

**СЕРВІСНА ФУНКЦІЯ МИТНИХ ОРГАНІВ: ПОТЕНЦІАЛ ТЕОРЕТИЧНОГО АНАЛІЗУ**

*К. І. Гунько, аспірант, Університет державної фіскальної служби України*

В контексті вдосконалення державної митної справи в статті розмежовані функції митниці – контрольна-наглядова, як публічна інституція із захисту економічних інтересів держави, і «інструментальна», як сервісна інституція в сенсі забезпечення зручності для учасників зовнішньоекономічної діяльності. Показана дуальна природа митної послуги, пов'язана з подвійністю закладених в ній інтересів держави та учасників зовнішньоекономічної діяльності. Обґрунтовано, що митні послуги є функцією «сервісної митниці» як суб'єкта реалізації послуг у сфері державної митної справи.

**Ключові слова:** митна справа, функція митниці, митна послуга, «сервісна митниця».

**Постановка проблеми.** Зі зростанням зовнішньоторговельного обороту все виразнішою стає необхідність вдосконалення державної митної справи в зв'язку з її впливом на процеси економічної інтеграції країни до світового співтовариства, а також на розвиток економіки і торгівлі в Україні. Державна митна справа є невід'ємною складовою системи державного управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні, спрямована на забезпечення безпеки суспільства та захисту митних інтересів України [1]. В сучасних умовах митні органи України як виконавці державної митної справи створюють умови для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, в тому числі шляхом регламентації відомостей і документів, що пред'являються, забезпечують правильне застосування вимог законодавства України з питань державної митної справи, удосконалення процедури пропуску товарів та транспортних засобів через митний кордон України, зокрема, через створення організаційних умов для здійснення системного контролю. Це означає, що поряд з виконанням традиційних функцій адміністрування в сфері сплати митних платежів та регулювання зовнішньої торгівлі, митні органи все активніше виступають як інститут, який ефективно (чи неефективно) реалізує послуги у сфері державної митної справи.

В Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України, визначено чотири вектори, за якими передбачено проведення та виконання понад

62 реформ та програм розвитку держави. Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту ЄС визначені одними з найважливіших. Зокрема, в частині 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії», серед головних напрямів реформи фіскальних органів визначено перехід від наглядово-каральної функції до обслуговуючої [2]. В Концепції залучення компаній (радників) до реформування митниць Державної фіскальної служби також наголошується на необхідності підвищення якості надання митних послуг та вдосконалення системи адміністрування митних платежів [3]. Закріплення даних норм в перерахованих документах вказує на надзвичайну важливість проблеми підвищення якості митних послуг і нагрілу необхідність реформування даної сфери.

На необхідність змін вказує і специфіка діяльності митних органів, що склалася в передовій зарубіжній практиці в межах реалізації концепції «сервісної держави», яка проявляється в перебудові роботи митниць на принципах надання послуг учасникам зовнішньоекономічної діяльності. В даному контексті не можна не згадати норми Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіотської конвенції, 1973 р, в редакції Протоколу від 26.06.1999 р) та Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі (2005 р), прийнятих Всесвітньою митною організацією, які лягли в основу зазначеного підходу.

Необхідність розроблення теоретичних засад для реформування митниць Державної фіскальної служби з метою орієнтації їх дій

на надання послуг у сфері державної митної справи на засадах прозорості та об'єктивності, спрямованих на сприяння торгівлі, зменшення можливостей для вчинення корупційних діянь, підвищення якості надання митних послуг та вдосконалення системи адміністрування митних платежів зумовлює актуальність теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковий інтерес до проблеми надання ефективних та якісних послуг державою в зарубіжній теорії державного управління виник у 80-90-ті рр. ХХ ст. Нові підходи до трактування сутності публічних послуг, що надаються органами державної влади, які отримали назву «новий державний менеджмент» (New public management), з'явилися в працях зарубіжних фахівців Л. Ашбарнера, А. Петігрю, Л. Фітцджеральда, Е. Ферлі [4], Г. Букерта, К. Політа [5] та ін. Теоретичною основою змін стала концепція «сервісної» держави, в якій поновому визначається роль органів державного управління в житті суспільства. Основна ідея концепції полягає в тому, що будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом вважається публічною послугою. Оскільки митні органи України є елементом державного управління та регулювання, відтак «сервісна» модель може бути застосована і щодо удосконалення їх діяльності. Дослідженню сутності «сервісної митниці» та «послуг у митній сфері» присвячені роботи Федотова О. П. [6], Федотової І. А. [7], Бондаренко І. О. [8], Литвин Н. А., Ренгач Ю. О. [9] та ін.

Разом з тим, проголошення намірів на рівні концепцій і відсутність реальної системи заходів щодо «сервізації» державної митної справи і показників її оцінки породжує низку проблем в даному питанні, базовою серед яких є відсутність єдності в термінології.

**Формулювання мети статті.** Даною статтею автор повертає увагу наукової спільноти до природи послуг у сфері державної митної справи та сервісної функції митниці як постачальника державних послуг у митній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського

Союзу потребує, на думку автора, розмежування контрольно-наглядових функцій і функцій з надання державних послуг митними органами. Таке розмежування створить необхідну наукову основу для розробки механізму вдосконалення державних послуг в сфері митного регулювання.

Слід зазначити, що концепція розвитку ДФС України (і митниці як структурного підрозділу ДФС) як сервісної служби (відповідно, сервісної митниці) починає отримувати систематичний виклад в наукових дослідженнях [3,6,10]. Концепція «сервісної митниці» – це особливий погляд на митну справу, тобто на встановлений 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, здійснення запобігання та протидії контрабанді, боротьбу з порушеннями митних правил, організацію діяльності органів доходів і зборів, які спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [1].

Практичне впровадження «сервісної митниці» неможливе без організаційно-економічного та правового оформлення основних елементів, якими можна оперувати при описанні її структури. До них, в першу чергу, слід віднести розмежування між контрольно-наглядовою митною функцією як публічною інституцією із захисту економічних інтересів держави, і «інструментальною» функцією як сервісною інституцією в сенсі забезпечення зручності для учасників зовнішньоекономічної діяльності переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, у т.ч. шляхом створення багатофункціональних центрів, надання послуг в електронній формі, скорочення часу на отримання послуги і т.д. Вказані функції як доповнюють, так і суперечать одна іншій, тому що, з одного боку, є компетенцією, а з другого – продуктом єдиного постачальника державних послуг.

Визначення у Митному кодексі України призначення митниці як органу доходів і зборів – це створення сприятливих умов для

розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України носить дуже загальний і неконкретний характер [3]. Тому останнім часом у суспільстві починає формуватися думка, що «сервісна митниця» повинна стати такою собі відокремленою державною установою, якій буде притаманна обслуговуюча функція з надання митних послуг замовникам, суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності та громадянам, які за власним бажанням будуть звертатися туди за необхідною послугою. Іноді лунають думки про передачу митних функцій у довірче управління або аутсорсинг приватним структурам, тобто впровадження фактично відкупної системи справляння митних платежів і введення службової повинності при виконанні державних функцій [11].

Чинна нормативно-правова база, яка регламентує митну справу [1], перераховує функції митниці та завдання, покладені на неї. Поняття «митні послуги» чи «послуги у сфері митної справи» відсутні, наразі не розкрита природа митних послуг, їх характеристики і властивості. У сучасних умовах ані митне законодавство, ані праці фахівців не дозволяють зрозуміти специфіку митних послуг, відмежувати реалізацію контрольно-наглядових та сервісних функцій митних органів, що призводить до суперечок з цього приводу. Навіть звертаючись до Класифікатора видів економічної діяльності знаходимо, наприклад, фіскальну функцію митниці у класі 84.11 «Державне управління загального характеру», а завдання зі створення сприятливих умов зовнішньоекономічної діяльності у класі 84.13 «Регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності [12], хоча правовий або інституціональний статус у даному випадку і не є визначальним чинником щодо віднесення виду діяльності до визначеного класу.

Нажаль, серед фахівців з митної справи дискусія навколо митниці все частіше зводиться до місця митниці в системі органів виконавчої влади, у складі, або відокремлено від податкової служби чи міністерства фінансів. Натомість, серед не зовсім обізнаних виникає цікаве трактування митної справи, яка в результаті модернізації та адаптації до міжнародних стандартів, отри-

мує доповнення традиційних завдань – регулювання зовнішньоторговельної діяльності та митне адміністрування – якісно новим елементом – митними послугами. Послуги у сфері митної справи визначаються як діяльність митних органів, а також суб'єктів господарювання, спрямовану на задоволення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів, що переміщують через митний кордон товари, предмети, транспортні засоби. Послуги, які безпосередньо пов'язані зі здійсненням митної справи, пропонується називати «митними послугами» [8].

У науковому середовищі також сформувалось поняття «нарколомитні послуги», до яких відносять комплексне митне і експедиційне обслуговування підприємств, організацій та населення при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності [13] або послуги, що надаються учасникам зовнішньоекономічної діяльності визначеними організаціями на комерційній основі, пов'язані з представленням інтересів декларанта в митних органах митними брокерами, перевезенням вантажу митними перевізниками, зберіганням товару на митних складах і складах тимчасового зберігання [14]. Чим «нарколомитні» послуги митного брокера відрізняються від, наприклад, «нарколоподаткових» послуг аудитора, який готує податкову звітність для підприємця, не до кінця зрозуміло.

Присутня серед фахівців також думка про віднесення до послуг у митній сфері таких дій митниці як надання, призупинення дії та анулювання дозволів на види діяльності, контроль за провадженням яких здійснюється органами доходів і зборів, за ініціативою заявника [9]. Щодо «сервісної митниці» це означає, що діяльність, яка складає зміст митної послуги, здійснюється митницею лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги та у межах компетенції митниці.

Таким чином, митна послуга може надаватися лише у контексті виконання завдань, покладених на митницю, є похідною від функцій митниці і результатом здійснення нею владних повноважень [15].

Послуга у сфері митної справи – це прихований примус держави до виконання певних обов'язків, адже якщо особа бажає

здійснювати зовнішньоекономічну діяльність (операції з товарами), то зобов'язана подати до митниці відповідну заяву про облік, і митниця надасть послугу у вигляді такого обліку, якщо особа бажає припинити дію дозволу на відкриття та експлуатацію митного складу за власним бажанням – припинить і т.п. Отже, відмінність полягає лише в тому, що окремі митні послуги зобов'язані отримувати практично усі суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та громадяни, що перетинають митний кордон, а за деякими митними послугами звертається обмежене коло споживачів, але в будь-якому випадку виконання обов'язку суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності чи створення умов для безумовного виконання особою обов'язку – теж належить до дій з надання митних послуг.

Беззаперечною функцією митниці є митний контроль як один з видів державного контролю, що об'єднує заходи митних органів щодо забезпечення дотримання митного законодавства. В контексті нашого дослідження виникає справедливе питання: чи є митний контроль послугою? [16].

На думку автора, при визначенні митних послуг потрібно виходити з того, що всі митні послуги походять з функцій та компетенцій митниці, але не всі дії митниці слід відносити до митних послуг. Під послугою слід розуміти діяльність, направлену на задоволення потреби через надання відповідно до цієї потреби блага [17] або користі, яка пропонується клієнту організацією сфери послуг [18].

Виникає питання – яку користь отримує суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності від заходів митниці з призупинення митного оформлення товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності? Проблема у тому, що митна послуга – це не тільки прихований примус держави та нав'язана послуга для того, наприклад, хто переміщує товари з ознаками прав інтелектуальної власності, але є дійсно послугою у своєму класичному розумінні для власника цих прав, але послугою опосередкованою.

«Сервісна митниця» як суб'єкт надання послуг є таким собі світлофором, який виконує функцію регулювання дорожнього руху та надає послугу зручного проїзду пе-

рехрестя з можливістю фіксації порушень правил дорожнього руху. Слід зазначити також, що «сервісна митниця» це не структурний підрозділ фіскальної служби України з обслуговування платників податків, це комплекс дій і заходів багатьох установ, що мають відношення до митної справи, у межах виконання своїх функцій та компетенцій, спрямованих на забезпечення митної безпеки держави, справлення митних платежів та створення сприятливих умов для полегшення торгівлі та збільшення пасажиропотоку через митний кордон України. Результатом діяльності «сервісної митниці» повинні бути митні послуги, під якими слід розуміти комплекс дій і заходів у сфері митної справи, спрямованих на задоволення як потреб держави та її органів, так і суб'єктів підприємницької діяльності та громадян.

**Висновки.** Наведені положення дають змогу зробити висновок, що модернізація митної справи та питання вдосконалення митної сфери отримують на сучасному етапі пріоритетний розвиток, а сучасна митниця все частіше розглядається як державний постачальник особливого виду послуг. Однак, оперуючи поняттям «сервісної митниці», не можна допустити системну підміну поняття «митна справа» поняттям «митні послуги» та використовувати терміни «митна діяльність» і «митні послуги» як синоніми, а цілі і завдання в галузі митної справи, включаючи сервісні, трансформувати в цілі і завдання в сфері митних послуг.

### Література

1. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>
3. Про схвалення Концепції залучення компанії (радикив) до реформування митниць Державної фіскальної служби: Розпорядження КМУ. № 267-р від 11 лютого 2016 року// Офіційний вісник України 2016. – №30 від 02.04.16 року.
4. The New Public Management in Action. / E. Ferlie, L. Ashburner, L.Fitzgerald, A. Pettigrew. – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 298 p.
5. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / Pollitt Christopher, Geert Bouckaert. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – 392 p.

6. Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція організації діяльності митниці ДФС України: сполучення, зв'язок, взаємодія / О. П. Федотов // Адміністративне право і процес. – 2015. – №1(11). – С. 221–233.
7. Федотова И. А. Министерство доходов и сборов Украины на пути к сервисной службе: таможенно-правовой аспект / И. А. Федотова // Правовой журнал «Legea si Viata». – 2013. – №12/4. – С. 174–177.
8. Бондаренко И. О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / И. О. Бондаренко. – 2006. – 19 с.
9. Литвин Н. А. Шляхи удосконалення діяльності митних органів у сфері надання адміністративних послуг / Н. А. Литвин, Ю. О. Ренгач // Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур: Збірник тез II науково-практичної Інтернет-конференції (м. Хмельницький, 22 травня 2015 року). – Хмельницький: Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2015. – 65 с.
10. Адміністративні послуги: Посібник / В. Тимошук. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
11. Кабмін передасть на аутсорсинг Волинську, Львівську, Чернівецьку та Закарпатську митницю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/golovni-novyni/kabmin-peredast-na-aoutsorsynh-4-mytnytsi-v-zakhidnykh-oblastiakh-291256.html>.
12. ДК 009:2010. Опис Класифікації видів економічної діяльності. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac\\_kls/op\\_dk009.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk009.htm).
13. Филиппов А. М. Проблемы формирования околотаможенного сервиса в Российской Федерации / А. М. Филиппов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена: Аспирантские тетради, –2008. – №25 (58).
14. Элова Г. В., Тенденции развития системы таможенных услуг и организационно-экономические факторы ее совершенствования: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук: специальность 08.00.05 Экономика и упр. нар. хоз-вом / Элова Галина Викторовна; [Юж. федер. ун-т]. – Ростов-на-Дону, 2008. – 30 с.
15. Компендиум ВТамО. Как построить среду «единого окна» Том 1: Оперативные руководящие принципы. С. 34–44. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/single-window/~/\\_media/2477383E47674D2CB5F5EC24A360C453.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/single-window/~/_media/2477383E47674D2CB5F5EC24A360C453.ashx)
16. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року №5203-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 184.
17. Иванов Н. Н. Управление сферой услуг: инфраструктурный подход / Н. Н. Иванов. – СПб. : Изд-во СПб ГУЭФ, 2001.
18. Service management. Strategy and leadership in Service Business / d.R.Norman. – N.Y., 2000.

## СЕРВИСНАЯ ФУНКЦИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ: ПОТЕНЦИАЛ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

*К. И. Гунько, аспирант, Университет государственной фискальной службы Украины*

В контексте совершенствования государственного таможенного дела в статье разграничены функции таможни - контрольно-наблюдательная как публичная институция по защите экономических интересов государства, и «инструментальная» как сервисная институция в смысле обеспечения удобства для участников внешнеэкономической деятельности. Показана дуальная природа таможенной услуги, связанная с двойственностью заложенных в ней интересов государства и участников внешнеэкономической деятельности. Обосновано, что таможенные услуги являются функцией «сервисной таможни» как субъекта реализации услуг в сфере государственного таможенного дела.

**Ключевые слова:** таможенное дело, функция таможни, таможенная услуга, «сервисная таможня».

## SERVICE FUNCTION OF CUSTOMS AUTHORITIES: THEORETICAL ANALYSIS OF POTENTIAL

*K. I. Gunko, Post-graduate student, University of State Fiscal Service of Ukraine*

In the context of the state customs improving, the following functions of the customs are distinguished: control and observation as a public institution to protect the economic interests of a state, and «instrumental» as a service institution in the sense of providing convenience to actors in foreign economic activity. The dual nature of the customs service is shown, which is connected with the duality of the interests of the state and participants in foreign economic activity. It is

substantiated that customs services are a function of «service customs» as a subject of the implementation of services in the field of state customs.

**Keywords:** customs, customs function, customs service, «service customs».

*Рекомендовано до друку д. е. н., проф. Лазебник Л. Л.*

*Надійшла до редакції 16.01.2018.*