

## МИТНІ ОРГАНИ ЯК СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНІ ЦЕНТРИ НАДАННЯ ПОСЛУГ

CUSTOMS AUTHORITIES AS SERVICE-ORIENTED CENTERS  
FOR PROVIDING SERVICE

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
професор кафедри поліцейського права,  
Національної академії внутрішніх справ,  
ORCID ID: 0000-0002-4514-6594

У статті висвітлено ключові напрями реформування митних органів України з огляду на розробку Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. Проаналізовано одне із ключових завдань Стратегії – забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу, що повинно обумовлювати побудову спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

Розглянуто важливість перейняття європейського досвіду функціонування митних органів України, зокрема переформатування роботи на «сервісно-орієнтований підхід», побудова роботи на принципах прозорості та цифровізації.

Сервісну функцію розглянуто також через призму скорочення митних процедур при переміщенні осіб, товарів та транспортних засобів через митний кордон України.

Увагу автора у статті зосереджено на необхідності реформуванні митниці як органу, головне завдання якого спрямоване на забезпечення надання митних послуг громадянам, а не посилення фіскальної ролі митних органів. Зроблено акцент на впровадженні індикаторів ризику діяльності митних органів, як перспективи розвитку ризик-орієнтованого підходу у сфері митного контролю.

В статті автор звертає увагу на те, що сьогодні не існує визначення сервісних послуг митних органів як таких, але Україна вже зробила крок на шляху до цього. Впровадження єдиного вікна, електронна черга, запровадження видачі різноманітних довідок шляхом подання електронних запитів, можливість митного безвізу з ЄС в режимі спільного транзиту (NCTS) – це ключові етапи реформування митних органів України як сервісно-орієнтованих.

**Ключові слова:** митні послуги, адміністративні послуги, «сервісно-орієнтований підхід», митні органи, цифровізація, фіскальна роль, цифровізація, митний контроль, стратегія, митні процедури.

The article highlights the key areas of reforming the customs authorities of Ukraine in view of the development of the Strategy for Public Administration Reform of Ukraine for 2022-2025.

The author analyzes one of the key tasks of the Strategy – ensuring the provision of high-quality services and the formation of a convenient administrative procedure for citizens and businesses, which should lead to the construction of a capable service and digital state that protects the interests of citizens based on European standards and experience.

The author considers the importance of adopting the European experience of the functioning of the customs authorities in Ukraine, in particular, reformatting the work to a «service-oriented approach», building work on the principles of transparency and digitalization.

The service function is also considered through the prism of reducing customs procedures for the movement of persons, goods and vehicles across the customs border of Ukraine.

The author focuses on the need to reform customs as a body whose main task is to ensure the provision of customs services to citizens, rather than to strengthen the fiscal role of customs authorities. The emphasis is placed on the introduction of risk indicators for customs authorities as a prospect for the development of a risk-oriented approach to customs control.

In the article, the author draws attention to the fact that today there is no definition of customs services as such, but Ukraine has already taken a step towards this. The introduction of a single window, an electronic queue, the introduction of issuing various certificates by submitting electronic requests, and the possibility of customs visa-free travel with the EU in the common transit mode (NCTS) are the key stages of reforming the customs authorities of Ukraine as service-oriented.

**Key words:** customs services, administrative services, «service-oriented approach», customs authorities, digitalization, fiscal role, digitalization, customs control, strategy, customs procedures.

**Постановка проблеми.** За інформацією ЗМІ за даними голови ДБР, через системну корупцію в органах Держмитслужби державний бюджет недоотримує до 10 мільярдів гривень щомісяця [1].

Провалені реформи Державної фіскальної служби України так і не забезпечили підвищення якості здійснення митних процедур. Систематична корупція та зловживання на митниці під час здійснення митного контролю та митного оформлення, а також визначення митної вартості товарів, які оформлюються митними органами України – це не повний перелік тих проявів корупції, що сьогодні існують.

Митні органи України – це найважливіші чинники для інтенсифікації торгівлі, для України, зокрема у напрямку експортно орієнтованої економіки, яка є одним із найважливіших складових розвитку.

Важливу роль у реформуванні митних органів відіграє саме вивчення питання надання «сервісних» послуг митними органами

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням удосконалення органів митниці як сервісного органу займа-

лися такі вчені як: О.П. Федотова, І.О. Бондаренко, Н.А. Литвин, Ю.О. Ренгач, П.В. Пашко, В.П. Мартинюк, О.К. Ткачов та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Так, 21 липня 2021 року, на черговому засіданні Кабінету Міністрів України було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України», яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації.

Метою Стратегії стала побудова спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

– забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;

– формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;

– розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [2].

Як бачимо в центрі Стратегії стоїть формування сервісної держави. Складовою реалізації цієї Стратегії є реформування органів митної служби.

У березні 2023 р. було оголошено про необхідність реформування митниці, що передбачатиме а) подальшу її інтеграцію з ЄС, б) спільний контроль на західному кордоні, в) комплексне будівництво прикордонної інфраструктури, г) цифровізацію та д) боротьбу з корупцією.

Питання подальшої інтеграції митних органів із законодавством ЄС передбачає імплементацію положень Митного кодексу ЄС. Одним із ключових напрямів європейської митного законодавства України є підвищення ефективності взаємодії між митними органами та платниками податків, що в певному розумінні і стосується перформатування митних органів на сервісно-орієнтований орган.

Якість реалізації такої функції напряму залежить від автоматизації процедур митного оформлення товарів, тобто усунення «людського втручання» у проведенні митних процедур (обліку, аналізу ризиків, відбору для постаудиту тощо), що має на меті значно зменшити корупційну складову в діяльності посадових осіб митниць.

Для максимального ефекту впровадження сервісно-орієнтованого адміністрування слід забезпечити доступність процедури отримання адміністративної митної послуги і відповідно надання відповідного рівня якості такої послуги [3].

Як зазначає у своїй роботі Кларк Дж. сервісно-орієнтована політика є пріоритетним напрямом діяльності органів публічної влади сучасного типу в політичній, соціально-економічній сферах тощо. Вона забезпечується сукупністю цілеспрямованих заходів, що вживаються органами публічної влади, іншими суб'єктами системи публічного управління. Їх функціонування, саме, як суб'єктів сервісної діяльності регламентоване законом, спрямоване на забезпечення громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами державних послуг [4, с. 442 – 450].

Так як діяльність держави із взаємодії з індивідом вважається публічною послугою. Так як митні органи України є елементом державного управління тому і сервісна функція повинна стати однією із ключових.

Для якісного та ефективного реформування органів митниці в Україні вітчизняні законодавці повинні звернутися до європейської практики реалізації сервісних послуг.

Так, сервісна функції в Митному кодексі ЄС згадуються як складова, що має збалансовувати основні захисні й безпекові функції митної адміністрації [5].

Функції українських митних органів і країн ЄС мають чимало спільних рис.

Станом на сьогодні поняття «митні послуги» чи «послуги у сфері митної справи» відсутні, наразі не розкрита природа митних послуг, їх характеристики і властивості. Крім того, на законодавчому рівні ще не закріплено поняття «митно-сервісні відносини», що, на нашу думку, є важливим у сучасних умовах розвитку нашої держави [6, С. 70].

На вітчизняному рівні сервісну функцію слід сприймати через призму правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням митними органами своїх повноважень за запитом споживача сервісних послуг, які регулюються нормами митного законодавства.

Відповідно до ст. 544 Митного кодексу України (далі – МК України), призначення митних органів полягає у створенні сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства й захисту митних інтересів України.

В свою чергу, Ю. А. Ломейко розглядає сервісну функцію митного контролю як скорочення митних процедур при переміщенні осіб, товарів та транспортних засобів через митний кордон України [7, с. 59–60].

На думку Бабюк А.М. «державні митні послуги» можна класифікувати на управлінські та адміністративні митні послуги [8].

Так, до послуг, які здійснюють органи митниці в межах виконання своїх завдань, забезпечуючи бізнес великою кількістю сервісів та послуг належить:

- митна брокерська діяльність;
- відкриття та експлуатація магазину безмитної торгівлі;
- відкриття та експлуатація митного складу;
- відкриття та експлуатація вільної митної зони комерційного або сервісного типу;
- відкриття та експлуатація складу тимчасового зберігання;
- відкриття та експлуатація вантажного митного комплексу;
- гарантування сплати митних платежів Гарантом;
- надання державних гарантій по товарам, які було імпортовано в Україну і прийнято під режим експортного контролю України [9].

Зауважимо, що перелік адміністративних послуг, що можуть надаватись у митній сфері, раніше можна було знайти у низці підзаконних нормативно-правових актах (станом на сьогодні втратили чинність):

- 1) надання консультацій з визначених цим актом питань,
- 2) надання консультацій митним брокерам і митним перевізникам з питань посередницької діяльності,
- 3) формування текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи,
- 4) надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів,
- 5) надання копійованих документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг) [10].

Наказ Державної митної служби України від 29 грудня 2011 р. за №1102 «Про затвердження Переліку безоплатних адміністративних послуг, які надаються митними органами України, та стандартів їх надання», до цих послуг відносив видачу: 1) дозволу на використання складського приміщення, резервуара, майданчика як складу тимчасового зберігання, 2) дозволу на відкриття магазину безмитної торгівлі, 3) свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками і пломбам.

Згодом деякі адміністративні послуги в митній сфері були врегульовані іншою низкою нормативно-правових актів:

Наказ Міністерства фінансів України від 27 вересня 2021 № 517 «Про деякі питання провадження митної брокерської діяльності», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 24 грудня 2021 р. за № № 1672/37294 (далі – Наказ)

Цей наказ затверджує порядок подання та розгляду заяв, надання, переоформлення, зупинення дії та анулювання дозволів на провадження митної брокерської діяльності, який, в свою чергу, регламентує подання та розгляд заяв щодо провадження митної брокерської діяльності, а також надання, переоформлення, анулювання чи зупинення дії дозволу на провадження митної брокерської діяльності.

Порядок надання складським об'єктам статусу «митний склад» та позбавлення такого статусу», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 3 серпня 2012 р., за № 1324/21636.

Вищезазначеним наказом унормовуються питання послуг з надання, переоформлення, зупинення, анулювання дозволу на відкриття й експлуатацію митного складу.

Положення про склади тимчасового зберігання, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 28 травня 2012 р., № 613, і зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 1 серпня 2012 р., за № 1307/21619

Положення висвітлює питання регулювання послуг надання, переоформлення, зупинення, анулювання дозволу на відкриття й експлуатацію складу тимчасового зберігання.

Порядок відкриття та експлуатації вільної митної зони комерційного або сервісного типу, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р., № 633, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 25 червня 2012 р. № 1048/21360.

Порядок регулює послуги надання, переоформлення, зупинення, анулювання дозволу на відкриття й експлуатацію вільної митної зони комерційного або сервісного типу.

Порядок подання та розгляду заяв, надання, зупинення дії, анулювання дозволів на відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі та форми Заяви на відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі, зареєстрованій у Міністерстві юстиції України 27 червня 2012 р., за № 1080/21392.

Зазначений порядок регулює питання надання, переформування, зупинення, анулювання дозволу на відкриття й експлуатацію магазину безмитної торгівлі регулюється Підставами для одержання таких адміністративних послуг, зокрема, щодо отримання дозволу, є звернення суб'єкта господарювання про відкриття й експлуатацію магазину безмитної торгівлі, розташування якого та умови реалізації товарів у якому виключають можливість безпосереднього ввезення цих товарів для споживання на митній території України.

На думку Колісник А., митні послуги можна розділити на дві категорії: 1) дозвільні, що надаються лише окремому колу суб'єктів, які звертаються до митного органу з відповідною заявою для здійснення певних реєстраційних дій, які у свою чергу, залежно від мети звернення суб'єкта можуть диференціюватися на окремі послуги з надання, переформування, зупинення й анулювання відповідного дозволу, і 2) на інформаційні, якими може скористатися необмежене коло осіб на відкритих Інтернет-ресурсах митних органів [11, С. 76].

Переформування митних органів України на сервісно-орієнтований орган державної влади має на меті наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, забезпечення реалізації принципу прозорості, зниження рівня корупційних ризиків за рахунок усунення людського фактору на різних етапах роботи митниці.

Крім того, цифровізація, перехід на ризик-орієнтований підхід, інтеграція у митну спільноту ЄС – усі ці етапи повинні створити сприятливий клімат для реформування митних органів України.

Повністю підтримуємо думку Миколайця А.П., який вважав, що виконання органами митного контролю сервісної функції передбачає, насамперед, скорочення митних процедур при переміщенні осіб, товарів та транспортних засобів через митний кордон України. З цією метою застосовується система управління ризиками із визначеними їхніми профілями. Запровадження в Україні інституту уповноважених економічних операторів покликано забезпечити підвищення якості саме сервісної функції органів митного контролю [12, С. 85].

Водночас, як зазначає І. М. Квеліашвілі, посилення сервісної функції дозволить наблизити митниці до категорії митних служб за класифікацією всесвітньої митної організації, до якої належать «митниці для учасників зовнішньоекономічної діяльності», коли митниці як сервісний інститут спроможні максимально забезпечити інтереси підприємців і економічну безпеку країни [13].

Митні органи України сьогодні, як ніколи потребують, реформування. Як було зазначено вище митниці є однією з ключових ланок економічної безпеки України.

Для забезпечення економічної безпеки України слід чітко розуміти, які фактори (загрози) впливають на неї. На думку Яремко І.Х., такими джерелами можуть бути спонтанність природних процесів і явищ, стихійні лиха, які унеможливають належний перебіг процесів зовнішньоекономічних відносин; випадковість; зіткнення суперечливих інтересів; імовірнісний характер науково-технічного прогресу з його впливом на сучасні технічні засоби митного контролю; неможливість однозначного пізнання об'єкта, неповнота й недостовірність інформації про нього; незбалансованість основних компонентів господарського та управлінського механізмів митної служби, що підтверджується частими реорганізаціями системи [14].

Ми, в свою чергу, вважаємо, що для зменшення загроз митній безпеці, варто знизити темпи зростання обсягів контрафактних товарів; боротьба з контрабандою, митними правопорушеннями; здійснення контролю за переміщенням валютних та культурних цінностей; уникнення суб'єктивізму у роботі митних органів, що передбачає переведення адміністративних процесів на митниці в електронний формат та здійснення модернізації IT-системи; формування та впровадження індикаторів ризику в автоматизовану систему управління ризиками, як перспектива розвитку ризик-орієнтованого підходу.

Формування вектору формування митниці як органу, головне завдання якого спрямоване на забезпечення надання митних послуг громадянам, повинно чітко відмежуватися від виконання функції наповнення державного бюджету за рахунок посилення фіскальної ролі митних органів, оскільки ці два напрями руху взаємовиключають один одного у зв'язку із з різною пріоритетністю завдань.

В умовах війни Україна вже зробила кроки у напрямку переходу до сервісно-орієнтованої держави – впровадження єдиного вікна, електронна черга, запровадження видачі різноманітних довідок шляхом подання електронних запитів, можливість митного безвізу з ЄС в режимі спільного транзиту (NCTS).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Берестенко В. Реформа української митниці: сервіс замість поборів. Економічна правда. Взято 14.11.2023 з <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/05/15/700137/>
2. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
3. Міщенко, Д. А., Даценко В. В., Хурдей В. Д. Маркетингові дослідження у сфері митних послуг. Ефективна економіка. 2020. № 12. URL. [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2020/10.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/10.pdf)
4. Кларк Дж. Реконструкція нації, держави та добробуту: трансформація держави та добробуту. Журнал досліджень соціальної політики, 2014. Т. 10. №4. С. 439–456.
5. Макаренко А. В. Митна реформа: пошук оптимальної концепції. LEX PORTUS № 2 (4) 2017. URL: [https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2017/makarenko\\_a\\_v\\_mytna\\_reforma\\_poshuk\\_optymalnoi\\_kontseptsii.pdf](https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2017/makarenko_a_v_mytna_reforma_poshuk_optymalnoi_kontseptsii.pdf)
6. Гунько К.І. Сервісна функція митних органів: потенціал теоретичного аналізу. Еконо-мічний вісник. 2018. No 1. С. 69–74.
7. Ломейко Ю. А. Аналіз та напрями вдосконалення взаємовідносин між суб'єктами митного контролю. Бізнес Інформ. 2015. № 2. С. 58–67.
8. Новітні орієнтири державної митної політики України / А. М. Бабюк // «Нове українське право». 2022. № 1. С. 88–93.
9. Митний кодекс України: Закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2012. № 44-45, № 46-47, № 48, ст. 552.
10. Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1952 // *Урядовий кур'єр*. 2003. № 1
11. Колісник А. Адміністративно-правове забезпечення надання сервісних послуг у митній справі. Knowledge, Education, Law, Management 2020 № 7 (35), vol. 3. С. 75-79
12. Миколаєць А.П. Особливості механізму організації та проведення митного контролю в системі фінансового контролю України. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2015. № 11. С. 84–90.
13. Квеліашвілі І.М. Диверсифікація функціонального навантаження органів доходів і зборів, на які покладається здійснення митної справи в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. 2015. Вип. 2 (14). URL: [http://nbuv.gov.ua/JRN/Patp\\_2015\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/JRN/Patp_2015_2_11).
14. Яремко І.Х. Економічна безпека як складова національної безпеки держави Щ Інтегроване стратегічне управління: проблеми адміністрування, економічної безпеки та проектної діяльності: тези доповідей першої міжвузівської науково-практичної конференції, 24-26 квітня 2013 року, Львів і Національний університет «Львівська політехніка». Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 74-75