розвитку митної справи в зарубіжних країнах виклала у своїй монографії професор Дорофеєва Л. М. У дослідженні професор зазначає, що поряд із системними, максимально уніфікованими та послідовними перетвореннями, характерними для митних адміністрацій країн Європи, у світовій практиці мають місце і негативні тенденції процесу модернізації митних служб. Наприклад, у Перу ряд функцій митних органів, зокрема фіскальну, було передано приватним компаніям. У Мозамбіку також було використано залучення приватних компаній для реалізації Програми реформування митної служби, спонсором якої наприкінці ХХ ст. виступив Уряд Великої Британії. Уряд уклав контракт з приватною компанією, що мала здійснювати програму реформування і модернізації. Їй були передані всі юридичні й адміністративні повноваження з управління митною службою, повний контроль над усіма її активами та бюджетом, а також зобов'язаннями, такими, як кредити, борги тощо. На думку авторки, це свідчить про втрату ознак державності, оскільки державні функції, зокрема, перерахування доходів до бюджету, здійснюється приватними компаніями [82, с. 105-106].

Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах вивчали В. Хомутенко та О. Запорожець. Ними була обґрунтована думка, що, як правило, у високорозвинених країнах визначальним чинником формування моделі організації оподаткування є запровадження спеціалізації фіскальних органів на окремих категоріях платників, що дозволяє ефективніше здійснювати інформаційно-роз'яснювальну і контрольну роботу. Практично це означає, що з метою адміністрування митних платежів з урахуванням сучасних світових тенденцій функціонують спеціально утворені митні органи. Науковці у 2012 р.

наголошували, що в країнах зі значною територією та кількістю населення, що характерно й для України, митні органи переважно функціонують як самостійні спеціалізовані владні структури, відповідальні за реалізацію митної політики держави. З огляду на це, а також зважаючи на територіальні масштаби України та кількість суб'єктів господарювання, які здійснюють ЗЕД, було зроблено висновок, з яким ми повністю погоджуємося, що митні функції в нашій державі об'єктивно ефективно може виконувати лише спеціалізована підсистема митних органів, а не єдина податкова структура [151, с. 45].

Зважаючи на різноманітний досвід різних країн, спеціалісти погоджуються, що у світовій практиці є приклади інтеграції митних і податкових адміністрацій, яка ґрунтується на співробітництві у фіскальній сфері, проте лише у 28% держав – членів Всесвітньої митної організації митниця є частиною фіскальної служби. Натомість у багатьох інших країнах митна служба – це окремий орган або відносно автономний департамент складі міністерства [151, с. 43].

Таким чином, наведений аналіз фіскальної функції митних органів в зарубіжних країнах дозволяє нам зробити висновок про пряму взаємозалежність між рівнем економічного розвитку країни та фіскальним навантаженням на її митну систему: чим більше промислово розвинена країна, тим менше необхідності наповнювати бюджет за рахунок оподаткування імпортованих товарів. Єдиний європейський митний простір, до якого прагне вступити і Україна, вимагатиме від нашої держави значних змін в підході до формування митної політики, змінивши пріоритети з фіскальної функції на безпекову.

Висновки до 2 розділу.

На наш погляд, розгляд економічної, а з нею і фіскальної складової державного управління, яка в тому числі відбувається і через митні органи, є важливим етапом дослідження ефективності здійсненн державою своїх функцій. Адже саме через фіскальну складову державного управління органи влади безпосередньо впливають на макроекономічний стан в країні, здійснюючи державне регулювання економіки за допомогою податкових важелів. Тож для більш глибокого розуміння ролі митних органів у виконанні фіскальної політики держави

розглянемо далі підходи до визначення самого поняття «фіскальна політика» та ролі адміністрування митних платежів митними органами у здійсненні цієї політики.

Якщо розглядати митну справу як компонент фіскального механізму у фіскальній політиці, то наведена нами раніше класифікація механізмів державного управління митною справою за функціональною спрямованістю, яка включає в себе фіскальну функцію, цілком відповідає такому визначенню фіскальної політики, де складові політики розглядаються як компоненти фіскального механізму. Тобто митна справа в контексті своєї фіскальної функції є частиною механізму виконання фіскальної політики держави.

Також аналіз нормативної бази щодо справляння митних платежів дозволив нам дійти висновку, що державна митна служба є невід'ємною складовою державної фіскальної системи, а функції митних органів зі справляння митних платежів є частиною бюджетотворчого процесу.

Проаналізувавши підходи до визначення понять «фіскальна політика» і «митні платежі» як з точки зору теорії державного управління, так і з точки зору нормативно-правового регулювання, нами були визначені основні механізми державного управління митною справою, які задіяні при виконанні фіскальної функції митними органами.

Дослідивши динаміку виконання індикативних показників митними органами України за останні 5 років, ми зробили висновок про неналежне виконання Держмитслужбою своєї фіскальної функції в цьому напрямку. Серед причин ми виокремили як неналежний рівень планування надходжень Міністерством фінансів України (неврахування зовнішніх чинників, які впливають на ЗЕД: зміна курсу валют, кризові явища, такі як пандемія, закриття кордонів, військові дії; неналежне дослідження змін в макроекономічній ситуації), так і неналежне виконання Держмитслужбою своєї фіскальної функції через ряд чинників: постійні реорганізаційні зміни в структурі митних органів, неналежний рівень контролю за операціями, що підлягають оподаткуванню, низький рівень компетентності працівників митних органів, особливо в тих підрозділах, які

відповідають за адміністрування митних платежів, корупційна складова в діяльності митників.

Здійснивши аналіз статистичних даних, напрацювань провідних українських вчених в галузі фінансів і державного управління, звітів з аудиту діяльності Державної митної служби України, ми зробили висновок, що виконання фіскальної функції митними органами носить визначальний характер в діяльності цих органів, враховуючи їх організаційну структуру, кадровий потенціал та функціональні повноваження. Наповнення Державного бюджету України майже на третину посадовими особами митних органів, загальна кількість яких по всій Україні налічує всього близько 10 тисяч, говорить про неабияке навантаження на кожную посадову особу, яка задіяна у виконанні митних формальностей або в процесі адміністрування митних платежів. Це також говорить про непропорційність навантаження на фіскальні і контролюючі органи з боку держави, а отже і про проблеми, які існують в механізмах державного управління митною справою.

Розглянувши приклади організаційної і функціональної складової митної справи провідних іноземних країн, ми дійшли висновку, що на сьогоднішній день значне превалювання фіскальної функції і ролі митних органів України в наповненні державного бюджету України ставлять значні виклики перед вітчизняними науковцями, практиками і законодавцями щодо оптимізації подальшої інституційної розбудови митної системи України для гармонійного функціонування в межах єдиного європейського митного простору. І ті зміни, які мають місце сьогодні в напрямку криміналізації товарної контрабанди беззаперечно наближають українське митне законодавство до європейського, втім виконання безпекових функцій потребує не лише змін у законодавстві, але й інституційної перебудови всієї системи митних органів задля забезпечення спроможності оперативно реагувати на зміни та виклики зовнішніх загроз.

Отже, наведений аналіз фіскальної функції митних органів в зарубіжних країнах дозволяє нам зробити висновок про пряму взаємозалежність між рівнем економічного розвитку країни та фіскальним навантаженням на її митну систему: чим більш промислово розвинена країна, тим менше необхідності наповнювати бюджет за рахунок оподаткування імпортованих товарів. Єдиний європейський

митний простір, до якого прагне вступити і Україна, вимагатиме від нашої держави значних змін в підході до формування митної політики, змінивши пріоритети з фіскальної функції на безпекову.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ

3.1. Організаційно-адміністративні механізми функціональної трансформації митних органів для ефективної реалізації фіскальної функції: створення сервісно-орієнтованої служби.

Фахівцями з митної справи професором Ченцовим В. В. та Мазуром А. В. у дослідженні правового регулювання інституційної реформи митної служби України було зроблено висновок про відсутність послідовного, раціонального, стратегічно й тактично виваженого підходу до нормативно-правового забезпечення інституційного реформування української митної системи [120, с. 76].

Не можемо не погодитись із такою думкою, адже такої кількості реорганізацій, змін в організаційній структурі і змін в напрямку розвитку державної політики не зазнавав, мабуть жоден державний орган в Україні за часів незалежності, як українська митниця. При цьому, ефективність таких змін і реформ є досить сумнівною: хоча надходження до державного бюджету від адміністрованих митницею платежів мають тенденцію до зростання в номінальному вимірі, сума цих надходжень зазвичай досягається “всупереч”, а не “завдяки” діям державних службовців. Також не слід забувати про інші, не менш важливі, ніж фіскальна, безпекові функції, які в період об’єднання митних і податкових органів в єдину систему майже втратили своє значення і зазнали нівелювання з боку вищого керівництва фіскального відомства.

Проблеми інституційної перебудови митних органів, крім Ченцова В. В. та Мазура А. В. вивчали Івашова Л. М., Близнюк А. С. Дослідниця Макарова С. О. займається питанням вивчення сервісної складової в діяльності митних органів. Питання готовності митної системи України до вступу в ЄС вивчає Булана О.

Відсутність законодавчого закріплення функцій та статусу митних органів в системі державних інституцій породжує невизначеність у правозастосуванні, що має безпосередній вплив на економічну політику держави, складовою частиною якої є державна митна політика.

В більшості країн світу основною функцією митних органів є безпекова, тобто – недопущення переміщення через митний кордон товарів, що можуть спричинити шкоду життю та здоров'ю людей, флорі та фауні, навколишньому середовищу, що, як правило, реалізується через контроль дотримання суб'єктами ЗЕД заходів нетарифного регулювання, в т.ч. заходів офіційного контролю (фітосанітарний, ветеринарний, радіологічний контроль, тощо).

Так, у сфері управління безпекою суспільства митниця як перший державний орган, який зустрічає товари і транспортні засоби на в'їзді в Україну, покликана запобігати незаконному переміщенні товарів, заборонених або обмежених до ввезення в країну. Тому саме від ефективного та якісного виконання митницями покладених на них завдань і функцій залежить безпека життя і здоров'я громадян, стан захищеності довкілля, якість товарів, які потрапляють на внутрішній ринок [121, с. 108].

Крім того, митні органи України шляхом застосування митно-тарифного та нетарифного регулювання мають можливість впливати на асортимент товарів, їх якість, а також стимулювати виробництво окремих категорій товарів усередині країни. Тому ефективне виконання Державною митною службою України своїх функцій у рамках національної економічної політики створює сприятливі умови для розвитку внутрішнього ринку виробництва та споживання [122, с. 109-110].

В той же час Держмитслужба, з часів заснування ДФС України, сприймається виключно як фіскальний орган, що підтверджується покладанням на неї державою обов'язку з наповнення до 50% держбюджету, що є неприйнятним для митних органів, в тому числі, Європейського союзу [78].

За висловом Івашової Л. М. і Близнюка А. С. Україна активно бере участь у формуванні нової цивілізаційної парадигми розвитку своїх зовнішньоекономічних відносин та напрямів ЗЕД через пошук нових ринків, нових партнерів, нових підходів та механізмів регулювання та контролю зовнішньоекономічної діяльності. Результатом еволюції державної політики в регулюванні зовнішньоторговельних відносин в країні за роки незалежності стало створення законодавчих умов функціонування системи міжнародних відносин, митно-тарифного та нетарифного

методів їх регулювання, які орієнтовані на загальноприйняті міжнародні норми, стандарти і практику [86, с. 180].

Як слушно зазначають вчені у своєму дослідженні, митно-тарифне регулювання — це найважливіша складова митної справи, одна з основних функцій митних органів будь-якої країни. Згідно з принципами Генеральної угоди з тарифів та торгівлі / Світової організації торгівлі (далі ГАТТ/СОТ) митно-тарифна політика держави спрямована на регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку і стимулювання експорту. Свого часу в рамках переговорного процесу зі вступу до СОТ Україна заявила про приєднання до 16 з 19 існуючих секторальних угод та ініціатив, які охоплюють широку гаму промислової продукції, що передбачає встановлення нульових ставок ввізного мита на цілий ряд товарів. Після вступу України до СОТ тарифи були «зв'язані» на рівні, визначеному у процесі переговорів з країнами-членами Робочої групи. Це передбачає неможливість подальшого довільного маніпулювання ними та підвищення у будь-який час [86, с. 179].

У всьому світі вважається, що ефективна митна адміністрація максимізує добробут держави, сприяє створенню найбільш сприятливих умов для розвитку ЗЕД, забезпечує рівень надходжень до бюджету в повному обсязі, а також забезпечує досягнення заздалегідь заданого рівня корисності для держави та учасників міжнародної торгівлі. Тому використання програмно-цільового підходу до управління в модернізації митних органів може сприяти підвищенню їх ефективності та зрештою прискорити розвиток зовнішньої торгівлі та національної економіки [87, с. 338].

Україна проходить складний трансформаційний шлях із удосконалення механізмів з регулювання зовнішньоекономічної діяльності за результатами якого має стати повноправним членом Європейського Союзу й активним та успішним учасником світових процесів у сфері міжнародної торгівлі. Складний історичний шлях, який пройшла наша держава у напрямі становлення та розвитку митної справи й удосконалення митного законодавства свідчить як про наявність значного прогресу нашої країни з регулювання зовнішньоекономічної діяльності, так і про те, що ще потрібно зробити досить багато з вирішення проблем щодо забезпечення

митної безпеки й контролю за законністю та прозорістю цієї діяльності, зокрема в частині удосконалення методів та інструментів аналізу й управління ризиками, а також впровадження інституту митного постаудиту [86, с. 180-181].

Втім, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин, надзвичайно важливе значення отримують зв'язки «держава-громадянське суспільство». Задоволеність якістю послуг, які надають державні органи, визначає оцінку діяльності держави в цілому. Саме тому на даному етапі йде боротьба державних інституцій «за споживача»: намагання покращити сервіс, отримати схвальну оцінку стейкхолдерів, почути «фідбек» і обговорити проблемні питання із громадськістю. В разі незадоволення суспільства діяльністю тієї чи іншої державної інституції, існують механізми суб'єктно-об'єктного впливу, коли за допомогою звернень, підписання петицій, публічних слухань, діяльності громадських рад суспільство може впливати на конкретні процеси в державному управлінні. Не дивно, що за таких умов кожен державний орган прагне якомога краще задовольнити суспільні потреби. Це і є боротьбою за сервіс у діяльності органів влади.

Сервісна концепція держави та державного управління - це сучасне розуміння соціального призначення держави, згідно з яким пріоритетом демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності державних органів - надання публічних послуг. У рамках сервісної концепції державного управління уряд розуміється як «постачальник послуг», адміністративна система - як організація з надання таких державних (публічних) послуг, а громадяни - як їх замовники/споживачі. Крім того, з'явилося нове розмежування між громадянським суспільством і державою з точки зору прав, обов'язків і відповідальності. Сучасна держава повинна забезпечувати та організовувати виконання цих завдань, а не виконувати всі завдання сама [115].

Не є виключенням в даній ситуації і митні органи України. Адже від ефективності взаємодії митниці і суб'єктів ЗЕД напряму залежать показники ефективності Держмитслужби. Тому сервісоорієнтованість має стати ключовим напрямком подальшого розвитку митної системи України.

Як зазначає дослідниця Макарова С. О., сервісна функція – це насамперед взаємозв'язок державних органів та суспільства, у вигляді надання повних послуг.

У сучасних умовах органи митної справи значно полегшують торгівлю, сприяють транзитним перевезенням, також спостерігається збільшення товарообігу та пасажиропотоків через митний кордон України. Регламентація відомостей і документів, що пред'являються, забезпечують правильне застосування вимог законодавства України з питань державної митної справи. Це означає, що поряд із виконанням традиційних функцій митні органи все активніше виступають як інститут сервісного обслуговування [116, с. 47].

Основна ідея концепції «сервісної» держави полягає в тому, що будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом вважається послугою. Оскільки митні органи України є елементом державного управління та регулювання, відтак «сервісна» модель може бути застосована і щодо вдосконалення їх діяльності. Як зазначає авторка, сервісна митниця походить від поняття «сервіс». Якщо більш детально розглянути це поняття, то можна зазначити, що сервіс = послуга, а отже, головним фактором є послуга для суб'єкта [116, с. 48].

На думку Макарової С. О., в межах права Європейського Союзу головним напрямом розвитку митних органів як елементів великого митного об'єднання є безпосередньо фіскальний аспект, проте з-поміж іншого митне законодавство покладає на них сервісні функції, які розглядають як окремий складник завдань митної політики держави. Вплив Митного кодексу ЄС на митне законодавство країн-учасниць не обмежується лише вищенаведеними нормами. Загалом, сучасна митна політика Європи спрямована на всебічне та системне спрощення здійснення міжнародної торгівлі. Цьому напряму присвячені як норми Кодексу, а в результаті й національне право європейських країн, так і висвітлена у доктрині теорія сервісної держави [116, с. 49].

Ефективність сервісної функції митних органів тісно пов'язана з економністю, дієвістю та результативністю. Ефективність та результативність сервісної функції Державної митної служби України справляє істотний вплив на конкурентоспроможність окремих держав, зростання обсягів міжнародної торгівлі та світового ринку. Світовою практикою напрацьовано значний досвід розробки підходів щодо ефективності сервісної функції митних органів, але єдиних загальновизнаних критеріїв поки що немає. Держава як найбільш потужний

інституційний агент покликана збалансовувати інтереси всіх учасників митних правовідносин – власні фіскальні, суб'єктів ЗЕД та громадян, працівників та керівництва митної служби, споживачів на внутрішньому ринку [117, с. 172].

Як зазначає науковець і практик Запорожець О. Ф., якість митних послуг має специфічні можливості і складається з наступних складових: якість виконання митних послуг і якість митного обслуговування. Якість виконання митних послуг виявляється у ступені відповідності споживчих властивостей митної послуги конкретної суспільної потреби у таких послугах, що відповідає як вимогам стандартів надання митних послуг, так і побажань конкретного споживача митних послуг при оптимальних соціально-економічних результатах її виконання. Якість обслуговування споживачів митних послуг – це ступінь відповідності споживчих властивостей процесів митного обслуговування суспільної потреби, яка характеризується сукупністю умов, методів і засобів, що забезпечують суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності можливість одержання митної послуги з мінімальними витратами часу при оптимальних соціально-економічних результатах митного обслуговування [118, с. 15].

Учасники зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) оцінюють якість митного обслуговування з метою поліпшення якості надання митних послуг та задоволення потреб у зменшенні їхніх витрат на здійснення зовнішньоекономічних операцій та проходження усіх митних формальностей. Оцінювати якість митної послуги доцільно відповідно до системи показників якості. Ступінь відповідності якості митних послуг великою мірою має визначатися наявністю системи моніторингу надання цих послуг та маркетинговою орієнтацією підприємства [119, с. 91].

Розуміючи необхідність інституційної перебудови державних органів, відповідальних за проведення фіскальної політики держави, необхідної для післявоєнного економічного відновлення країни, Уряд України затвердив Національну стратегію доходів до 2030 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р. В Стратегії зазначається, що для реалізації європейського курсу України необхідно проводити виважену фіскально-бюджетну політику, підвищити ефективність видатків та податкового й митного адміністрування та удосконалити структуру податків та пільг. Також важливо

досягти партнерських відносин між бізнесом і державою та покращити інвестиційний клімат з урахуванням соціального й екологічного виміру. І в цьому питанні ключове значення має відновлення довіри платників податків до контролюючих органів [65, с. 2].

Як зазначається в самій Стратегії - Національна стратегія доходів України (далі – НСДУ) є дорожньою картою з реформування митної системи та удосконалення процедур митного адміністрування, яка необхідна для забезпечення потенціалу задоволення фіскальних потреб у середньостроковій перспективі. Вона також закликає підтримати економічне зростання через зменшення неефективності в політиці адміністрування доходів.

В НСДУ сформульоване бачення майбутньої системи доходів України, що має сформувати мету реформ. Крім того, НСДУ має на меті покращити ставлення громадськості та платників податків до повноти сплати податків та митних платежів, а також їхнє сприйняття податкового та митного адміністрування. Очікується, що НСДУ сприятиме досягненню фіскальних орієнтирів, середньострокового бюджетного планування. Ці фіскальні орієнтири сформульовані для досягнення середньострокових фіскальних цілей Уряду. НСДУ також має стати для Уряду одним із керівних інструментів при формуванні бюджету, а також слугувати інструментом комунікацій щодо шляхів розвитку податкової та митної політики та адміністрування для всіх зацікавлених сторін [65, с. 2].

Виходячи із наведених вище формулювань, можемо дійти висновку, що органи виконавчої влади усвідомлюють недосконалість існуючої системи бюджетного і фіскального планування. Про недосконалість цього механізму ми писали в другому розділі.

Також Стратегією передбачається покращення комунікації між органами державної влади і стейкхолдерами: платниками податків, громадськістю. Це питання теж є болючим для державних фіскальних органів, адже змусити бізнес в повному обсязі сплачувати належні податки і платежі можна лише заохоченнями до співпраці, а ніяк не примусом. Так, візією НСДУ у напрямку митної політики визначено забезпечення балансу безпекової функції митниці та партнерських

відносин з бізнесом, інтеграцію українських підприємств у міжнародні ланцюги постачання товарів [65, с. 15].

Інституційна слабкість, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення митних органів погіршує якість виконання основних функцій Держмитслужбою та підвищує корупційні ризики. Для створення ефективної та добросовісної митниці важливе значення має перегляд структури оплати праці. Також потребують перегляду підходи до атестації митників, перевірки їх добросовісності за допомогою поліграфу.

Що ж конкретно пропонує НСДУ в рамках реформування митної системи?

1. Серед стратегічних цілей зазначено «Забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС та виконання міжнародних зобов'язань України в частині митної і податкової політики та адміністрування».

В євроінтеграційному процесі для подальшого прогресу за митним напрямком Україна має реалізувати найбільш комплексні та складні реформи – провести реформу митної справи та імплементувати Митний кодекс Союзу. Ці реформи є ключовими, оскільки ЄС намагається забезпечити функціонування митних органів країн-членів як єдиного утворення. А, отже, законодавство, практичне функціонування, інституційна спроможність та технічне забезпечення української митниці має бути максимально наближеними до європейських.

У жовтні 2022 року Комітет асоціації Україна-ЄС у торговельному складі ухвалив рішення про оновлення Додатку XV «Наближення митного законодавства» до Угоди про асоціацію. Зміни до Угоди пов'язані з оновленням митного законодавства ЄС (Митний кодекс Союзу, що був запроваджений Регламентом № 952/2013 та набрав чинності 1 травня 2016 року), яке має імплементувати Україна в межах Угоди. За зобов'язанням у реформуванні системи державного управління у сфері митної справи на підставі Митних прототипів (Customs Blueprints) ЄС прогрес є обмеженим [78, с. 44].

2. Ще однією стратегічною ціллю визначено «Зміцнення добросовісності та довіри до контролюючих органів через посилення антикорупційних заходів та підвищення прозорості і ефективності процедур управління».

Тут державна влада бачить шлях до покращення ситуації через дотримання режиму, законності та правопорядку в зонах митного контролю, визначення додаткових умов проходження державної служби та наділення підрозділів внутрішньої безпеки Держмитслужби можливістю застосування ОРД для викриття випадків залучення посадових осіб Держмитслужби до протиправної діяльності та сприяння порушенням митного законодавства [65, с. 109].

Людський капітал митних органів в значній мірі впливає на ефективність та якість надання послуг. Тому ефективно управління трудовими ресурсами має включати ряд заходів, спрямованих на підвищення індивідуальних та колективних компетенцій, які є стратегічними для державного управління [88, с. 28].

У межах реформи митної адміністрації з 01.07.2021 Державна митна служба України розпочала роботу у форматі єдиної юридичної особи (до цього митниці у регіонах мали статус окремих юридичних осіб). Як зазначає аналітикиня Українського центру європейської політики О. Булана, інформація про досягнення позитивних результатів такого об'єднання (наприклад, збільшення керованості системи, уніфікації правозастосовчої практики тощо) наразі відсутня. На думку науковиці, такий підхід до управління митної служби може знижувати стимули до проявлення ініціативи на місцях, а також ускладнювати комунікацію між регіональними органами влади на місцевому рівні [89, с. 43].

Погоджуючись з думкою О. Буланої щодо недоведеної ефективності функціонування Держмитслужби у форматі єдиної юридичної особи (фактично на практичну діяльність митних органів це нововведення ніяк не вплинуло окрім проведення чергової реорганізації), маємо сумніви і щодо доцільності застосування ОРД підрозділами внутрішньої безпеки Держмитслужби. На наш погляд, надання таких повноважень одному з підрозділів митного органу може викликати напруження всередині колективу і додаткові корупційні ризики серед митників.

3. «Підвищення рівня дотримання податкового та митного законодавства платниками податків та контролюючими органами».

В цьому напрямку в рамках НСДУ пропонується протягом 2025-2026 років створити комплексну службу підтримки бізнесу (HelpDesk). Також планується на постійній основі розвивати напрямок програми авторизованих економічних

операторів (АЕО), системи надання авторизацій на застосування спрощень. Протягом 2024-2026 років планується розвивати підвищення довіри бізнесу та громадськості, створення позитивного іміджу Держмитслужби. Такої довіри, зокрема, планується досягти завдяки досягненню балансу контрольних заходів та спрощення процедур [65, с. 110-111].

4. «Створення та впровадження сучасних цифрових рішень податкового та митного адміністрування»

В цьому напрямку Урядом країни вже зроблено певні напрацювання. Так, в лютому 2024 року затверджено Національний план цифровізації української митниці, який базується на Багаторічному стратегічному плані електронної митниці ЄС (Multi-annual strategic plan for electronic customs, MASP-C). Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрової трансформації та цифровізації Держмитслужби – керівний документ з впровадження та розвитку митних інформаційних систем на наступні роки.

План розраховано до 2026 року та передбачає:

- запровадження принципів кіберзахисту;
- впровадження безпаперових процедур;
- побудову надійних та сучасних ІТ-систем митниці.

Успішна реалізація визначених трансформацій забезпечить ІТ-систему української митниці необхідними інструментами для боротьби з корупцією та шахрайством.

Документ розроблено у контексті підготовки України до вступу до Європейського Союзу та виконання Угоди про Асоціацію в частині гармонізації митних процесів з європейськими стандартами. Особливу увагу приділено виконанню всіх вимог щодо майбутніх інтеграцій до систем ЄС.

Основою ІТ-стратегії Держмитслужби, зокрема, визначено:

- сервісно-орієнтовну архітектуру,
- централізоване впровадження ЄАІС,
- гармонізований інтерфейс із ЄС і Єдине вікно для міжнародної торгівлі.

Серед пріоритетів ЄС нині є впровадження безпаперових процедур. У митній справі для цього реалізується Ініціатива електронної митниці (Electronic customs initiative). Для впровадження Е-Митниці розроблено Multi-annual strategic plan for electronic customs (MASP-C) – плановий документ, що охоплює всі митні проекти, пов'язані з ІТ.

Як зазначається на офіційному сайті Міністерства фінансів України, у процесі ІТ-трансформації Держмитслужба використовуватиме управління бізнес-процесами та BPM-моделювання, що дозволить забезпечити цілісне уявлення про митні процеси та практичні наслідки їх впровадження відповідно до митного законодавства України та ЄС [90].

Серед цілей в напрямку митного адміністрування визначено:

1. Посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митних органів;
2. Підтримка та співпраця з бізнесом;
3. Розвиток міжнародного митного співробітництва;
4. Інституційний розвиток митних органів;
5. Розвиток ІТ та забезпечення технічними засобами митного контролю;
6. Розбудова правоохоронної функції митних органів.

Під інституційним розвитком митних органів Мінфін має на увазі наступні кроки:

1. Забезпечити підвищення заробітної плати посадових осіб митних органів до ринкового рівня з метою підвищення ефективності роботи митних органів та доброчесності їх посадових осіб.

2. Запровадити нову систему ключових показників ефективності (KPI) Держмитслужби та ІТ-рішення для автоматизації моніторингу їх виконання, що сприятиме підвищенню керованості організаційної структури Держмитслужби та оцінюванню ефективності рішень та дій митних органів.

3. Забезпечити реалізацію Стратегії управління персоналом Держмитслужби з метою посилення та підтримання на належному рівні кваліфікації та доброчесності посадових осіб митних органів, посилення кадрового потенціалу Держмитслужби.

4. Підвищити ефективність пост-митного контролю, проведення документальних перевірок та інших заходів з метою дотримання вимог законодавства України з питань митної справи через удосконалення підходів та процедур проведення пост-митного контролю та планування проведення документальних перевірок шляхом розвитку управління ризиками [65, с. 7-10].

Як зазначав у своїй роботі фахівець з митної справи, професор Бережнюк І. Г. відновити систему розвитку персоналу митної служби має допомогти:

- проведення аудиту працівників митної служби (схильність і лояльність до корупції, баланс освіти, професіоналізму, досвіду, віку та ін.);
- актуалізація освітньо-кваліфікаційних вимог до посад;
- замовлення підготовки митників на основі оновлених освітньо-професійних програм;
- розроблення комплексної програми розвитку стійкості персоналу до корупційних впливів через підвищення зарплати, соціальних гарантій, страхування здоров'я та ін [92, с. 94-95].

Зауважимо, що експерименти з проведенням атестації та встановлення рівня добросовісності вже неодноразово проводились в Митній службі (останній – у 2021 році). Втім, за результатами таких атестацій рідко вдавалось звільнити зі служби дійсно недобросовісних митників, які за роки своєї діяльності навчилися «обходити» систему. Натомість, такі іспити нерідко ставали приводом залишити службу для дійсно порядних державних службовців, які втомились від постійних перевірок та іспитів. Тому саме це нововведення може стати черговим популістським заходом, який окрім втраченого часу та чергових реорганізаційних заходів ефективності управлінню митною службою навряд чи додасть [91, с. 102-103].

Втім, будь-які реформи мають на меті покращення роботи державного органу. Враховуючи перманентний характер реформування Держмитслужби та постійні «новації» в роботі митників, найбільш яскраво результати таких змін можуть продемонструвати споживачі «митних послуг» - суб'єкти ЗЕД та громадяни. На тлі інших інституцій незалежна оцінка роботи Державної митної служби України (як і Державної податкової служби України) на рівні 2-3 % є вкрай

низькою. З боку вітчизняного українського бізнесу як учасника процесу митного оформлення, оперативна оцінка ефективності роботи митниці узагальнюється в аналітичних звітах профільних громадських організацій, в тому числі за результатами опитування українських експортерів та імпортерів. Як свідчать дані, індекс сприйняття роботи митниці бізнесом практично не змінився у 2022 р., порівняно із 2021 р. (0,36-0,37 пунктів). Основними проблемами лишаються черги на кордонах, в т.ч. через недостатню спроможність пунктів пропуску, недосконале митне законодавство, корупція та хабарництво.

Таким чином, оцінка роботи Державної митної служби України з боку громадян та бізнесу є низькою, що потребує вжиття відповідних заходів Держмитслужбою для її поліпшення [78].

Постійні необґрунтовані реорганізації митних органів, в т.ч. їх структурних підрозділів, та неналежна організація кадрової роботи призводять до збільшення кількості осіб, які перебувають поза штатом. Головною метою таких «реорганізацій» є не підвищення ефективності діяльності органу або зміна його функціоналу, а головним чином - зміна керівного складу середньої ланки. Неналежна організація кадрової політики має безпосередній вплив на ефективність діяльності кожної митниці та на стабільність роботи всієї митної системи в цілому.

Зазначене свідчить, щонайменше, про критичну нестачу керівних кадрів в системі митних органів, постійні переведення посадових осіб з однієї митниці до іншої для виконання обов'язків за керівними посадами свідчать про «ручне управління» та суттєві корупційні ризики, що нівелює питання підвищення керованості митниць та утворення чіткої вертикалі управління єдиної юридичної особи. Варто звернути увагу, що такі виконувачі обов'язків практично не несуть відповідальності за результати своєї діяльності на посадах керівників митниць, а майже єдиним заходом впливу, який може бути застосований до них, є скасування наказу про покладання виконання обов'язків [78].

Таких висновків дійшла Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної

безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів у 2023 році. За висновком ТСК, Держмитслужба має значний резерв для підвищення ефективності роботи за рахунок вирішення внутрішніх інституційних проблем.

Аналізуючи митну компоненту НСДУ, економіст Фрадинський О. А. слушно зауважив, що якщо в заходах митного адміністрування згадується діяльність митниці як сервісної служби, а право на оперативно-розшукову діяльність пропонується надати лише підрозділам внутрішньої безпеки, які протидіють протиправній діяльності митників, то у заходах митної політики прямо прописано перетворення Держмитслужби на правоохоронний орган. А це, у свою чергу, означатиме черговий сплеск фіскального тиску на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, в першу чергу, на тих, хто працює чи намагається працювати в рамках офіційного правового поля, тобто «в білу» [94, с. 296].

Отже, проаналізувавши ті недоліки в роботі Держмитслужби, які виявлені контролюючими та перевіряючими органами, а також проблеми, які заважають в роботі головним стейкхолдерам, держава в особі Уряду України робить крок в напрямку покращення інституційної спроможності митних органів ефективно реалізовувати державну митну політику шляхом розроблення концепції розвитку митної справи і постановки стратегічних цілей. Всі ці зміни мають призвести до покращення сервісної функції митних органів, збалансування контролюючих функцій із функціями сприяння міжнародній торгівлі, покращення клімату для здійснення зовнішньоекономічної діяльності, а відтак збільшення податкових надходжень до бюджету від більш прозорих та якісних митних процедур.

Такі цілі вимагатимуть від державно-управлінського апарату застосування певних механізмів, які мають вплинути на подальшу організаційну та інституційну розбудову системи митних органів. До таких механізмів можемо віднести:

- 1) організаційні. До цих механізмів відноситься розробка і побудова організаційної структури митних органів (вдосконалення вже існуючої структури); розробка більш чіткого положення про Держмитслужбу; розробка чіткого механізму погодження Мінфіном кандидатур на зайняття керівних посад в Держмитслужбі із зазначенням конкретних строків.

Інституціональні механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських та міжнародних стандартів – це система дій, спрямована на пристосування національних норм, організаційної структури, кадрової політики у митній системі до європейських вимог та стандартів ЄС та ВМО. Втім, як показує досвід зарубіжних країн, нівелювання правозахисної та безпекової функції української митної системи може мати негативні наслідки як для захисту національної економіки, так і для виконання покладених на митні органи завдань [93, с. 36].

2) фінансово-економічні. До них відносяться механізми фінансування діяльності митних органів, забезпечення оплати праці посадових осіб митних органів відповідно до ринкових умов, фінансування розвитку митної інфраструктури, розбудова інфраструктури пунктів пропуску.

Як слушно зазначила у своєму дослідженні науковиця Осадчук С. В., розвинена інфраструктура є головним елементом конкурентоспроможності громади. Якісні послуги, що надаються місцевою владою громаді та бізнесу, є головним елементом конкурентних переваг. Ефективне управління на місцевому рівні передбачає співпрацю зацікавлених сторін та тристороннє партнерство [110, с. 128].

Так, наприклад, за сприяння Міжнародної організації міграції, Місії ЄС в Україні та Місії EUBAM на території Одеської області вже реалізовується проєкт з модернізації інфраструктури пунктів пропуску на українсько-молдовському кордоні (пункти пропуску «Рені-Джурджюлешті», «Кучурган-Первомайськ», «Паланка»), запроваджується режим спільного контролю в цих пунктах пропуску з метою спрощення та прискорення здійснення митних процедур та проходження прикордонного контролю. Цей проєкт має сприяти транскордонному співробітництву територій, прискоренню міжнародної торгівлі та полегшенню прикордонної взаємодії [111, с. 26];

3) матеріально-технічні. До цих механізмів можна віднести матеріальне забезпечення митних органів, оснащення новітніми технічними засобами митного контролю.

Досліджуючи вплив транскордонного співробітництва на розвиток регіонів, вітчизняні науковці М. Миколайчук та Н. Малиш наголошували на необхідності привести прикордонну інфраструктуру у відповідність до стану європейських країн. Особливо важливе значення це має для розвитку Карпатського Єврорегіону [112, с. 282].

Основним стримуючим чинником, на думку Мохнар І. В., впровадження сучасних митних технологій на державному кордоні є невідповідність пунктів пропуску. На сьогодні лише близько 15 відсотків пунктів пропуску відповідають встановленим нормативними документами вимогам, дві третини пунктів пропуску потребують суттєвої реконструкції та модернізації. Без поліпшення снащеності митних органів сучасною технікою неможливо розв'язати завдання щодо прискорення митних операцій та скорочення часу огляду одиниці автотранспорту до кількох хвилин. У зв'язку з цим Стратегією розвитку митної служби передбачено вдосконалення технічного оснащення, фінансування розробки нових засобів митного контролю та програмних продуктів. Особлива увага приділяється обладнанню міжнародних автомобільних пунктів пропуску спеціальними установками, здатними сканувати вміст транспортних засобів та виводити інформацію про вантаж на монітор оператора, де техніка визначає не лише кількісні, а й якісні характеристики товару [113, с. 61].

Використання технічних засобів митного контролю суттєво збільшує питому вагу об'єктів, що фактично перевіряються під час переміщення через державний кордон, підвищує ефективність митного контролю і культуру процедур контролю і митного оформлення, зменшує можливість порушення митних правил [114, с. 219].

4) інформаційні. Тут йдеться про інформаційне забезпечення митної діяльності, автоматизацію управління ризиками, інформаційний обмін з суміжними країнами, обмін статистичними даними в сфері міжнародної торгівлі, посилення захисту даних (кібер-безпека), синхронізація митних інформаційних систем з ІТ-системами ЄС.

З 2016 року Всесвітня митна організація ввела термін «цифрова митниця». З цього часу митні органи повинні активно демонструвати використання інформаційних і комунікаційних технологій в цілях збору і забезпечення гарантії

сплати митних зборів, здійснення контролю переміщення товарів, людей, транспортних і грошових коштів, а також з метою забезпечення безпеки транскордонної торгівлі. Можна стверджувати, що поява «цифрової митниці» було визначено об'єктивно існуючим, швидко змінюваним міжнародним економічним явищем під загальною назвою цифрова економіка [95, с. 191].

Автоматизація систем управління митними платежами є важливим напрямком у контексті реформування та модернізації митних органів, оскільки сьогодні вони вважаються ефективним засобом контролю та доброчесності митного адміністрування, що підвищує прозорість та підзвітність діяльності митних органів [96, с. 210].

Всі ті процеси з цифровізації митних формальностей, які на сьогоднішній день активно впроваджуються Державною митною службою України, мають на меті прискорення та покращення надання послуг митними органами. В той же час, такі новітні інформаційні технології дають змогу збільшити довіру суспільства і професійної спільноти до роботи митної служби, роблячи процес діяльності митниці більш прозорим і контрольованим, а державне управління митною справою більш ефективним і прогнозованим [97, с. 230].

Система електронного обміну даними повинна відповідати міжнародній транспортній інфраструктурі, базуватися на узгоджених технічних параметрах і задовольняти потреби сумісності технологій перевезень як критерій інтеграції національної транспортної системи в світову систему [98, с. 76].

Реалізація нової автоматизованої системи управління ризиками у поєднанні із електронною базою даних ризиків дозволить суттєво покращити якість управління ризиками, у тому числі підвищити точність націлення на ризикові зовнішньоекономічні операції, прискорюючи митний контроль та оформлення для законної міжнародної торгівлі [99, с. 16].

5) комунікаційні. Враховуючи стратегічну ціль Уряду з покращення іміджу Держмитслужби та налагодження діалогу з бізнесом, комунікаційний механізм буде надважливим в побудові двосторонньої комунікації і підвищення довіри суб'єктів ЗЕД і громадян до митних органів.

Досліджуючи позитивні зміни в комунікації митної служби з фізичними та юридичними особами, Лемеха Р. визначив актуальним напрямом удосконалення правового регулювання та адміністрування митних режимів в Україні розвиток сервісних служб та можливостей офіційного веб-порталу Державної митної служби України (створення інтерактивного сервісу щодо вибору митного режиму та поміщення в нього товарів з можливістю заповнення декларації онлайн та виконання інших митних формальностей, спостереження в режимі онлайн за переміщенням товарів через митний кордон тощо) [100, с. 130].

б) механізми стратегічного планування. Зважаючи на наявність середньострокового планування (НСДУ до 2030 року), важливо розробити на державному рівні стратегічний план розвитку митної служби з урахуванням потенційної інтеграції української митної системи в загальноєвропейський простір.

Досліджуючи питання стратегічного планування в публічному управлінні, професор Н. Колісніченко зазначила, що у сучасних умовах один із основних принципів публічного управління полягає у використанні стратегічного планування та прогнозування для попередження можливих проблем. Ця концепція була використана у програмах реформування державного управління в країнах Заходу та США. Вона успішно застосовується в Україні для проведення реформ різного рівня. Особливої актуальності набувають новаційні механізми стратегічного планування, які включають в себе використання новітніх технологій та методів і дозволяють ефективно прогнозувати та аналізувати ризики, визначати тенденції та планувати дії в умовах невизначеності та змін [101, с. 39-40]

Після початку повномасштабного вторгнення попри значні зменшення обсягів доходів Державного бюджету від митних органів, забезпечення швидкого та ефективного митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску, особливо вантажів гуманітарної допомоги, а також посилення безпекових функцій митниць з метою недопущення незаконного вивезення грошових коштів і культурних цінностей з України, поставили нові виклики як перед керівництвом Держмитслужби, так і перед керівництвом країни [102, с. 62].

Крім того, як показали постійні атаки ворога на об'єкти портової інфраструктури, які є життєво необхідними для функціонування експортних

коридорів, стратегічне планування захисту і резервного забезпечення життєдіяльності об'єктів критичної інфраструктури має сьогодні ключове значення. Як слушно зазначили у своєму дослідженні Миколайчук М. М., Попов М. П., Тодорова О. Л. інфраструктурна безпека вимагає комплексного підходу та включає в себе, прогнозування загроз та викликів, моніторинг та оцінку рівня безпеки об'єктів критичної інфраструктури, розробку та впровадження заходів щодо захисту інфраструктури від різних видів загроз, а також розробку планів/покрокових алгоритмів невідкладних заходів у випадку кризових ситуацій, проведення регулярних тренувань з виконання цих планів [103, с. 136].

7) гармонізація національного митного законодавства з міжнародним. Як вже зазначалося нами раніше, серед вимог європейської інтеграції важливе місце посідає приведення національного законодавства (зокрема, положень Митного кодексу України) у відповідність до європейських стандартів. Без виконання цієї вимоги подальша інтеграція митних систем буде неможливою.

Важливим досягненням української сторони було внесення змін до Митного кодексу, оскільки вони забезпечують виконання значної частини пунктів Угоди про асоціацію з ЄС (близько 30% зобов'язань України). Ці зміни, на думку міжнародних експертів, забезпечать гармонізацію національного законодавства України з відповідними статтями Митного кодексу Євросоюзу [104, с. 14].

Численні скарги представників бізнесу свідчать про виникнення прикрих ситуацій, коли ухвалюються справді якісні європейські закони, але процес їх застосування залишається на минулому «радянському» профіскальному рівні. Проявом цього негативного явища є численні судові спори між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і митними органами, насамперед, з питань правильності визначення митної вартості, які складають чи не найбільшу питому вагу всіх спорів [105, с. 457].

Найбільшою проблемою в зближенні законодавства України з питань митної справи до Європейського законодавства є те, що традиційно, митна сфера сприймається як сукупність норм, стандартів та правил, які регулюють діяльність і організаційну структуру митних інституційі головним завданням яких є захист економічних інтересів держави. Водночас, коли в країнах Європейського Союзу,

на першому місці стоять функції із забезпечення прав людини, а роль органів державної влади полягає перш за все у всеохоплюючому сприянні втілення відповідних прав на належному рівні. Зміна цих стереотипів є складним процесом, оскільки в його основі лежить необхідність впевненого подолання глибоко укорінених проблем митної системи, при якій інтереси держави панують над інтересами людей, тобто зміна ідеології у відносинах між державою та суспільством [106, с. 160].

8) механізми міжнародного співробітництва та залучення міжнародних партнерів до співпраці.

На початку червня 2022 року Кабінет Міністрів України створив Робочу групу з питань розвитку та розбудови пунктів пропуску «Відкритий кордон», яку очолив Міністр інфраструктури. Робоча група «Відкритий кордон» охоплює широке коло питань співробітництва в митній, прикордонній, транспортній та інших суміжних сферах, які стосуються функціонування пунктів пропуску. В рамках подолання кризових явищ, які на сьогоднішній день мають місце на західних кордонах України через закриття східного і північного напрямку, а також блокування більшості морських портів України, державою вживаються заходи щодо оптимізації діяльності західних пунктів пропуску з метою зменшення черг як легкових, так і вантажних автомобілів, особливо в умовах необхідності підтримки експортного потенціалу країни [107, с. 168].

Ще одним вдалим прикладом можна вважати скорочення контрольних процедур задля пришвидшення проходження товарів, виділення окремих смуг руху для переміщення товарів, здійснення перерозподілу особового складу, збільшення кількості митників, що працюють у пунктах пропуску, налагодження дієвої комунікації на рівні керівників постів та старших оперативних змін з представниками волонтерських організацій, з метою завчасного отримання інформації про надходження гуманітарної допомоги [108, с. 98].

9) механізми запровадження спільного контролю в пунктах пропуску через державний кордон.

Згідно пропозиції, розробленої Міністерством інфраструктури України у співпраці з Міністерством закордонних справ, митними та прикордонними

службами, пропонують розширити сферу спільного контролю для усіх автомобільних пунктів пропуску на українсько-польському кордоні. Очікується, що успішний досвід такої співпраці вдасться поширити на контрольних пунктах пропуску з іншими державами-сусідами з ЄС. Окрім скорочення часу в черзі, розширення пунктів пропуску зі спільним контролем покращуватиме ефективність використання стаціонарних скануючих систем, а також зменшить корупційні ризики [109, с. 111-112].

Всі ці механізми, в разі їх вдалого застосування, мають перетворити українську митницю на дійсно відкритий сервісно-орієнтований державний орган, який ефективно виконує покладені на нього завдання і функції.

3.2. Модернізація фінансово-економічних механізмів в контексті управління митною справою.

У попередніх розділах нами вже розглядалися питання щодо недосконалості існуючих механізмів управління митним боргом, взаємодії митних і податкових органів в контексті роботи з боржниками, проблеми щодо обліку і контролю за використанням гуманітарної допомоги і наданих пільг. Всі ці фактори негативно впливають як на показники діяльності Держмитслужби, так і на процеси управління митною справою в цілому.

З точки зору переходу до сервісної служби митні органи мають мінімізувати втручання в зовнішньоекономічну діяльність і сприяти розвитку зовнішньої торгівлі. З іншого боку, за митними органами залишається важлива безпекова функція, яка виходить на перший план в умовах воєнного стану. Також питання збільшення надходжень до Державного бюджету, які майже повністю скеровуються на забезпечення Збройних Сил України, є життєво необхідним, тому фіскальна функція залишається однією з ключових при формуванні державної митної політики.

За таких умов, щоб тиск на суб'єктів ЗЕД був мінімальним, а надходження митних платежів були стабільними і прогнозованими, потребують осучаснення

фінансово-економічні механізми, які застосовуються в управлінні митною справою.

Як зазначається в НСДУ, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення митних органів та автоматизації митних процедур погіршує якість виконання Держмитслужбою основних функцій, підвищує корупційні ризики та збільшує витрати часу на проведення митного контролю та оформлення.

Якщо говорити про загальне фінансування діяльності Державної митної служби України, то тут слід відмітити вкрай низький рівень державного фінансування, особливо у порівнянні з іншими контролюючими і правоохоронними органами. За підсумками 11 місяців 2023 року обсяг фінансування Держмитслужби склав 3 464,2 млн грн, за 11 місяців 2022 року - 3 391,1 млн грн, а за 11 місяців 2021 року - 3 491,9 млн грн. Тобто обсяги фінансування як в довоєнний 2021 рік, так і в 2022 році, залишились на приблизно однаковому рівні 3,4-3,5 млрд грн. Основний обсяг фінансування Держмитслужби за основною бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері митної політики» здійснюється через загальний фонд Державного бюджету. За підсумками 11 місяців 2023 року за загальним фондом профінансовано 3 365,4 млн грн (або 97,1%), за спеціальним фондом – 98,7 млн грн (або 2,9 %).

Як передбачено Законом України № 3460-ІХ від 09.11.2023 «Про Державний бюджет України на 2024 рік», обсяг фінансування Держмитслужби за основною бюджетною програмою зросте до 6 295,1 млн грн, що на майже 60% більше відповідного показника минулого року (3 938,7 млн грн). Основне зростання припаде на найбільшу статтю видатків – оплату праці [127]. Крім того, продовжиться дія бюджетної програми КПКВК 3506610 «Реалізація проекту з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску» (спецфонд). Започатковується нова бюджетна програма КПКВК 3506100 «Реалізація заходів з облаштування пунктів пропуску залізничного сполучення» (загальний фонд – 662,4 млн грн), яка передбачає закупівлю сканерів для залізничних пунктів пропуску з метою ефективної боротьби з контрабандою тютюнових виробів залізничним транспортом до країн ЄС. Як очікується, збільшення бюджетного фінансування Держмитслужби в частині оплати праці,

технічного забезпечення та кібербезпеки стане запорукою підвищення ефективності її роботи у протидії митним правопорушенням для наповнення Держбюджету.

З метою збільшення пропускної спроможності пунктів пропуску та для зменшення часу на проходження митних процедур і мінімізації впливу людського фактору під час здійснення митного контролю необхідно забезпечити посадових осіб митних органів технічними засобами митного контролю. Розвиток і утримання митної інфраструктури потребує значного фінансування [65, с. 113].

ТСК Верховної Ради України у 2023 році констатувала, що Держмитслужба отримує значні обсяги технічної підтримки з боку міжнародних партнерів за цільовими спрямуваннями - євроінтеграційне та/або безпекове. Водночас Держмитслужба України виявилася неспроможною реалізувати більш масштабні міжнародні проєкти з облаштування пунктів пропуску через державний кордон. Проблеми Державної митної служби України із залученням та освоєнням міжнародної допомоги яскраво прослідковується за її бюджетними програмами спеціального фонду Державного бюджету України впродовж 2020-2022 рр.:

- КПКВК 3506090 «Реалізація заходів, передбачених Угодою про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» була виконана у 2020 р. і не виконувалась у зв'язку з недостатністю фінансування у 2021 р. З 2022 р. бюджетна програма у Державному бюджеті не передбачалася;

- КПКВК 3506610 «Реалізація проєкту з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску» була виконана лише на 10-14 % впродовж 2020-2022 рр.

Наприкінці 2022 р. Уряд Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2022 № 1405 затвердив Протокол між Урядом України й Урядом Республіки Польща, який вносить зміни до міждержавної угоди про надання Україні пільгового кредиту для реалізації інвестиційних проєктів. Первинну кредитну угоду було укладено ще у 2015 р. на 100 млн євро, з яких було використано понад 40 млн євро. Зміни від 20.12.2022 р. передбачали збільшення суми кредиту зі 100 до 160 млн євро. Додаткові кошти будуть спрямовані на фінансування проєктів із розбудови

прикордонної дорожньої інфраструктури й облаштування пунктів пропуску на українсько-польському кордоні.

З огляду на проаналізований історичний досвід реалізації міжнародних проектів, експерти ТСК мають сумніви щодо поточної інституційної спроможності Держмитслужби їх реалізовувати [78].

Окрім проблем із спроможністю ефективно освоювати бюджетні і міжнародні кошти для розвитку самої Держмитслужби, експерти констатують і неналежний рівень роботи Держмитслужби в напрямку стягнення податкового боргу за результатом проведення документальних перевірок та пост-аудиту.

Слід зауважити, що Наказом ДФС від 22.09.2016 № 792 «Про проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи» [124] повноваження з їх проведення було покладено на ГУ ДФС в областях та м. Києві, Офіс великих платників податків. Тобто фактично частину функціональних повноважень митних органів було передано податковим органам, які не мали для цього ані необхідної бази, ані досвіду. Частину фахівців з пост-митного аудиту було переведено з митниць до ГУ ДФС, втім, більшість професіоналів залишилися працювати в митницях на інших посадах. Крім того, відбулося об'єднання податкового та митного аудитів, які є різними за змістом і функціональним призначенням. За таких умов практично не враховувалась специфіка митного аудиту як форми митного контролю, який не є лише контролем за сплатою податків. При цьому, за інформацією Держмитслужби, у 2019 році ГУ ДФС всього проведено 37 документальних планових перевірок суб'єктів ЗЕД, при чому 9 ГУ ДФС взагалі не проведено таких перевірок, а 7 – по одній [62].

Після утворення Державної митної служби України як самостійного органу у 2019 році, з 2020 року функція щодо проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи повернулась до функціональних повноважень новостворених митниць. Проте, перерва у цьому напрямку в 4 роки, втрата кадрового потенціалу та практичних напрацювань, створення підрозділів митного аудиту з нуля далися взнаки.

Так, Звіт Держмитслужби про проведення документальних перевірок щодо дотримання вимог законодавства України з питань митної справи у період з 2020

по 2021 роки та у січні-лютому 2022 року демонструє сумнівну результативність. За результатами 1739 перевірок у 2021 році нараховано додатково 733,65 мільйонів гривень та перераховано до державного бюджету України 55,1 мільйонів гривень за зазначений період. За результатами 188 перевірок у січні-лютому 2022 року до Державного бюджету України було перераховано всього 13,4 мільйонів гривень (з урахування податкового боргу минулих періодів).

Відсоток перерахування до державного бюджету складає:

- за результатами проведених документальних перевірок у 2021 році з питань сплати податків - 8,6%;
- за результатами проведених документальних перевірок у 2020 році з питань сплати податків - 5%.

В цілому, середній показник за результатами проведених документальних перевірок з питань митної справи у 2020-2021 роках та у січні-лютому 2022 року складає 7,5%. При цьому, на кінець звітного періоду у 2021 році обліковувався податковий борг по системі у розмірі понад 245 мільйонів гривень. Зважаючи, що термін позовної давності відповідно до законодавства становить 3 роки, а також враховуючи тенденцію стрімкого зростання обсягів податкового боргу, який накопичується за період, який аналізується, тобто – саме за 3 роки (починаючи з 2020 року), очевидно, що значна частина облікованого на сьогодні розміру податкового боргу не буде перерахована до державного бюджету у зв'язку із впливом строку позовної давності. Станом на 01.01.2023 податковий борг із сплати митних платежів становив 340,9 млн грн. [78].

У Податковому кодексі України передбачено можливість інформаційного обміну, включаючи інформацію про податковий борг, між Державною податковою службою та Держмитслужбою. Наказом Міністерства фінансів України в червні 2020 року встановлено Порядок взаємодії між інформаційними системами ДПС та Держмитслужби щодо обміну інформацією про податковий борг. Проте на даний момент не затверджені протоколи інформаційного обміну.

Для вжиття заходів щодо стягнення податкового боргу зі сплати митних платежів Держмитслужбою щомісяця, лише починаючи з серпня 2021 року, відповідно до законодавчо визначеного порядку надсилається до податкового

органу інформація про платників податків, які мають податкову заборгованість станом на 01 число звітного місяця, а саме – про податкове зобов'язання, штрафи та пеню, дати та номери первинних документів, що стали підставою для виникнення боргу, та рахунки для його сплати. У січні 2023 року Держмитслужбою введено в експлуатацію модуль «Реєстр податкових повідомлень-рішень» в ЄАІС Держмитслужби, яким забезпечено ведення та облік сум грошових зобов'язань, визначених за результатами проведення документальних перевірок, та податкового боргу, який виникає у разі несплати таких сум у визначений законодавством строк. Він має забезпечити обмін інформацією щодо податкового боргу з Державною податковою службою в режимі онлайн.

Як нами вже зазначалося раніше, війна негативно вплинула на зовнішньоекономічну діяльність. Держава запровадила значний обсяг податкових пільг на імпорт товарів, в т.ч. пального, транспортних засобів, енергетичного обладнання, для підтримки громадян та бізнесу. Це негативно вплинуло на стан надходжень митних платежів до держбюджету. Частина пільг була скасована з 01.07.2022 р., а частина – буде скорочена за деякий час. Відновлення обсягів імпорту та скорочення обсягу чинних пільг зумовлюють поступове зростання митних надходжень. Введення будь-яких податкових пільг має супроводжуватися дієвим механізмом контролю їх надання та подальшого цільового використання, в тому числі шляхом здійснення документальних перевірок щодо дотримання вимог законодавства України з питань митної справи [78].

При розробці Національної стратегії доходів до 2030 року проблеми із застосуванням пільг державною владою теж були враховані.

Зокрема, в НСДУ зазначається, що з урахуванням проведеного аналізу застосування у 2023 році пільг, передбачених законодавством при митному оформленні товарів, визначено наступні поточні проблеми пільгового оподаткування товарів, що ввозяться в Україну:

- не визначеність законами конкретного переліку документів, що є підставами для надання пільг при ввезенні товарів;
- не передбачення деякими законами, якими встановлено пільги, порядку контролю за цільовим використанням товарів;

- відсутність належних обґрунтувань з боку ініціаторів введення пільг;
- не подання фінансових розрахунків бюджетних втрат при підготовці законопроектів;
- відсутність системності введення пільг на державному рівні (хаотичність прийняття, невизначеність точних переліків необхідних товарів, поширення діючих пільг на нетипові групи товарів);
- введення мораторію на проведення документальних перевірок митними органами.

При опрацюванні законопроектів, що направлені на встановлення нових пільг зі сплати митних платежів, просліджується тенденція невиконання приписів Бюджетного кодексу України [65, с. 114-115].

Також розробниками НСДУ вказується на проблемах щодо відсутності надання фінансово-економічного обґрунтування при поданні пояснювальних записок до законопроектів про запровадження пільгового оподаткування щодо певних категорій товарів. Виходячи із наявних проблем, в Національній стратегії пропонуються наступні кроки в напрямку підвищення ефективності контролю за застосуванням пільг при розмитненні товарів:

- підвищити ефективність контролю за правомірністю застосування звільнень від сплати митних платежів та використанням товарів за кінцевим (цільовим) призначенням;
- у 2024 році: скасувати мораторій на проведення документальних перевірок митними органами;
- протягом 2024-2027 років: розширити застосування процедури кінцевого використання як одного з механізмів надання пільг при імпорті товарів та поширення пільгового оподаткування в рамках процедури кінцевого використання на інші види податків, зокрема, ПДВ та акцизний податок;
- протягом 2024-2026 років: забезпечити гармонізацію з вимогами ЄС моделі пільгового оподаткування товарів митними платежами;
- протягом 2024-2030 років: вдосконалити ІТ-рішення, що пов'язані з оподаткуванням товарів [65, с. 116].

Такого ж висновку щодо необхідності унормування надання пільг при плануванні митної політики дійшли економісти Іванов Ю. Б. і Карпова В. В. На їхню думку, вирішення цих проблем в рамках реформування митної політики періоду повоєнного відновлення України потребує реалізації наступних заходів:

- імплементація концепції податкових витрат в практику середньострокового бюджетного планування;
- доповнення статті 30 «Податкові пільги» Податкового кодексу України нормами щодо загальних принципів надання податкових пільг;
- законодавча заборона введення податкових пільг з необмеженим періодом дії та нецільових податкових пільг в сфері митного регулювання;
- розробка та впровадження запобіжних механізмів для забезпечення очікуваної результативності інструментів митного регулювання;
- введення моніторингу результативності та ефективності податкових пільг, що сприятиме зменшенню втрат бюджету від податкових пільг з митних платежів;
- забезпечення контролю якості попередньої експертизи та порядку прийняття законодавчих актів в контексті: попередньої оцінки ефективності та результативності, відповідності правових норм законодавству та практиці ЄС, відповідності заявленим пріоритетам;
- особливої уваги заслуговує «інвестиційна складова» митної політики, реалізація якої потребує розробки єдиного дизайну інвестиційних пільг та спеціальних запобіжних механізмів (в т. ч. і в сфері ціноутворення), спрямованих на забезпечення цільового спрямування таких преференцій.

На думку авторів, реалізація зазначених заходів сприятиме удосконаленню митної політики з урахуванням специфіки етапу повоєнного відновлення України та євроінтеграційних перспектив України [126, с. 260-261].

Слід зазначити, що в даному напрямку вже є перші позитивні зрушення. Так, річний обсяг наданих митних пільг дещо зменшився з 179,2 млрд грн у 2022 р. до 173,0 млрд грн у 2023 р., тобто на 3,4%. Зменшення обсягу пільг припало на ПДВ та акцизний податок, а обсяг пільг з ввізного мита, навпаки, зріс у рамках розширення вільної торгівлі з ЄС.

Найбільшою в частині ПДВ є пільга при імпорті товарів оборонного призначення (код пільги 164 за Класифікатором звільнень від сплати митних платежів при ввезенні товарів на митну територію України, обсяг пільги – 39,8 млрд грн у 2023 р.). Найбільшою в частині акцизного податку є пільга при імпорті підакцизних товарів (переважно тютюну), ввезених в якості сировини для виробництва інших підакцизних товарів, з яких у подальшому податковим органам буде сплачено акцизний податок з вироблених в Україні товарів, або вироблена продукція буде експортована (код пільги – 130, обсяг пільги – 43,9 млрд грн у 2023 р.) [125].

Отже, за результатами опрацювання наведених вище факторів, можемо констатувати, що фінансово-економічні механізми в управлінні митною справою мають неабияке значення як для інституційного розвитку самої системи митних органів, а і для підвищення спроможності виконувати покладені на неї завдання, зокрема, щодо збільшення надходжень до Державного бюджету України.

Пропонуємо класифікувати фінансово-економічні механізми управління діяльністю митною справою в залежності від їх сфери застосування на внутрішні та зовнішні:

1) до внутрішніх механізмів віднесемо ті фінансові інструменти, за допомогою яких митні органи забезпечують свою діяльність, розвиток, підвищують ефективність виконання покладених на них завдань. До цих механізмів відносяться:

- фінансування діяльності Держмитслужби як центрального органу виконавчої влади (сюди відносяться видатки із загального та спеціального фондів Державного бюджету України);

- як частину фінансування пропонуємо виокремити видатки на оплату праці, які мають вирішальне значення для відновлення кадрового потенціалу митних органів, належне соціальне забезпечення митників, залучення молодих спеціалістів, основний чинник для боротьби з корупцією в митних органах. Без збільшення саме цієї статті видатків в системі державного фінансування на про яку інституційну спроможність Державної митної служби мова не може йти;

- механізми залучення міжнародної технічної допомоги в процесі розбудови митної інфраструктури, збільшення пропускної спроможності пунктів пропуску, створення умов для запровадження системи спільного контролю в пунктах пропуску, особливо на кордоні з ЄС;

- механізми оновлення технічних засобів митного контролю шляхом закупівлі нових сучасних засобів з метою підвищення результативності здійснення митних формальностей.

2) до зовнішніх фінансово-економічних механізмів можна віднести:

- збільшення результативності пост-митного аудиту шляхом раціонального планування проведення документальних перевірок, застосування системи управління ризиків до виявлення ненадійних суб'єктів ЗЕД;

- зменшення обсягу податкового боргу в частині сплати митних платежів шляхом посилення координаційних зв'язків з податковими органами, напрацювання спільного механізму виявлення ризикових підприємств та своєчасного примусового стягнення грошових зобов'язань з суб'єктів ЗЕД в судовому порядку;

- посилення контролю за пільговим оподаткуванням митними платежами.

За джерелами фінансування фінансово-економічні механізми пропонуємо поділити на:

1) власні джерела фінансування:

- за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України;
- за рахунок коштів спеціального фонду Державного бюджету України;

2) зовнішні джерела фінансування:

- міжнародні гранти;
- міжнародні кредити;
- міжнародна технічна допомога.

Таким чином, застосувавши всі наведені вище форми фінансово-економічних механізмів в державному управлінні митною справою, можна очікувати на покращення показників результативності в діяльності митних органів. Слід зауважити, що деякі напрацювання із наведених вище проблем вже робляться

Урядом та законодавцями: планується збільшити обсяги фінансування, залучаються міжнародні донорські кошти в розбудову пунктів пропуску, напрацьовується механізм обміну інформацією між митними і податковими органами в сфері роботи з податковим боргом, планується змінити підходи до законодавчого запровадження режиму пільгового оподаткування в частині митного оформлення.

Втім, всі ці вектори розвитку потребують не стільки одномоментного застосування, а перманентного збільшення і посилення контролю за станом їх впровадження. Адже всі описані нами процеси зі збільшення фінансування принесуть помітний результат тільки в разі поступового нарощування фінансово-економічного потенціалу митної служби як стабільної державної інституції із чітко визначеним довгостроковим планом розвитку, і головне – неухильним його виконанням.

4.3. Криміналізація товарної контрабанди: очікуваний економічний ефект.

Пересічний громадянин нашої країни безумовно знайомий з діяльністю української митниці, навіть якщо жодного разу не перетинав митний кордон. Зокрема, це відбувається завдяки гучним заголовкам у стрічці новин щодо чергового «гучного» затримання на кордоні «великої партії контрабанди» чи то бурштину, чи то тютюнових виробів. Втім, лише невелике коло експертів з митної справи розуміють нісенітність таких заголовків. Адже, поняття «контрабанда» визначено статтями 201, 305 Кримінального кодексу України і наразі відноситься до такої категорії предметів: культурні цінності, зброя, лісоматеріали та цінні породи дерев, наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги чи прекурсори або фальсифіковані лікарські засоби [128].

Тож, варто наголосити, що під широким загальновідомим терміном «контрабанда» зазвичай розуміється порушення митних правил, яке карається адміністративною відповідальністю, а не кримінальною, як сама «контрабанда», визначена Кримінальним кодексом України.

Враховуючи великий суспільний розголос, вивченням питання криміналізації «товарної» контрабанди займаються не лише науковці, а і суспільні діячі, аналітики, різноманітні громадські і неприбуткові організації. Ми у своєму дослідженні спиралась на дані, надані Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій, Українського інституту майбутнього, а також на дослідження науковців Пунди О. О., Дорофєєвої Л. М., В. Хоми, Е. Молдован та В. Жданової, Г. Кукурузи, А. Бутіна, Каменського Д. В.

Пам'ятки історії свідчать, що першим митним порушенням було ухилення від сплати податків, і лише в кінці XVII століття була передбачена відповідальність за контрабанду, як за самостійне правопорушення. В подальшому законодавство пішло шляхом зменшення кількості податків. Дане рішення державовладців можливо пояснити цілою низкою факторів. По-перше, до середини XVI століття контрабанда не сприймалася суспільством як явище злочинного характеру та не створювала економічної загрози інститутам державності. Зазначене свідчить про те, що контрабанда з'явилася разом із становленням торгових міждержавних стосунків [130, с. 81].

Дослідження відповідальності за контрабанду мають тривалу традицію. Хоча раніше контрабанда була злочином всередині однієї держави, сьогодні ця проблема вийшла на міжнародний рівень. Більшість досліджень у цій галузі спрямована на вирішення цієї проблеми. Останні теоретичні дослідження подій виявили, що контрабанда - це складне явище, яке потребує використовувати всі можливі інструменти всередині країни та за її межами, щоб визначити всіх посадових осіб і компанії, що входять до злочинного угруповання. Визначення рівня відповідальності за порушення митних правил має бути спільною проблемою [129, с. 33]. Міжнародна співпраця передбачає обмін досвідом; обмін способами і формами проведення транскордонного спостереження; інформацією та даними стосовно організованих злочинних угруповань, що діють на території інших країн; діяльності працівників поліції під прикриттям, а також охорони свідків тощо [131, с. 14].

Відповідно до статті 544 Митного кодексу України призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної

діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Серед основних завдань митних органів положеннями цієї статті визначено, серед іншого, забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи, а також запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України [20].

Наразі види порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення визначені главою 68 Митного кодексу України, яка налічує 18 статей, в яких міститься 38 складів порушень митних правил.

Основні чинники, які обумовлюють існування контрабандної діяльності: низький рівень забезпеченості населення, високий рівень безробіття в країні та прикордонних регіонах, де контрабанда для значної частини мешканців перетворилася на основне джерело доходів; недосконалість митного та податкового законодавства; висока прибутковість цього виду злочинного бізнесу; «прозорість» державного кордону з країнами СНД; недостатньо ефективний рівень митного та прикордонного контролю; недосконалість державної системи контролю за походженням і реалізацією продукції та сплатою податків [135, с. 97].

При цьому, як зауважує науковець Пунда О. О., важливим аспектом є те, що Держмитслужба не має статусу правоохоронного органу, не відноситься до органів кримінальної юстиції та не приймає участі у здійсненні кримінальних проваджень за фактом вчинення кримінальних правопорушень пов'язаних з контрабандою. Така ситуація виглядає невиправданою з позицій як організації здійснення розслідування відповідних проваджень так і налагодження взаємодії з правоохоронними державними інституціями України та інших держав [136, с. 66].

Попри постійні публікації в пресі щодо виявлення порушення митних правил митними органами суміжних країн або правоохоронними органами в пунктах пропуску з української сторони, Державна митна служба України регулярно звітує про успішні заходи, які вживаються з метою протидії порушенням митних правил.

Так, Державна митна служба України прозвітувала, що за 2023 рік митниці Державної митної служби України виявили 11 935 порушень митних правил на суму 8,9 млрд грн. Вартісний показник збільшився у 3 рази, порівняно з 2022 роком.

Вилучено предметів правопорушень на суму понад 938 млн грн. Зокрема:

- промислових товарів на 716 млн грн;
- продовольчих товарів та сільгосппродукції на 88 млн грн;
- валюти на понад 73 млн грн;
- транспортних засобів на 61 млн грн.

Безпосередньо митницями розглянуто 3 493 справи про порушення митних правил. Застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу на суму 110 млн грн, з яких стягнуто до Держбюджету 80 млн гривень.

На розгляд до суду митницями передано 6 912 справ про порушення митних правил на суму 6,4 млрд гривень. За результатами розгляду справ судами накладено стягнень (конфіскація товарів та штрафи) на суму 2 млрд грн (конфіскація – 1,04 млрд грн, штрафи – 963 млн грн) [132].

Якщо порівнювати результативність боротьби з порушеннями митних правил українських митників за попередні роки, то у 2020 році українські митники порушили 14 147 справ на суму 2,69 млрд грн. У 864 справах були тимчасово вилучені предмети правопорушення на суму 1,02 млрд грн. Судами було закрито 763 справи на суму 607,63 млн грн, а 307 справ було повернуто митницям. Стягнення у вигляді штрафів та/або конфіскації товарів були прийняті судами у 7593 справах на суму 1,22 млрд грн. Через порушення митних правил до Державного бюджету України надійшло лише 72,16 млн грн. Це менше 3% від загальної суми порушених протягом року адміністративних справ. Середня «вартість» закритої адміністративної справи, яка була на користь держави, становила 160 тис грн, що в 5 разів менше, ніж у справах, що закриті митницями. Безпосередньо митницями у 2020 році розглянуто 3777 справ на суму 178,42 млн грн. Середня «вартість» таких справ становила 47 тис грн.

У 2021 році митниці порушили 28 128 справ про порушення митних правил на суму 2 810,14 млн грн. У 5169 справах були тимчасово вилучені предмети правопорушення на суму 1110,52 млн грн. 34% від загальної кількості порушених справ було передано на розгляд суду на суму 2 958,36 млн грн. 11% від кількості переданих до суду справ закрито на суму 607,63 млн грн. Ще 2% переданих до суду справ на суму 210,94 млн грн було повернуто митницям для додаткових перевірок.

Суди прийняли рішення щодо стягнення (штраф та/або конфіскація товарів) у 7224 справах на суму 1698,76 млн грн. З них, штраф становив 892,69 млн грн, а конфіскація – 806,07 млн грн.

Середня «вартість» закритих судом справ склала 750 тис грн, а повернутих митницям для додаткових перевірок - 1,2 млн грн. Однак середня сума, що була прийнята на користь держави у розглянутих судами справах, становить тільки 235 тис грн, що менше в 3-5 разів. Середня «вартість» справи про порушення митних правил, що розглядалися митницями у 2021 році, становила 41 тис грн.

Незважаючи на гучні статистичні дані, до бюджету у 2021 році надійшло всього 72,92 млн грн (менше 3% від загальної суми порушених протягом року адміністративних справ), з них 24,45 млн грн від сплати штрафних санкцій за судовими рішеннями, 23,88 млн грн були сплачені за рішеннями, винесеними у справах митними органами, та 26,59 млн грн надійшли як кошти від реалізації конфіскованого майна.

У 2022 році митні органи України порушили понад 11 тисяч справ про порушення митних правил на загальну суму понад 2,8 мільярда гривень. У більш ніж половині з них суди прийняли рішення про стягнення на загальну суму понад 1,8 мільярда гривень. З них майже половина - це штрафи, а решта - конфіскація товарів. На жаль, лише менше 3% від загальної суми порушених протягом року адміністративних справ - 76,48 мільйонів гривень - були перераховані до державного бюджету. Середня «вартість» справи про порушення митних правил, у яких було прийнято рішення митницями про накладення стягнення, становила 83 тисячі гривень.

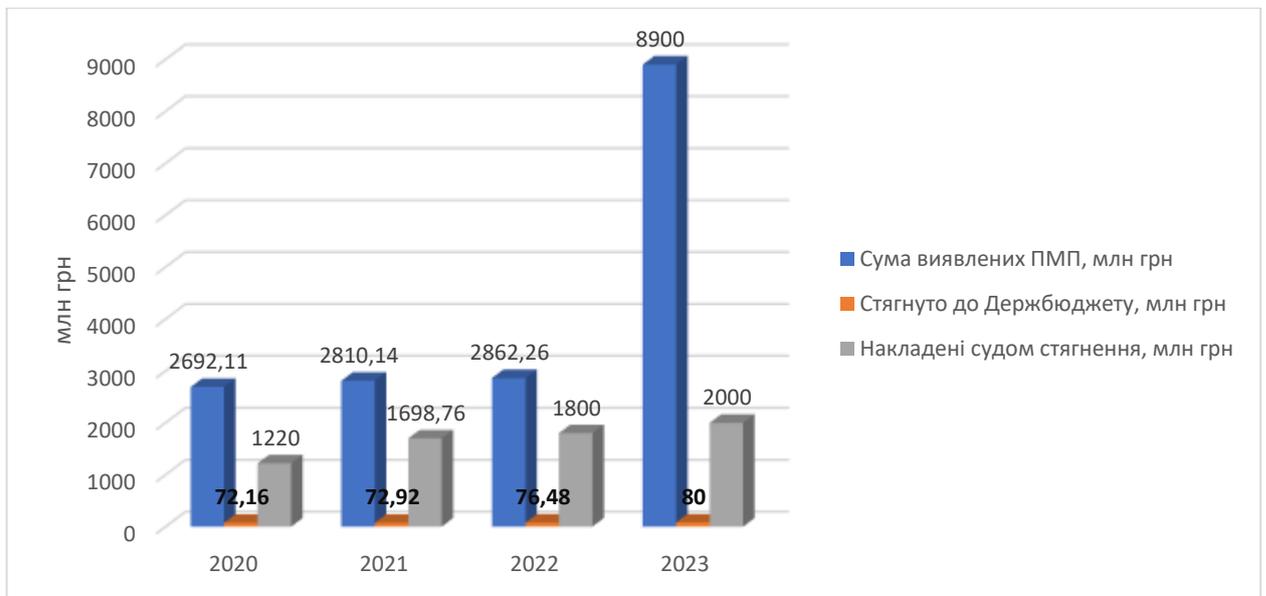


Рис. 3.3.1. Сума виявлених порушень митних правил та надходження до Держбюджету від застосованих штрафних санкцій, млн грн. Складено автором за даними [78], [132].

Як зазначено в Звіті ТСК Верховної Ради України, не можна визнати задовільним стан організації роботи митних органів в напрямі протидії митним правопорушенням. Як свідчить аналіз статистичних даних, незважаючи на загальну кількість порушених справ про порушення митних правил (14147 - у 2020 році, 28128 - у 2021, 11098 - у 2022 році), у вартісному вимірі їх показник є практично сталим (2692,11 млн грн - у 2020 році, 2810,14 млн грн - у 2021, 2862,26 млн грн - у 2022 році). При цьому результативність виконання рішень митних та судових органів про накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил у частині сплати відповідних штрафних санкцій до державного бюджету є критичною і становить лише близько 3% загальної «вартості» порушених справ [78].

Також за висновком Рахункової палати внаслідок неефективності вжитих митними органами ДФС і Держмитслужби заходів щодо контролю за сплатою накладених штрафів у справах про порушення митних правил, у 2019 році та січні–квітні 2020 року до державного бюджету не надійшло 609,2 млн гривень. Таким чином, митними органами ДФС і Держмитслужби не забезпечено повною мірою належного виконання повноважень щодо боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Заходи, вжиті органами ДФС,

Держмитслужби протягом періоду, що досліджувався, щодо стягнення донарахованих митних та інших платежів, штрафів, застосованих за порушення митних правил, були неефективними. Як наслідок, недонадходження цих платежів до державного бюджету становили понад 1 млрд гривень [62, с. 135].

За висновком ТСК Верховної Ради України, створення у складі митних органів окремої митниці, до повноважень якої, фактично, належить виключно боротьба з порушеннями митних правил, а також застарілість і юридичного складу порушень митних правил, і підходів та процедур притягнення до адміністративної відповідальності за такі порушення не сприяють ефективності виконання завдань із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил [78].

Як видно із наведених даних, попри значні суми номінальної вартості предметів порушень митних правил, реальні суми від покарання у вигляді штрафів та конфіскації майна, стягнуті в дохід держави, є мізерними у порівнянні з обсягами товарних правопорушень. Не кращою є і ситуація із реалізацією того майна, яке вилучається в рамках провадження у справах про ПМП або конфісковується за рішенням суду на користь держави.

Як зазначається у звіті Рахункової палати України, за даними Держмитслужби, протягом 2019 – січня-квітня 2020 років вартість майна (товарів, валютних цінностей, дорогоцінних металів і каміння), прийнятого на зберігання, поміщеного у митний режим відмови на користь держави, а також майна, виявленого в зоні митного контролю, власник якого невідомий, становила 1,8 млрд грн, з яких 0,8 млрд грн це майно, вилучене через порушення митних правил. Для подальшого розпорядження митними органами протягом 2019 року передано органам ДВС конфісковане майно та культурні цінності на суму 162,5 млн грн; січня–квітня 2020 року – 65,9 млн гривень. Залишки конфіскованого майна та культурних цінностей, що підлягали передачі органам ДВС, становили на 01.01.2020 344,4 млн грн, з яких 82,5 млн грн вартість транспортних засобів; 01.05.2020 – 335,3 млн грн (46,4 млн грн – вартість транспортних засобів). При цьому органами ДВС не вживалося достатніх заходів для реалізації конфіскованого майна. Зазначене не сприяло додатковому надходженню коштів до державного

бюджету від реалізації конфіскованого в дохід держави майна, призводило до переповнення складів митниці, псування та втрати товарного вигляду майна [62, с. 135-136].

Вітчизняний юрист Ліпінський В. В., досліджуючи питання пропорційності конфіскації товарів і транспортних засобів вчиненому правопорушенню зауважив, що аналогічно до правового підґрунтя митних адміністративних штрафів, положення митного законодавства про конфіскацію товарів та транспортних засобів за порушення митних правил не забезпечують гнучкість застосування цього адміністративного стягнення, визначаючи його як безумовне та безальтернативне, незважаючи на широке різноманіття можливих обставин, за яких цей захід реагування не є пропорційним у світлі тяжкості правопорушення та його наслідків, ступеню вини правопорушника та інших чинників, що мають визначальне значення. Значно більш виваженим видається підхід, якого дотримуються посадові особи американських митних органів [133, с. 18].

У своєму дослідженні професор Дорофеева Л. М. слушно зазначила, що національні форми та методи боротьби з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України, в тому числі підакцизних, в Україні, у порівнянні з європейськими, видаються менш результативними і занадто ліберальними, не завжди здатними запобігти, чи припинити такі види злочинної діяльності. Адміністративні стягнення у вигляді штрафів та конфіскації предметів правопорушень не досягають бажаного результату [134, с. 31].

Вивчення світової та європейської практики дозволяє констатувати, що хоча і не у всіх країнах передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду товарів, переважна більшість країн – членів ЄС відносить такі дії до небезпечних злочинів та передбачає у якості покарання не лише суттєві штрафи, а й великі терміни ув'язнення. Як правило, покарання співвідноситься із обсягами (або вартістю) незаконно переміщуваних товарів. І попри те, що у низці розвинутих держав зі стабільною потужною економікою робиться акцент на застосування економічних стимулів протидії контрабанді, серед важелів впливу присутня і кримінальна відповідальність за контрабанду товарів (Італійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща, Румунія, Словацька Республіка,

Королівство Швеція, Федеративна Республіка Німеччина, Угорщина тощо). Слід зауважити, що серед країн Євросоюзу та держав, що утворились після розпаду СРСР, лише митна служба України не проводить ОРД. В контексті майбутнього розширення ЄС за рахунок нових членів Європейська комісія вживає всіх необхідних заходів для того, щоб подібні повноваження були також надані і митним адміністраціям країн-кандидатів [134, с. 29-30].

Україна проголосила своєю стратегічною метою вступ до Європейського Союзу, що означає і необхідність перенесення стандартів цієї організації у внутрішньодержавне право. Серед інструментів, покликаних допомогти митним адміністраціям покращити свою діяльність – Митні прототипи («customs blueprints»). В Угоді про Асоціацію між Україною та ЄС наша країна взяла на себе зобов'язання використати цей інструмент у ході реформування митниці.

Одним з основних напрямків митної діяльності в Митних прототипах представлена «Слідча і правоохоронна діяльність», яка передбачає створення ефективної і раціональної митної служби, здатної виявляти, запобігати і розслідувати факти шахрайства, а також готувати необхідні документи для притягнення правопорушників до відповідальності. Така служба повинна бути досить гнучкою, щоб реагувати на стратегію, засновану на оперативній інформації, володіти новітніми методами цілеспрямованої оцінки ризиків та сучасними технологіями. Обов'язковою умовою діяльності такої служби залишається дотримання національного та міжнародного законодавства [134, с. 31-32].

Вітчизняні науковці В. Хома, Е. Молдован та В. Жданова слушно зауважують, що в процесі усіх трансформацій, яких зазнала Держмитслужба України загалом та її управлінська складова зокрема, сфера запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон не досягла в повному обсязі бажаного результату. Через це сьогодні постала потреба у вдосконаленні саме управлінської моделі означеної системи [137, с. 225].

Авторами зазначається, що частка «сірого імпорту» або «товарної контрабанди» на українському ринку складає 21,1%, що є яскравою ознакою того, що правоохоронна функція митних органів є другорядною по відношенню до фіскальної. З огляду на це науковці пропонують домінантою функціонального

навантаження визнати правоохоронну функцію замість фіскальної. На їхню думку, такий підхід не лише узгоджується зі світовою практикою, зокрема, практикою найбільш економічно розвинутих країн, але й обумовлюється сучасними українськими воєнними реаліями. Адже війна завжди культивує більш сприятливе середовище для зростання масштабів незаконного переміщення товарів через митний кордон. [137, с. 230].

За даними Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, «сірий імпорт» - це товари, ввезені з порушенням митних правил в точу числі без оподаткування [138]. Він створює не лише проблеми для митних органів, знижуючи результативність виконання ними фіскальної функції, а і для бізнесу, створюючи нерівні умови конкуренції.

За опитуваннями, проведеними Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій, підприємства оцінили частку «сірого імпорту» (або «товарної контрабанди») в середньому як 21,1% у 2021 році, 24,2% у 2020 році, 25,3% у 2018 році. Близько третини опитаних підприємств вважають, що частка «сірого імпорту» складає від 10% до 50% у своїй галузі. Важливо зауважити, що підприємства, які здійснюють імпорт товарів, оцінюють частку «сірого імпорту» вище, ніж експортери [138]. Така ситуація є закономірною, адже саме при проявах «товарної контрабанди» порушники митних правил заощаджують на митних платежах, занижуючи собівартість товару і створюючи нерівні умови на ринку.

За даними Українського інституту майбутнього, в рамках проекту «Боротьба з контрабандою в Україні та прикордонних країнах шляхом моніторингу, досліджень, адвокації та зміни публічної політики», обсяг потенційної «контрабанди» товарів за результатами порівняння статистики зовнішньої торгівлі країн – торговельних партнерів України за 2019 рік можна оцінити у 13,3 – 13,5 млрд дол. США. До цієї суми можна додати торговельні операції, які на 100% перебувають у тіні. Йдеться про торгівлю такими товарами як бурштин, тютюн, алкоголь, лікарські препарати, хімічні сполуки. Фахівці проекту також порахували, що через наявні контрабандні схеми в зовнішній торгівлі держава Україна недоотримала лише на прямих податкових надходженнях (акцизи, мита, ПДВ) понад 3,5 млрд дол. США [141].

Незалежною групою з макроекономічного аналізу та прогнозу Г. Кукурузою, М. Лесиком та С. Ніколаєнком були розраховані обсяги контрабандних поставок в Україну за період 2013-2017 років в середньому \$10,6 млрд на рік, або 8,7% ВВП [142].

Якщо акцентувати увагу на географічному розподілі, то найбільші порушення у торгівлі спостерігаються з «сусідами» України по сухопутному кордону та найбільшими торгово-економічними партнерами в зовнішніх відносинах: Польща (16,7%), Російська Федерація (15,7%), Німеччина (9,5%), Угорщина (7,1%) та Китай (3,9%). Окремо важливо відмітити, що оцінка питомої ваги Китаю в контрабандних потоках є дещо заниженою порівняно із фактичною, що пов'язано із «чорними» поставками. Так, рівень тіншової економіки в Китаї складає в середньому 12,1%, що еквівалентно \$1,5трлн; значна частка експорту відвантажується в тіншовому режимі та не відображається у торговій статистиці КНР [143, с. 213].

За даними, опублікованими Григорієм Кукурузою, основна категорія товарів, які ввозяться в Україну нелегально - обладнання та електроніка, на них припадає в середньому 21,4% від загального потоку контрабанди. В Україні існує ціла низка великих ритейлерів, які формують до 70–80% свого асортименту електроніки (від мобільних телефонів до холодильників) через налагоджене постачання контрабандної продукції. Ситуація з інтернет-майданчиками для цих товарів – ще гірша. Друга в рейтингу – хімічна продукція, зокрема добрива для АПК і ліки, – 14,3%. Третя і четверта категорії – транспорт і текстиль – 10,6% і 9,8% відповідно. Істотний залишок сконцентрований на АПК – по 5% на кожну з ключових підгалузей – тваринництво, рослинництво і готові продукти харчування [144].

Звичайно, що такі обсяги порушень митних правил при імпорті товарів, уникнення від сплати митних платежів, створення умов для недобросовісної конкуренції, а також вимоги та зобов'язання щодо вступу України в ЄС викликали необхідність внести зміни в існуючий порядок притягнення до відповідальності за такі види порушень. Тому Президентом України як гарантом Конституції було ініційовано подання до Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального

процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів». Даний проєкт закону було прийнято Верховною Радою України 09.12.2023 за № 3513-IX [139].

Законодавцями внесено зміни в Кримінальний кодекс України, доповнивши статтю 201 наступними положеннями:

1. стаття 201-2. Контрабанда товарів:

- контрабанда товарів, тобто дії, спрямовані на переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів (крім товарів, передбачених статтею 201-3 цього Кодексу), вчинена у значному розмірі, – карається штрафом від десяти тисяч до двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ті самі дії, вчинені особою, раніше судимою за один із злочинів, передбачених статтями 201, 201-1, 201-2, 201-3, 305 цього Кодексу, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням влади чи службового становища, або у великому розмірі, – караються штрафом від п'ятдесяти тисяч до сімдесяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна;

- дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою, – караються позбавленням волі на строк від семи до одинадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

Тут законодавцем визначено, що дії, передбачені цією статтею, вважаються вчиненими у значному розмірі, якщо загальна вартість предметів контрабанди у сто і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян; у великому розмірі – якщо загальна вартість предметів контрабанди у шістсот і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян [139]. На 2024 рік неоподатковуваний мінімум доходів громадян встановлено на рівні 1514 грн. Тобто

кримінальна відповідальність за контрабанду товарів наступатиме від вартості товарів на суму 151 400 грн і більше.

2. стаття 201-3. Контрабанда підакцизних товарів:

- контрабанда підакцизних товарів, тобто дії, спрямовані на переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю підакцизних товарів (крім електричної енергії), вчинена у значному розмірі, – карається штрафом від двадцяти тисяч до сорока тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від трьох до шести років;

- ті самі дії, вчинені особою, раніше судимою за один із злочинів, передбачених статтями 201, 201-1, 201-2, 201-3, 204, 305 цього Кодексу, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням влади чи службового становища, або у великому розмірі, – караються штрафом від сімдесяти п'яти тисяч до ста двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від шести до одинадцяти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна;

- дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою, – караються позбавленням волі на строк від десяти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

На відміну від товарної контрабанди, для підакцизних товарів, дії, передбачені цією статтею, вважаються вчиненими у значному розмірі, якщо загальна вартість предметів контрабанди (крім електричної енергії) у п'ятдесят і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян; у великому розмірі – якщо загальна вартість предметів контрабанди (крім електричної енергії) у чотириста і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Тобто кримінальна відповідальність наступатиме починаючи із 75 700 грн.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу

України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» зазначається, що введення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів та підакцизних товарів, а також за недостовірне декларування товарів забезпечить зменшення кількості порушень правил переміщення товарів через митний кордон України, сприятиме припиненню схем незаконного переміщення товарів, що матиме позитивний вплив на розвиток національної економіки, зокрема, в частині збільшення податкових надходжень до Державного бюджету України [145, с. 5].

На думку авторів В. Рубіша та Чакій О., одним із найважливіших заходів запобігання та протидії контрабанді є митний контроль, який здійснюється посадовими особами фіскальних органів, включаючи перевірку документів та відомостей, митні огляди та усне опитування громадян і посадових осіб підприємств [146, с. 294].

Ми не погоджуємось з такою думкою авторів, адже якщо б митний контроль був єдиною перепорою на шляху контрабандних потоків, то питання боротьби і криміналізації «товарної» контрабанди не стояло б так гостро на порядку денному в суспільстві. До того ж, саме посадові особи митних органів, плідно виконуючи покладені на них завдання, не можуть самостійно впливати на ті економічні і політичні процеси, які роблять незаконне переміщення товарів доцільною і прибутковою справою.

При застосуванні на практиці положень нових статей Кримінального кодексу України починаючи з 01.07.2024 року, крім позитивних зрушень в напрямку зменшення обсягів «сірого імпорту», збільшення доходів до бюджету, в тому числі і за рахунок накладених штрафів, зменшення обсягів контрабанди підакцизних товарів до ЄС, існує і низка негативних факторів, які зможуть звести нанівець всі намагання законотворців покращити стан протидії митним правопорушенням в Україні.

Як слушно зазначає у своїй аналітично-консультативній роботі Андрій Бутін, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій», дієвість покарання прямо залежить від умов, зафіксованих у нормативних актах, а також реальної практики застосування цих

норм правоохоронними органами та судами. Поєднання можливостей, сформульованих законодавцем у нормативних актах, та практика правозастосування цих норм, яка реалізується правоохоронними органами та судами, спільно формують відповідний інструмент та його ефективність [140, с. 15].

Юрист Максимова А. Я. відзначає, що контрабанда товарів, які не заборонені до обігу, в більшості випадків відбувається з метою ухилення від зборів, податків або інших видів обов'язкових платежів (акцизу, ПДВ або ввізних мит). В такому випадку дії винної особи варто кваліфікувати за сукупністю, тобто крім контрабанди потрібно ставити також статтю 212 Кримінального кодексу. Для того, щоб подолати, чи то б пак зменшити обсяги товарної контрабанди – потрібен комплексний підхід, заснований на розумінні шляху, який проходить нелегально ввезений товар від кордону до кінцевого споживача. На думку науковиці, потрібні рішення, які б, з одного боку, значно посилили покарання за торгівлю контрабандним товаром, а з іншого – попереджали чи унеможливили її [148, с. 270-271].

Одним із головних завдань Державної митної служби України є боротьба з контрабандою, адже це той злочин, який можливо вчинити лише на митному кордоні України. Тому виходячи з цього положення, Л. М. Дорофєєва пропонує надати повноваження здійснювати оперативно-розшукові дії митним органам, зокрема Державній митній службі України, які забезпечують організацію протидії митним правопорушенням і злочинам, зокрема контрабанді [149, с. 251].

Як зазначає у своїй роботі науковець Каменський Д. В., за результатами ознайомлення з релевантним американським досвідом встановлено, що позитивним аспектом заокеанської моделі протидії контрабанді є комплексна, певною мірою «агресивна» політика держави в частині захисту національної економіки від неконтрольованого і, відповідно, неоподаткованого переміщення товарів через державний кордон. Тому, як він слушно зауважує, рішуча протидія контрабандним схемам в Україні вимагає не лише зосередження правоохоронних ресурсів на цьому напрямі та вдосконалення відповідної нормативної бази, а й прояву політичної волі в державі [150, с. 237].

Окрім очікуваних позитивних змін від криміналізації контрабанди, при розробці державної управлінської політики в частині боротьби з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України слід враховувати наступні ризики:

1. навмисне заниження правопорушником митної вартості товарів з метою уникнення кваліфікації правопорушення як кримінального;
2. завищення правоохоронними органами оцінки товарів з метою завищення можливого покарання правопорушника;
3. подрібнення товарних партій потенційними порушниками митних правил з метою уникнення кримінальної відповідальності;
4. переорієнтація незаконних товарних потоків із прямого перетину митного кордону товарними партіями на більш локалізовані способи переміщення (наприклад, через поштові відправлення);
5. збільшення корупційної складової на всіх етапах розслідування кримінального правопорушення, включаючи представників правоохоронних органів;
6. недосконалість судової системи та відсутність практики винесення реальних вироків порушникам митних правил може нівелювати превентивну функцію криміналізації товарної контрабанди.

В той же час при розгляді законопроекту Комітетом з питань фінансів, податкової та митної політики були подані зауваження, що закріплення, як кваліфікуючої ознаки «діяння... вчинені за попередньою змовою зі службовою особою митного органу, або сприяння в будь-якій формі службовою особою митного органу вчиненню таких діянь з використанням влади чи службового становища» не сприятиме становленню Державної митної служби України як сервісного органу, оскільки стимулюватиме посадових осіб у кожному випадку до прийняття рішення, спрямованого на збільшення суми митних платежів, що підлягатимуть сплаті, задля уникнення можливості подальшого їх притягнення до відповідальності як співучасників [147, с. 4].

Але все ж таки головні побоювання з боку учасників ЗЕД викликає той факт, що за допомогою внесення «товарної» контрабанди до Кримінального кодексу

України, правоохоронні органи зможуть збільшити свій тиск на бізнес, в тому числі легальний. За умов значної корумпованості правоохоронної системи в цілому, недосконалості механізмів взаємодії правоохоронних органів між собою, постійний тиск з їхнього боку на митників та постійне їх перебування в зонах митного контролю процес митного оформлення товарів може стати ще більш довготривалим, а митні формальності більш складними.

Відтак, задля забезпечення дотримання правового режиму та безпеки діяльності суб'єктів ЗЕД, необхідна консолідація зусиль всіх гілок влади та представників всіх державних, в тому числі правоохоронних, органів, залучених в процеси боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, задля розвитку зовнішньоекономічної діяльності держави та збереження безпеки внутрішнього ринку і споживачів. Адже, як слушно зазначили вітчизняні науковці К. І. Ровинська і М. П. Попов, державний апарат є інструментом реалізації державної влади, який має виконувати не тільки конституційно визначені функції та задачі, а й захищати права та інтереси громадян, громад, держави, забезпечуючи збереження національних інтересів під впливом глобалізаційних процесів [152, с. 70].

Тому, на нашу думку, для отримання відчутного економічного ефекту від криміналізації товарної контрабанди, необхідно застосувати наступні механізми з боку державно-управлінського апарату:

- посилення інституційної спроможності Бюро економічної безпеки незалежно та самостійно розслідувати економічні злочини;
- забезпечити незалежність діяльності митних органів, мінімізувавши втручання правоохоронних органів в роботу митниці, особливо в пунктах пропуску;
- посилити безпекову функцію митних органів шляхом кадрового підсилення підрозділів боротьби з порушеннями митних правил митниць;
- розробити сучасний механізм дієвого стягнення штрафів на користь держави;
- модернізувати та спростити процес реалізації товарів, вилучених за протоколами про порушення митних правил та конфіскованих за рішенням суду;

- надати митним органам статус правоохоронних із наданням права вести оперативно-розшукову діяльність;
- послідовно впроваджувати розроблені стратегічні плани діяльності Держмитслужби.

Варто зауважити, що всі ці механізми матимуть відчутний економічний ефект тільки за умови наявності політичної волі у боротьбі із цим ганебним явищем, зацікавленості правоохоронної та судової системи в досягненні реальних результатів та свідомого підходу суб'єктів ЗЕД до здійснення зовнішньоторговельних операцій.

Висновки до 3 розділу.

Вивчивши попередній досвід спроб державних управлінців інституційно перебудувати митну службу України, ми дійшли висновку, що ефективність таких змін і реформ є досить сумнівною: хоча надходження до державного бюджету від адміністрованих митницею платежів мають тенденцію до зростання в номінальному вимірі, сума цих надходжень зазвичай досягається “всупереч”, а не “завдяки” діям державних службовців. Також не слід забувати про інші, не менш важливі, ніж фіскальна, безпекові функції, які в період об'єднання митних і податкових органів в єдину систему майже втратили своє значення і зазнали нівелювання з боку вищого керівництва фіскального відомства.

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин, надзвичайно важливе значення отримують зв'язки «держава-громадянське суспільство». Задоволеність якістю послуг, які надають державні органи, визначає оцінку діяльності держави в цілому. Саме тому на даному етапі йде боротьба державних інституцій «за споживача»: намагання покращити сервіс, отримати схвальну оцінку стейкхолдерів, почути «фідбек» і обговорити проблемні питання із громадськістю. В разі незадоволення суспільства діяльністю тієї чи іншої державної інституції, існують механізми суб'єктно-об'єктного впливу, коли за допомогою звернень, підписання петицій, публічних слухань, діяльності громадських рад суспільство може впливати на конкретні процеси в державному управлінні. Не дивно, що за

таких умов кожен державний орган прагне якомога краще задовольнити суспільні потреби. Це і є боротьбою за сервіс у діяльності органів влади.

Не є виключенням в даній ситуації і митні органи України. Адже від ефективності взаємодії митниці і суб'єктів ЗЕД напряму залежать показники ефективності Держмитслужби. Тому у дослідженні ми дійшли висновку, що сервісоорієнтованість має стати ключовим напрямком подальшого розвитку митної системи України.

Інституційна слабкість, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення митних органів погіршує якість виконання основних функцій Держмитслужбою та підвищує корупційні ризики. Для створення ефективною та добросовісної митниці важливе значення має перегляд структури оплати праці. Також потребують перегляду підходи до атестації митників, перевірки їх добросовісності за допомогою поліграфу.

Проаналізувавши ті недоліки в роботі Держмитслужби, які виявлені контролюючими та перевіряючими органами, а також проблеми, які заважають в роботі головним стейкхолдерам, держава в особі Уряду України робить крок в напрямку покращення інституційної спроможності митних органів ефективно реалізовувати державну митну політику шляхом розроблення концепції розвитку митної справи і постановки стратегічних цілей. Всі ці зміни мають призвести до покращення сервісної функції митних органів, збалансування контролюючих функцій із функціями сприяння міжнародній торгівлі, покращення клімату для здійснення зовнішньоекономічної діяльності, а відтак збільшення податкових надходжень до бюджету від більш прозорих та якісних митних процедур.

Такі цілі вимагатимуть від державно-управлінського апарату застосування певних механізмів, які мають вплинути на подальшу організаційну та інституційну розбудову системи митних органів. Всі ці запропоновані нами механізми, в разі їх вдалого застосування, мають перетворити українську митницю на дійсно відкритий сервісно-орієнтований державний орган, який ефективно виконує покладені на нього завдання і функції.

З точки зору переходу до сервісної служби митні органи мають мінімізувати втручання в зовнішньоекономічну діяльність і сприяти розвитку зовнішньої

торгівлі. З іншого боку, за митними органами залишається важлива безпекова функція, яка виходить на перший план в умовах воєнного стану. Також питання збільшення надходжень до Державного бюджету, які майже повністю скеровуються на забезпечення Збройних Сил України, є життєво необхідним, тому фіскальна функція залишається однією з ключових при формуванні державної митної політики.

За таких умов, щоб тиск на суб'єктів ЗЕД був мінімальним, а надходження митних платежів були стабільними і прогнозованими, потребують осучаснення фінансово-економічні механізми, які застосовуються в управлінні митною справою.

Фінансово-економічні механізми в управлінні митною справою мають неабияке значення як для інституційного розвитку самої системи митних органів, так і для підвищення спроможності виконувати покладені на неї завдання, зокрема, щодо збільшення надходжень до Державного бюджету України. Нами запропоновано класифікувати фінансово-економічні механізми управління діяльністю митною справою в залежності від їх сфери застосування на внутрішні та зовнішні.

На наш погляд, застосувавши всі досліджені нами форми фінансово-економічних механізмів в державному управлінні митною справою, можна очікувати на покращення показників результативності в діяльності митних органів. Слід зауважити, що деякі напрацювання із наведених вище проблем вже робляться Урядом та законодавцями: планується збільшити обсяги фінансування, залучаються міжнародні донорські кошти в розбудову пунктів пропуску, напрацьовується механізм обміну інформацією між митними і податковими органами в сфері роботи з податковим боргом, планується змінити підходи до законодавчого запровадження режиму пільгового оподаткування в частині митного оформлення.

Втім, всі ці вектори розвитку потребують не стільки одномоментного застосування, а перманентного збільшення і посилення контролю за станом їх впровадження. Адже всі описані нами процеси зі збільшення фінансування принесуть помітний результат тільки в разі поступового нарощування фінансово-

економічного потенціалу митної служби як стабільної державної інституції із чітко визначеним довгостроковим планом розвитку, і головне – неухильним його виконанням.

Окрім досліджених нами фінансово-економічних факторів розвитку митних органів, окремої уваги заслуговує вивчення питання криміналізації «товарної» контрабанди, а точніше того очікуваного ефекту, який заклали законодавці при внесенні змін до Кримінального кодексу України. Для отримання відчутного економічного ефекту від криміналізації товарної контрабанди, нами запропоновані механізми, які мають бути задіяні з боку державно-управлінського апарату. І варто зауважити, що всі ці механізми матимуть відчутний економічний ефект тільки за умови наявності політичної волі у боротьбі із цим ганебним явищем, зацікавленості правоохоронної та судової системи в досягненні реальних результатів та свідомого підходу суб'єктів ЗЕД до здійснення зовнішньоторговельних операцій.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження підтвердило, що значне фіскальне навантаження на зовнішньоекономічні операції, контроль за якими покладено на митні органи, несе в собі великі ризики для забезпечення фіскальної політики держави, особливо під час кризових явищ, коли вся зовнішньоекономічна діяльність зазнає значних змін. Узагальнення результатів дослідження дозволяє сформулювати висновки, які мають теоретичне й практичне значення та яким притаманна певна новизна.

1. Із досліджених теоретико-прикладних підходів впливає висновок, що ефективне управління митними органами на сучасному етапі вимагає застосування не лише класичних механізмів державного управління, а і залучення механізмів публічного управління, які, в свою чергу, на відміну від механізмів суто державного управлінського апарату, залучають органи місцевого самоврядування та, за необхідності, різні зацікавлені сторони (стейкхолдерів) до розробки державної політики, а також до системи контролю за здійсненням процесу державного управління. Тобто, можна стверджувати, що механізми публічного управління митною справою, на відміну від механізмів державного управління, є більш сучасними, ефективним, «ринковими» саме завдяки більшому колу суб'єктів управління, а також більш ефективній реалізації управлінських рішень завдяки застосуванню взаємного суб'єктно-об'єктного впливу на управлінські процеси в митній політиці. Як видно з міжнародної практики, ефективного управління, а отже і результату управлінської діяльності в митній сфері вдається досягти саме завдяки інноваційним автоматизованим засобам управління ризиками, залученню зовнішніх незалежних оцінювачів і зацікавлених сторін, налагодженню стійких каналів отримання зворотного зв'язку. Всі ці заходи хоча і входять до сфери управління суспільним явищем, а саме митною справою, втім, виходять за рамки класичного державного управління у його владно-управлінському прояві.

2. Враховуючи досліджені підходи до визначення понять «державне управління» і «механізми державного управління» для застосування в сфері здійснення митної справи як об'єкту державного управління, враховуючи важливі фіскальну та безпекову функції, виконання яких покладено на митні органи

України, автором запропоноване наступне визначення поняття «механізми державного управління митною справою», а саме - це сукупність конкретних управлінських заходів, методів, інструментів державного впливу на митну політику, за допомогою яких забезпечується управління митною справою відповідно до поставлених цілей та наявних ресурсів для реалізації митними органами своїх функціональних повноважень.

3. Якщо розглядати митну справу як компонент фіскального механізму у фіскальній політиці, то наведена автором класифікація механізмів державного управління митною справою за функціональною спрямованістю, яка включає в себе фіскальну функцію, цілком відповідає такому визначенню фіскальної політики, де складові політики розглядаються як компоненти фіскального механізму. Тобто митна справа в контексті своєї фіскальної функції є частиною механізму виконання фіскальної політики держави. Аналіз законодавчих актів дає чітке розуміння того, що Державна митна служба України є невід'ємною складовою державної фіскальної системи, а функції митних органів зі справляння митних платежів є частиною бюджетотворчого процесу. Визначено основні механізми державного управління митною справою, які задіяні при виконанні фіскальної функції митними органами.

4. Вивчивши основні підходи до визначення ролі митних органів у фіскальній політиці держави в теоретичному та законодавчому аспектах, а також визначивши основні механізми державного управління процесами адміністрування митних платежів, здійснено аналіз практичного виконання митними органами своєї фіскальної функції. Також проаналізовано фіскальну складову в діяльності зарубіжних митних органів. На підставі проведеного дослідження надано пропозиції щодо функціональних змін в подальшому інституційному розвитку митної справи в Україні.

5. Проаналізувавши фактори, які впливають на розвиток сервісної складової в діяльності митних органів, запропоновано перелік механізмів, які мають вплинути на подальшу організаційну та інституційну розбудову митної системи України: 1) організаційні; 2) фінансово-економічні; 3) матеріально-технічні; 4) інформаційні; 5) комунікаційні; 6) механізми стратегічного планування;

7) гармонізація національного митного законодавства з міжнародним; 8) механізми міжнародного співробітництва та залучення міжнародних партнерів до співпраці; 9) механізми запровадження спільного контролю в пунктах пропуску через державний кордон.

6. Фінансово-економічні механізми в управлінні митною справою мають неабияке значення як для інституційного розвитку самої системи митних органів, так і для підвищення спроможності виконувати покладені на неї завдання, зокрема, щодо збільшення надходжень до Державного бюджету України. Запропоновано класифікувати фінансово-економічні механізми управління митною справою в залежності від їх сфери застосування на внутрішні та зовнішні. Застосувавши всі досліджені нами форми фінансово-економічних механізмів в державному управлінні митною справою, можна очікувати на покращення показників результативності діяльності митних органів.

7. Для отримання відчутного економічного ефекту від криміналізації «товарної» контрабанди, запропоновано застосувати наступні практичні механізми в управлінні митною справою:

- посилення інституційної спроможності Бюро економічної безпеки незалежно та самостійно розслідувати економічні злочини;
- забезпечити незалежність діяльності митних органів, мінімізувавши втручання правоохоронних органів в роботу митниці, особливо в пунктах пропуску;
- посилити безпекову функцію митних органів шляхом кадрового підсилення підрозділів боротьби з порушеннями митних правил митниць;
- розробити сучасний механізм дієвого стягнення штрафів на користь держави;
- модернізувати та спростити процес реалізації товарів, вилучених за протоколами про порушення митних правил та конфіскованих за рішенням суду;
- надати митним органам статус правоохоронних із наданням права вести оперативно-розшукову діяльність;
- послідовно впроваджувати розроблені стратегічні плани діяльності Держмитслужби.

8. З огляду на зарубіжний досвід організаційно-інституційної побудови митних органів та функціональне навантаження на них, зроблено висновок щодо залежності фіскального тиску на імпортно-експортні операції від ступеня розвитку економіки. Також визначено високу залежність в наданні безпекових функцій митним органам від пріоритетності захисту державних кордонів. Враховуючи перспективи України стати східним кордоном Європейського Союзу, а також загрозу військового вторгнення, запропоновано зробити акцент на посиленні безпекової складової в діяльності митних органів України.

9. З огляду на євроінтеграційні процеси, збільшення товаро і пасажиропотоку через західний кордон, переорієнтацію логістичних маршрутів зі східних і північних областей на західні і південні, особливого значення набуває розбудова митної інфраструктури в автомобільних пунктах пропуску, запровадження спільного контролю в пунктах пропуску, особливо з країнами ЄС, більш широке використання технічних засобів митного контролю при здійсненні митних формальностей. Всі ці механізми в подальшому дозволять більш ефективно інтегруватись в єдиний європейський митний простір.

Використання результатів роботи здійснено при розробці рекомендацій всеукраїнських та зарубіжних науково-практичних конференцій та в практичній діяльності, зокрема: Департаменту економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 05.04.2024) та Одеської митниці (довідка про впровадження від 16.01.2024 № 7.10-5/7.10-5/14/949).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Івашова Л. М., Івашов М. Ф., Квеліашвілі І. М. Методологія наукових досліджень і системного підходу у сфері публічного управління: механізми, важелі, методи, інструменти. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2(25). С. 11 - 19 URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/2/4.pdf> (дата звернення: 11.02.2022)
2. Пашко І. С. Тенденції державного управління: інституціоналізація державної та публічної служб. Наукові перспективи. 2021. № 7(13). С. 107 – 114 URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/344> (дата звернення: 11.02.2022)
3. Сікорський М. М., Мальцев У. В., Логачов Д. О., Стельмашенко Ю. О. Понятійно-термінологічний аналіз категорії «механізми державного управління». Вісник ХНТУ. 2021. № 3(78). С. 162-168
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № № 889-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 11.02.2022)
5. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.
6. Державне управління: Словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентові України; Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування / В.М. Князєв (заг.ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В.Д. Бакуменко (заг.ред.). – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. Публічне управління: теорія та практика. 2013. № 3. С. 19-25
8. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління : основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

9. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): Навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.
12. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення: 31.10.2022)
13. Державне управління в Україні: навч. посібн. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>.
14. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Львів: ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
16. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: Науково-дослідна робота. – К.: НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. –С. 41 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.

17. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. – Л.: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

18. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування. – 2008. - № 1. - Електронне наукове фахове видання. – URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

19. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К.: Вища школа, 1983 - 155 с.

20. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 24.11.2022)

21. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.11.2022)

22. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9> (дата звернення: 18.11.2022)

23. Офіційний сайт Державної митної служби України. URL: https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=170424984692601&id=101101198291647(дата звернення: 18.11.2022)

24. Пашко П. В., Шевчук С. В. Сутність та особливості державного регулювання механізмів забезпечення митних інтересів України. Економіка та держава. 2019. № 4. С. 4-10

25. Шевчук С. В., Мискін Ю. І. Управління як важлива складова регулятивного потенціалу держави забезпечення митних інтересів. Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України. 2018. № 2. С. 397-407

26. Макарова О. Державне управління митною справою: вплив інститутів громадянського суспільства // Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали XII наук. інтернетконф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 трав. 2021 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 224-227.

27. Ільченко В. О. Актуальна концептуальна модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2018. № 2 (19). С. 56-63

28. Квеліашвілі І. М. Ознаки дивергенції управління державною митною справою. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Д.В. Приймаченка. – Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 79-94

29. Макарова Е. Внедрение системы совместного транзита как инструмент государственного регулирования таможенных рисков // Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, ediția a 8-a, 25 februarie 2022 / comitetul organizatoric: Balan Oleg [et al.] ; colegiul redacțional: Popovici Angela [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022 (Print-Caro). P. 263-267.

30. Макарова О. Реалізація фіскальної функції Державною митною службою України: проблеми та виклики //Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених в рамках заходу «Школа розвитку молоді» (Київ, 25 листоп. 2020 р.) / за заг. ред. А. Савкова, М. Білинської, О. Петроє, І. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2020. С. 157-159.

31. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 28.11.2022)

32. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Алерта, 2011. – 558 с.

33. Офіційний сайт Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). URL: <https://eubam.org/ua/> (дата звернення: 28.11.2022)
34. Офіційний сайт Програми Європейського Союзу (ЄС) з підтримки управління державними фінансами в Україні. URL: <https://eu4pfm.com.ua/pro-eu4pfm/partnery-ta-spivpratsia/?lang=uk&mi=5768> (дата звернення: 28.11.2022)
35. Квеліашвілі І. М., Тоцька Т. С. Упровадження актуальних концепцій управління митною справою європейських країн у національну практику. Публічне управління та митне адміністрування. 2021. № 2 (29). С. 74-80
36. Макарова О. Механізми державного управління митною справою: підходи до визначення понять. Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 26. Одеса. 2021. С. 126-130.
37. Квеліашвілі І. М. Передумови трансформації національної митної справи. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2 (17). С. 186 - 195
38. Квеліашвілі І. М. Принципи як концептуальна основа державного управління митною справою. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. № 2 (41). С. 6-14
39. Ліпинський В. В., Швачка Д. В. Перспективи вдосконалення державного управління митними органами. Управлінський та безпековий механізм економічних трансформацій в умовах геополітичних загроз і світової конкуренції : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 23 листопада 2018 р.). – Дніпро: Університет митної справи та фінансів. С. 90-92
40. Дорофєєва Л.М. Сучасні тенденції реформування митних органів: стандарти і реалії. / Л.М. Дорофєєва // Правова позиція. – 2016. - № 2 (17). С. 32-41
41. V. Chentsov, O. Pavlenko, O. Triakana The principles of public administration mechanisms modernization in the field of customs affairs. Customs Scientific Journal. CUSTOMS // Vol. 6. 2016. No. 2. P. 47-62
42. Ткачова О. К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. Державне управління: удосконалення та розвиток.

2013. № 6. - Електронне видання. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=587>
(дата звернення: 28.01.2023)

43. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 11.12.2023)

44. Давидовська Т. Г., Сидор Г. В. Науково-методичні засади адміністрування митних платежів. Теоретичні та практичні аспекти стійкого розвитку економіки України : Зб. наук. праць за матер. Всеукр. студ. наук.-практ. конф., (м. Чортків, 14–15 лист. 2019 р.). – Чортків, ТНЕУ, 2019. С. 32-34

45. Сидор Г. В. Оцінка фіскальної ефективності митних платежів. Основні напрями удосконалення бухгалтерського обліку, аудиту та оподаткування в умовах євроінтеграції : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. Харків, 2019. С. 275–278.

46. Пономарьова Я. О., Новик М. Ю. Визначення місця митних платежів у системі податків і зборів України в контексті забезпечення економічної безпеки держави. Вісник кримінологічної асоціації України. №3 (30). 2023. С. 230-235.

47. Крисовата К., Косташенко А. Зарубіжний досвід регулювання митних режимів та перспективи його впровадження в національне законодавство. Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. м. Кам'янець-Подільський: Навчально-реабілітаційний заклад вищої освіти «Кам'янець-Подільський державний інститут», 2023. С. 62-65

48. Житар М. О. Ефективне управління митними платежами при здійсненні експортно-імпорتنих операцій. Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки: збірник тез Податкового конгресу (м. Ірпінь, 12 грудня 2019 р.). Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. 713 С. (Серія «Податкова та митна справа в Україні». Т. 141). С. 329-331.

49. Монаєнко А. О. Фінансово-правовий статус митних органів України та їх участь у вирішенні деяких категорій публічно-правових спорів. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні: колективна монографія

/ за заг. ред. Д.В. Приймаченка. – Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 167-187.

50. Дорофесєва Л. М. Роль митних органів у зміцненні фінансової безпеки держави. Фінансова безпека України на сучасному етапі: матеріали III Міжнародної науково-практичної інтернетконференції, м. Ірпінь, 28 листопада 2017 року. – Ірпінь: Університет ДФС України, 2017. С. 100-103.

51. Грицишен Д. О., Свірко С. В. та Супрунова І. В. Інституалізація державної фінансово-контрольної діяльності як інструмента бюджетної безпеки країни. Економіка, управління та адміністрування. 2021. № 2 (96). С. 77-84.

52. Комаров О. В. Удосконалення фіскальної політики в галузі державної митної справи. Вісник НАДУ при Президентові України (Серія “Державне управління”). 2017. № 4. С. 62-67.

53. Тертична А. С. , Найденко О. Є. Роль митних органів у забезпеченні митної безпеки. Економіка та суспільство. 2023. № 48. – Електронний журнал. – URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2251> (дата звернення: 16.12.2023)

54. Дема Д. І., Гнидюк І. В., Уманець Л. В. Фіскальна політика України в умовах викликів сьогодення. Сучасний стан та перспективи розвитку фінансової системи України: збірник наукових праць XII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет–конференції. Вінниця: Редакційно-видавничий відділ ВТЕІ ДТЕУ, 2023. С. 61-69.

55. Якушко І. В. Фіскальна політика: сутність та особливості впливу на розвиток національної економіки. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління, (6). 2022. Електронний науково-практичний журнал. – URL: <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2022-6-03-04> (дата звернення: 16.12.2023).

56. Бороденко Т. М. Сучасний стан адміністрування митних платежів в Україні. International scientific journal «Grail of Science». 2023. № 24. С. 84-90.

57. Легкоступ І., Саїнчук Н., Соколюк М. Митні платежі як складова формування дохідної частини державного бюджету України в умовах воєнного

стану. Економіка та суспільство. 2023. № 52. – URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-52-43> (дата звернення: 26.01.2024).

58. Gontareva I. V., Hutsul I. A., Tkachyk F. A., & Miroshnik O. Y. Фіскальна ефективність адміністрування мита в Україні. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 3(26). 2018. С. 133–142. – URL: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v3i26.143843> (дата звернення: 29.01.2024).

59. Макарова О. Роль митних органів в забезпеченні фіскальної політики держави під час дії воєнного стану // «Наукова весна» 2023 : матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1-3 березня 2023 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» - Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 317-318.

60. Doing Business Archive. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>. (дата звернення: 04.02.2024).

61. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2021)

62. Звіт про результати аудиту ефективності діяльності Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України та Державної митної служби України. Офіційний сайт Рахункової Палати. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3_2020/Zvit_34-3_2020.pdf (дата звернення: 03.05.2021)

63. Чакій О., Мартин Р. Роль і місце митного оподаткування в системі реалізації пріоритетів розвитку податкової політики. Трансформація національної моделі фінансово-кредитних відносин: виклики глобалізації та регіональні аспекти: збірник матеріалів VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Ужгород, 30 листопада 2022 р.) – Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. С. 213 – 215.

64. Офіційний сайт Державної митної служби України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/> (дата звернення: 03.02.2024).

65. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р. Урядовий портал / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 07.02.2024)

66. Макарова О. Організаційні засади діяльності митних органів з урахуванням зарубіжного досвіду. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 26. Одеса. 2021. С. 76-82.

67. З початку 2023 року Держмитслужба спільно з Міноборони виявили 653 випадки неотримання гуманітарної допомоги військовими. Офіційний сайт Державної митної служби України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/z-pochatku-2023-roku-derzhmitsluzhba-spilno-z-minoboroni-viiavili-653-vipadki-neotrimannia-gumanitarnoyi-dopomogi-viiskovimi-1179> (дата звернення: 07.02.2024)

68. У 2022 році Держмитслужба перерахувала до держбюджету 300,8 млрд грн: чому не більше? Офіційний сайт Державної митної служби України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/en/news/novini-20/post/u-2022-rotsi-derzhmitsluzhba-pererakhuvala-do-derzhbiudzhetu-3008-mlrd-grn-chomu-ne-bilshe-1062> (дата звернення 09.02.2023)

69. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik> (дата звернення: 07.02.2024)

70. Олійник О. І. Вдосконалення системи митного регулювання в Україні на основі використання досвіду Франції. Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України: Збірник тез доповідей та матеріалів учасників круглого столу студентського Науково-практичного гуртка митної справи кафедри фінансового менеджменту. – 30 листопада 2023 р. – Львів: ФУФБ, 2023. С. 57-59.

71. Чуприна Л. М. Взаємодія бюджетно-фіскальних органів країн-членів Європейського Союзу. Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки: збірник тез Податкового конгресу

(м. Ірпінь, 12 грудня 2019 р.). Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. 713 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні». Т. 141). С. 393-395.

72. Гуцул І., Пивовар А. Зарубіжний досвід регулювання митних режимів. Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. м. Кам'янець-Подільський: Навчально-реабілітаційний заклад вищої освіти «Кам'янець-Подільський державний інститут», 2023. с. 37-39

73. Крисовата К., Косташенко А. Зарубіжний досвід регулювання митних режимів та перспективи його впровадження в національне законодавство. Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. м. Кам'янець-Подільський: Навчально-реабілітаційний заклад вищої освіти «Кам'янець-Подільський державний інститут», 2023. с. 62-65

74. Гуцул І. А. Митна політика зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / І. А. Гуцул. - Тернопіль : ТНЕУ, 2018. - 198 с.

75. International trade in goods – tariffs. Офіційний сайт Eurostat. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_-_tariffs (дата звернення: 09.02.2024)

76. Оніщик Ю. В. Митні платежі як системоутворювальні категорії митного законодавства України та Європейського Союзу. Нове українське право. Вип. 6. Том 2, 2022. С. 86-90.

77. Карпа М. Конвенційні норми публічного управління митною сферою ЄС: впровадження в Україні. Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення: Збірник наукових праць. Вип. 3. Переяслав (Київська обл.). 2023. С. 32-40

78. Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих

бюджетів. Постанова Верховної Ради України від 30.05.2023 № 3129-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3129-20#Text> (дата звернення: 19.02.2024)

79. Петрова І. Митна служба Німеччини в інтегрованій системі митних служб Європейського Союзу. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 121–126.

80. Прокіпчук Л. І. Досвід Європейського Союзу у питаннях адміністрування митних платежів: теоретичні основи та практичні рекомендації. Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2019. Вип.3. (81). С. 71 – 75.

81. Makarova O. Organizational principles of Ukrainian customs authorities activity. Порівняльне публічне управління та адміністрування : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Одеса, 28 травня 2021 р.) / за заг. ред. Н.М. Колісніченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 133-135.

82. Дорофеева Л. М. Європейський вектор розвитку української митниці : монографія / Л. М. Дорофеева. – Дніпро : УМСФ, 2019 – 448 с.

83. Карлін М. І. Податкові системи країн Америки : навч. посіб. / М. І. Карлін, Н. І. Ліповська-Маковецька. – Луцьк : Вежа-Друк, 2015. – 232 с.

84. Snapshot a summary of CBP facts and figures. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://farrow.com/news/a-summary-of-u-s-customs-and-border-protection-cbp-facts-and-figures/> (дата звернення: 02.03.2024)

85. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Консультативна робота. – Київ, 2017. – 24 с.

86. Івашова Л. М., Близнюк А. С. Особливості становлення та розвитку інститутів митного регулювання зовнішньої торгівлі в Україні: від минулого до майбутнього. Інвестиції: практика та досвід. № 18. 2023. С. 175-181.

87. Makarova O. Ukrainian public administration in the field of customs affairs: international experience // Teoria și practica administrării publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 21 mai 2021 / comitetul științific: Oleg

Balan [et al.] ; comitetul organizatoric: Oleg Balan (președinte) [et al.]. – Chișinău : AAR, 2021 (Tipogr. «Print-Caro»). P. 337-340.

88. Макарова О. Забезпечення механізмів державного управління митною справою: кадровий аспект // Проблеми розвитку соціально-економічних систем у національній та глобальній економіці : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 5 червня 2021 р.). – К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2021. С. 28-32.

89. Булана О. Митні питання та сприяння торгівлі. Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання. 2014 — 2022. Український центр європейської політики. С. 43-44. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ucerp.org.ua/doslidzhennya/ukrayina-ta-ugoda-pro-asocziacziyu-monitoryng-vykonannya-2014-2022.html> (дата звернення: 02.03.2024)

90. Мінфін схвалив стратегічний план цифровізації Держмитслужби. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.mof.gov.ua/uk/news/minfin_skhvaliv_strategichnii_plan_tsifrovi_zatsii_derzhmitsluzhbi-4448 (дата звернення: 03.03.2024).

91. Макарова О. Інновації в державному управлінні митною справою: чи матимуть успіх нововведення? Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України : матеріали Всеукраїнської наук.наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 18 травня 2023 р. Одеса : Одеська політехніка. 2023. С. 101-104.

92. Бережнюк І. Г. Першочергові кроки щодо відновлення ефективної митної служби. Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 94-95.

93. Макарова О. Зарубіжний досвід державного управління митною справою. Формування конкурентоспроможності національної економіки: трансформації в умовах розвитку інновацій : матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 3-4 вересня 2021 р.). – Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. С. 32-37.

94. Фрадинський О. А. Митна компонента Національної стратегії доходів до 2030 року. Актуальні проблеми товарознавства, біотехнології, експертизи та митної справи : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Полтава, 20 лютого 2024 року). – Полтава : ПУЕТ, 2024. С. 293-296.

95. Горбань С. Ф. Напрями реформування митної справи в Україні. Історія торгівлі, податків та мита : матеріали XVI Міжнародної наукової конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 184-194.

96. Табака І. Особливості автоматизації системи управління митними платежами розвинутих країн. Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 208-212.

97. Макарова О. Роль цифровізації митних процедур в підвищенні ефективності управління митною справою в Україні. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Одеса, 8 жовтня 2021 р.) / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 229-231.

98. Берестов І. В., Пестременко-Скрипка О. С. , Берестова Т. Т. Оцінка ефективності інформаційних технологій на прикордонних передавальних станціях в умовах цифрової трансформації. Вісник економіки транспорту і промисловості № 81-82, 2023. С. 75-81.

99. Брендак А. І. Імплементация інформаційних технологій у контексті функціональної розбудови системи управління митними ризиками. Митна безпека: науковий журнал. 2020. Випуск 4. С. 10-19.

100. Лемеха Р. Автоматизація та інформатизація митних процедур як пріоритетні напрями вдосконалення адміністрування митних режимів в Україні. Адміністративне право і процес. 2020. №11. С. 126–133.

101. Колісніченко Н. Інноваційні механізми стратегічного планування в сфері публічного управління. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2023. № 29. С. 38-46.

102. Макарова О. Механізми підвищення ефективності державного управління митною справою в умовах війни. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в повоєнний період в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 59-62.

103. Миколайчук М. М., Попов М. П., Тодорова О. Л. Інфраструктурна безпека як складова системи національної безпеки: поняття, сутність, основні підходи. Наукові перспективи: журнал. 2023. № 3(33). С. 131-143.

104. Макарова О. Європейська інтеграція української митниці в рамках підготовки до членства в ЄС: досягнення та перспективи // Антикризове регулювання економіки у 2023 році: теорія та практика в умовах європейської інтеграції України : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 лютого 2023 р.). – Львів-Торунь : Lina-Press 2023. С. 12-15.

105. Дорофєєва Л. М., Корнева Т. В. Виклики та співпраця на шляху Європейської інтеграції в сфері митної справи. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Вип. 80. С. 455-461.

106. Монько Н. Діяльність органів управління митною справою в Україні та Європейському Союзі. Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 160-162.

107. Макарова О. Логістичний підхід до управління митною справою в умовах кризових явищ. Історія торгівлі, податків та мита : матеріали XVI Міжнародної наукової конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 167-169.

108. Бороденко Т. М. Митна політика України в умовах повномасштабної війни. Міжнародний науковий журнал «Грааль науки». № 27, 2023. С. 97-101.

109. Микуляк О.В. Митні відносини України та світу в умовах війни. Міжнародний науковий журнал «Грааль науки». № 17, 2022. С. 109-114.

110. Осадчук С. В. Вдосконалення інструментів місцевого економічного розвитку територій. Актуальні проблеми державного управління. Том 1. № 82, 2021. С. 127-131.

111. Макарова О. Вплив державного управління митною справою на конкурентоспроможність територій (на прикладі Одеської області) // Удосконалення економічних механізмів розвитку території : матеріали щорічної науково-практичної конференції (Одеса, 28 травня 2021 р.) / ОдеС. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 25-28.

112. M. Mykolaichuk, N. Malysh Cross-border cooperation in the context of the movement to the “blue ocean” (challenges for Ukraine). EU and its Neighbourhood: Enhancing EU Actorness in the Eastern Borderlands. Eurint 2020. P. 268-284.

113. Мохнар І. В. Підвищення якості митного адміністрування як напрям покращення фінансової безпеки держави. «Молодий вчений». № 10 (110), 2022 С. 59-63.

114. Фільварочний В. Використання технічних засобів митного контролю у захисті економічних інтересів держави. Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 217-219.

115. Легеза Є. О., Власенко Д. О. Співвідношення правових категорій «державна митна політика», «митні органи» та «сервісна функція». Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (10). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-04> (дата звернення 20.04.2024).

116. Макарова С. О. Сервісна митниця в умоваї євроінтеграції. Нове українське право. Вип. 6. Том 2. 2022. С. 47-49.

117. Макарова С. О. Ефективність реалізації сервісної функції органів держави митної служби України: «Історія торгівлі, податків та мита»: матер. до XVI Міжнародної наукової конференції, Дніпро, 2022. С. 171-173.

118. Запорожець О. Ф. Шляхи підвищення якості митних послуг. Інноваційна економіка. № 3-4, 2018. С. 12-16.

119. Руда М. В., Пукас Ю. А. Ключові аспекти застосування інструментарію оцінювання якості митних послуг на засадах маркетингу. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку № 1 (9), 2023. С. 91-107.

120. Ченцов В. В., Мазур А. В. Правове регулювання інституційної реформи митної служби України: хронологія законодавчих змін та прдальша перспектива. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Д.В. Приймаченка. – Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 66-79.

121. Макарова О. Вплив державного управління митною справою на захист довкілля // Economy and human-centrism: the modern foundation for human development : V International scientific conference (Leipzig, April 23-24, 2021) / Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2021. P. 108-112.

122. Makarova O. The impact of state customs policy on the development of Ukrainian domestic market // Trends in development of innovative scientific research in the context of global changes : Conference Proceedings International scientific conference (Riga, Latvia, May 7-8, 2021) / Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2021 P. 107-110.

123. Квеліашвілі І. М. Ознаки дивнргенції управління державною митною справою. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Д.В. Приймаченка. – Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 79-94.

124. Про проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Наказ ДФС від 22.09.2016 № 792. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0792872-16#Text> (дата звернення: 07.03.2024)

125. Статистика та реєстри. Офіційний сайт Державної митної служби України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/en/statistika-ta-reiestri> (дата звернення 08.03.2024)

126. Іванов Ю. Б., Карпова В. В. Митна політка України в контексті національної стратегії доходів. Актуальні проблеми товарознавства, біотехнології,

експертизи та митної справи : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Полтава, 20 лютого 2024 року). – Полтава : ПУЕТ, 2024. С. 258-261.

127. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (дата звернення: 09.03.2024)

128. Кримінальний кодекс України: Закон України 05.04.2001 № 2341-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 09.03.2024)

129. Makarova O. Criminal liability for smuggling of goods: Ukrainian prospects and foreign experience. *Green, Blue & Digital Economy Journal*. Volume 3. Number 1. Riga, Latvia. 2022. P. 28-33.

130. Білий В. А. Історичні та соціальні причини виникнення контрабанди на території України. Історія торгівлі, податків та мита : матеріали XVI Міжнародної наукової конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 81-82.

131. Куц В. В. Проблеми на шляху протидії митним правилам та напрями їх вирішення. *Universum*. № 6. 2024. С. 13-18.

132. За 2023 рік митниці Держмитслужби виявили порушень митних правил на суму 8,9 млрд грн. Офіційний сайт Державної митної служби України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/en/news/novini-20/post/za-2023-rik-mitnitsi-derzhmitsluzhbi-viiavili-porushen-mitnikh-pravil-na-sumu-89-mlrd-grn-1444> (дата звернення 10.03.2024)

133. Ліпінський В. В. Пропорційність та альтернативність конфіскації за порушення митних правил. «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики»: матеріали V міжнародної науково-практичної конференції, Дніпро, 2023. С. 17-19.

134. Дорофеева Л. М. Питання синхронізації діяльності митних органів України та Євросоюзу з протидії контрабанді. Нові реалії здійснення митної справи в Україні: збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (Ірпінь-

Хмельницький, 30 травня 2023 року). Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. С. 29-33.

135. Погонець В. Шкідливий вплив контрабанди та способи боротьби з нею. Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів. Збірник матеріалів ХХ Всеукр. наук.-практ. конф., (Тернопіль, 25 травня 2023 р.) / відп. ред. Кириленко О.П. Тернопіль, 2023. С. 94-98.

136. Пунда О. О. Правоохоронна складова діяльності митних органів як засіб підвищення їх інституційної спроможності. Нові реалії здійснення митної справи в Україні: збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (Ірпінь-Хмельницький, 30 травня 2023 року). Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. С. 66-69.

137. В. Хома, Е. Молдован та В. Жданова Інноваційна управлінська модель системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/308/8520/17791-1> (дата звернення 10.03.2024)

138. Аналітичний звіт за результатами п'ятої хвилі щорічного опитування українських імпортерів та експортерів Інституту економічних досліджень та політичних консультацій «Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінки та очікування бізнесу 2021». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/reports?pid=6822> (дата звернення 10.03.2024)

139. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів: Закон України 09.12.2023 № 3513-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20#Text> (дата звернення: 10.03.2024)

140. Бутін А. Чи потрібна криміналізація товарної контрабанди? Аналітично-консультативна робота. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://fdialogue.ier.com.ua/archives/3305> (дата звернення 12.03.2024)

141. Проект «Контрабанда». Український інститут майбутнього. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/UIFuture/kontrabanda> (дата звернення 15.03.2024).

142. Аналіз обсягів контрабанди в Україні. 2020. Ukraine Economic Outlook. URL: <https://www.ukraine-economic-outlook.com/researches> (дата звернення 20.04.2024).

143. Тимошенко А.В. Протидія контрабандним явищам в Україні: перспективи мінімізації. Вчені записки Університету «КРОК». 2021. №1(61). С. 209-218.

144. Кукуруза Г. Митні війни: як контрабанда впливає на легальний бізнес. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://mind.ua/openmind/20202129-mitni-vijni-yak-kontrabanda-vplivae-na-legalnij-biznes> (дата звернення 15.03.2024)

145. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів». База даних «Законопроекти» / ВР України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5420&conv=9> (дата звернення: 10.03.2024)

146. Рубіш В., Чакій О. Перспективи боротьби та запобігання контрабандної злочинності в межах українського законодавства. Трансформація національної моделі фінансово-кредитних відносин: виклики глобалізації та регіональні аспекти: збірник матеріалів VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Ужгород, 1 грудня 2023 р.). – Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. С. 294-295.

147. Висновок Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики на проект Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів (реєстр. №5420 від 23.04.2021). База даних «Законопроекти» / ВР України. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/4f445ef4-2524-4083-aae7-cb9d2b62efbd> (дата звернення: 16.03.2024).

148. Максимова А. Я. Особливості відповідальності за вчинення контрабанди за Кримінальним кодексом України. «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики»: матеріали V міжнародної науково-практичної конференції, Дніпро, 2023. С. 269-271.

149. Терновий Б. Правовий статус Державної митної служби України в забезпечення фінансової безпеки держави. Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку: матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої науковій школі заслуженого юриста України, професора, д.ю.н. Віктора Тарасовича Білоуса. м. Ірпінь, 26 жовтня 2023 року. Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. С. 249-252.

150. Каменський Д. В. Про необхідність рекриміналізації «товарної» контрабанди (порівняльно-правовий аспект). Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Д.В. Приймаченка. – Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 237-254.

151. Хомутенко В., Запорожець О. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах Економіст. № 4. 2012. С. 42-45.

152. Ровинська К. І., Попов М. П. Державно-управлінська безпека як складова національної безпеки України. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1/2(74/75). Львів: НЛТУ України, 2023. С. 69–74.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Макарова О. Організаційні засади діяльності митних органів з урахуванням зарубіжного досвіду. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 26. Одеса. 2021. С. 76-82. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239012>; URL: <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/239012>
2. Макарова О. Механізми державного управління митною справою: підходи до визначення понять. Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 26. Одеса. 2021. С. 126-130. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246358>; URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246358>
3. Makarova O. Criminal liability for smuggling of goods: Ukrainian prospects and foreign experience. Green, Blue & Digital Economy Journal. Volume 3. Number 1. Riga, Latvia. 2022. P. 28-33. URL: <https://doi.org/10.30525/2661-5169/2022-1-5>; URL: <http://baltijapublishing.lv/index.php/gbdej/article/view/1736>
4. Макарова О.О. Інноваційні механізми в державному управлінні митною справою: наближення до європейських стандартів. «Наукові інновації та передові технології» (Серія «Управління та адміністрування», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»): журнал. № 6(34). 2024. С. 159-171. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-6\(34\)-159-171](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-6(34)-159-171)

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Макарова О. Реалізація фіскальної функції Державною митною службою України: проблеми та виклики. Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених в рамках заходу «Школа розвитку молоді» (Київ, 25 листоп. 2020 р.) / за заг. ред. А. Савкова, М. Білинської, О. Петроє, І. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2020. С. 157-159.
2. Макарова О. Вплив державного управління митною справою на захист довкілля. Economy and human-centrism: the modern foundation for human development

: V International scientific conference (Leipzig, April 23-24, 2021) / Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2021. С. 108-112.

3. Makarova O. The impact of state customs policy on the development of Ukrainian domestic market. Trends in development of innovative scientific research in the context of global changes : Conference Proceedings International scientific conference (Riga, Latvia, May 7-8, 2021) / Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2021 P. 107-110.

4. Makarova O. Ukrainian public administration in the field of customs affairs: international experience. Teoria și practica administrării publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 21 mai 2021 / comitetul științific: Oleg Balan [et al.]; comitetul organizatoric: Oleg Balan (președinte) [et al.]. – Chișinău : AAP, 2021 (Tipogr. «Print-Caro»). P. 337-340.

5. Makarova O. Organizational principles of Ukrainian customs authorities activity. Порівняльне публічне управління та адміністрування : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Одеса, 28 травня 2021 р.) / за заг. ред. Н.М. Колісніченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 133-135.

6. Макарова О. Вплив державного управління митною справою на конкурентоспроможність територій (на прикладі Одеської області). Удосконалення економічних механізмів розвитку території : матеріали щорічної науково-практичної конференції (Одеса, 28 травня 2021 р.) / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 25-28.

7. Макарова О. Державне управління митною справою: вплив інститутів громадянського суспільства. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали XII наук. інтернетконф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 трав. 2021 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 224-227.

8. Макарова О. Забезпечення механізмів державного управління митною справою: кадровий аспект. Проблеми розвитку соціально-економічних систем у національній та глобальній економіці : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-

практичної конференції (м. Київ, 5 червня 2021 р.). – К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2021. С. 28-32.

9. Макарова О. Зарубіжний досвід державного управління митною справою. Формування конкурентоспроможності національної економіки: трансформації в умовах розвитку інновацій : матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 3-4 вересня 2021 р.). – Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. С. 32-37.

10. Макарова О. Роль цифровізації митних процедур в підвищенні ефективності управління митною справою в Україні. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Одеса, 8 жовтня 2021 р.) / ОДЕС. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 229-231.

11. Макарова Е. Внедрение системы совместного транзита как инструмент государственного регулирования таможенных рисков. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, ediția a 8-a, 25 februarie 2022 / comitetul organizatoric: Balan Oleg [et al.] ; colegiul redacțional: Popovici Angela [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022 (Print-Caro). P. 263-267.

12. Макарова О. Механізми підвищення ефективності державного управління митною справою в умовах війни. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в повоєнний період в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 59-62.

13. Макарова О. Логістичний підхід до управління митною справою в умовах кризових явищ. Історія торгівлі, податків та мита : матеріали XVI Міжнародної наукової конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 167-169.

14. Макарова О. Європейська інтеграція української митниці в рамках підготовки до членства в ЄС: досягнення та перспективи. Антикризове регулювання економіки у 2023 році: теорія та практика в умовах європейської інтеграції України : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 лютого 2023 р.). – Львів-Торунь : Lina-Press 2023. С. 12-15.

15. Макарова О. Роль митних органів в забезпеченні фіскальної політики держави під час дії воєнного стану. «Наукова весна» 2023 : матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1-3 березня 2023 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» - Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 317-318.

16. Макарова О. Інновації в державному управлінні митною справою: чи матимуть успіх нововведення? Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України : матеріали Всеукраїнської наук.наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 18 травня 2023 р. Одеса : Одеська політехніка. 2023. С. 101-104.



**ДЕРЖАВНА МИТНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА МИТНИЦЯ**

вул. Лип Івана та Юрія, 21 А, м. Одеса, Одеська обл., 65078,
тел.: (048) 734-28-00, 734-28-04, факс: (048) 734-28-05
E-mail: od.post@customs.gov.ua Код ЄДРПОУ 44005631

У спеціалізовану вчену раду

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність

Результати дисертаційного дослідження **Макарової Олени Олегівни** на тему: «Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України» були використані в практичній діяльності Одеської митниці в ході реалізації управлінсько-організаційної складової під час здійснення адміністрування митних платежів.

Авторські напрацювання щодо теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління у сфері митної справи були використані в процесі організації діяльності Одеської митниці.

Доцільними є сформульовані пропозиції щодо зміцнення безпекової складової у функціоналі митних органів, зменшення податкового навантаження на товари, що перетинають митний кордон України, практичного впровадження новел у законодавстві щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів, застосування у практичній діяльності рішень, вироблених спільно з громадськими організаціями в частині вирішення проблемних питань в діяльності митних органів.

Запропонований автором дисертаційного дослідження концептуальний підхід сприяє інституційному розвитку митних органів України як незалежного державного органу, наділеного функціями захисту економічних інтересів держави, не пекуючи безпековою складовою та мінімізуючи фіскальний вплив на зовнішньоекономічну діяльність.

Довідку видано для пред'явлення у спеціалізовану вчену раду за місцем захисту дисертації.

В.о. заступника начальника
Одеської митниці

Владислав Савинець

Одеська митниця
№ 7.10-5/7.10-3/14/949 від 16.01.2024



У спеціалізовану вчену раду

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність

Результати дисертаційного дослідження **Макарової Олени Олегівни** на тему: «Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України» були використані в практичній діяльності Департаменту економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації в ході реалізації управлінської складової під час здійснення планування розвитку торгівельної та зовнішньоекономічної політики Одеського регіону.

Доцільними є сформульовані пропозиції щодо посилення сервісної функції митних органів та зменшення фіскального тиску на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з метою поживлення міжнародної торгівлі, що має особливе значення для Одеської області, яка останнім часом відіграє вагомую роль у розвитку зовнішньоекономічних зв'язків. Зокрема, слушною є пропозиція щодо дотримання митними органами під час виконання покладених на них завдань розумного балансу між контролем за виконанням митних формальностей та спрощенням митних процедур для сприяння міжнародній торгівлі.

Запропонований автором дисертаційного дослідження концептуальний підхід сприятиме підвищенню інституційної спроможності митних органів України не тільки підвищувати ефективність виконання ними фіскальної функції, а і збільшенню частки сервісної складової в діяльності цих органів, що в перспективі має поживити ведення зовнішньоекономічної діяльності в регіоні і, відповідно, збільшити надходження до бюджетів всіх рівнів.

Довідку видано для пред'явлення у спеціалізовану вчену раду за місцем захисту дисертації.

Директор Департаменту
економічної політики та стратегічного планування
Одеської обласної державної адміністрації



Олексій Дмитренко

Класифікація механізмів державного управління митною справою.

1.	<u>За суб'єктами управління (в залежності від гілок влади)</u> законодавчі ← виконавчі → судові
2.	<u>За формами впливу</u> регулюючі ← організуючі → координуючі
3.	<u>За характером дії</u> динамічні ← статичні
4.	<u>За напрямками впливу</u> соціальні економічні організаційні політичні правові культурні
5.	<u>За функціями</u> технічні ← безпекові ← фіскальні ← спрощення ведення міжнародної торгівлі
6.	<u>За організаційною структурою</u> внутрішньо-організаційні (структура митних органів) ← зовнішньо-організаційні (місце митної служби в системі державних органів)
7.	<u>За ієрархічною координацією</u> субординаційні ← координаційні ← реординаційні ← зовнішні (міжнародні)
8.	<u>За функціональною організацією діяльності</u> планування ← контролю ← фінансування ← звітності ← укомплектування штату надання адміністративних послуг
9.	<u>За функціональним призначенням з управлінського впливу</u> організаційно-правові організаційно-економічні інституційні (організаційно-структурні) організаційно-технічні організаційно-адміністративні організаційно-інформаційні
10.	<u>За ступенем значущості</u> керівної дії ← інформативного характеру
11.	<u>За формами державно-управлінської діяльності</u> політичного характеру ← адміністративного характеру ← правового характеру
12.	<u>За формою оцінки результатів</u> кількісні ← якісні
13.	<u>За частотою застосування</u> систематичні ← епізодичні ← разові
14.	<u>За об'єктами регулювання</u> митно-тарифні ← нетарифні
15.	<u>За інституційним характером</u> державні ← недержавні
16.	<u>За рівнями застосування</u> міжнародні ← національні ← регіональні
17.	<u>За напрямками планування</u> стратегічного планування ← тактичного планування

Статистичні дані надходжень митних платежів за 2013-2023 роки, млн грн.

Складено автором за даними [69].

	ПДВ	Акциз	Ввізне мито	Вивізне мито	Всього митних платежів	Всього податкових надходжень
2013	128 269	8 946,84	13 264	77	150 557	262 777,05
2014	139 024	16 855	12 388	220	168 487	280 178
2015	178 452	24 326	39 881	419	243 078	409 417
2016	181 453,30	35 006,20	20 001,30	369,7	236 830,50	503 879,40
2017	250 530,20	41 989,70	23 898,40	643,5	317 061,80	627 153,70
2018	295 377,30	47 708,60	26 560,40	516,2	370 162,50	753 815,60
2019	289 760,40	53 460,80	29 855,40	230,6	373 307,20	799 776,00
2020	274 113,50	57 846,80	30 203,20	257,3	362 420,80	851 115,60
2021	380 714,40	79 592,80	36 854,90	1 322,30	498484,4	1 107 090,90
2022	253050	21100	23910	2340	300400	1 491 100,00
2023	366 158,03	74 762,00	39 628,03		480 548,06	1 203 544,00