



УДК 342.951:351.82

О. Федотов,кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ ОПТИМІЗАЦІЇ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ МИТНИЦІ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ СТРУКТУРНОЇ СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ

Завдяки інтеграційним, оптимізаційним процесам та модернізації, що були здійсненні впродовж 2012-2013 рр., здійснюються у 2014 р., розвивається та вдосконалюється така організаційно-штатна структурна складова системи органів доходів і зборів як митниці Міндоходів (подалі за текстом – митниця), що є штатними одиницями територіальних органів регіонального та місцевого рівня Міндоходів, що діють на місцях.

Окремим аспектам організації та розвитку національних державних митних установ присвячені праці С.В. Ківалова, Є.В. Додіна, Б.А. Кормича, В.Г. Деркача, П.В. Пашка, С.С. Терещенка, В.П. Науменка, Д.В. Приймаченка, О.П. Федотова, О.О. Зотенко та інших представників науки і практики від державної митної галузі України.

На нашу думку, посиляючись на низку нормативно-правових актів Міндоходів, *система органів доходів і зборів* – це вся багатогранна, організаційно-штатна сукупність структурних підрозділів органів доходів і зборів, що функціонують у напрямку реалізації державної митної політики, виходячи кожний зі своєї службової компетенції та виконуючи завдання, що покладенні на органи доходів і зборів [1; 2; 3; 4].

Під *структурою органів доходів і зборів*, на наш погляд, враховуючи при цьому певні нормативно-правові акти Міндоходів, слід розуміти систему органів доходів і зборів, яка побудована на основі службової, виконавської діяльності цих органів та містить у своїй

організаційно-штатній складовій самодостатнє число основних *структурних підрозділів органів доходів і зборів*, що можуть виконувати чітко визначені законами України завдання, що покладенні на органи доходів і зборів [5; 6; 7; 8].

До *структурних підрозділів органів доходів і зборів*, на нашу думку, відносяться організаційно-штатні структурні одиниці центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, побудовані за кількісними, кваліфікаційними, виконавчими, службовими та іншими вимогами, які висуваються законами України до органів доходів і зборів. Структура і штатна чисельність підрозділів центрального апарату, як і структури та штатна чисельність підрозділів територіальних органів регіонального й місцевого рівня, закріпленні в організаційно-штатному розписі цих органів, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Беручи за основу затверджений організаційно-штатний розпис того чи іншого територіального органу, складаються штатно-посадові книги структурних підрозділів цих територіальних органів. Так, спираючись на все вище наведене, можна зазначити, що *структура органів доходів і зборів* – це найважливіші властивості системи органів доходів і зборів, які зосереджені як на організації утворення штатних структур цих органів, так і на співвідношенні їх між собою під час виконання завдань,



що покладені на органи доходів і зборів. Як підтвердження цих наших визначень можемо навести ряд діючих нормативно-правових актів Міндоходів [1; 2].

Враховуючи вищесказане, зазначимо, що до *структурної системи органів доходів і зборів* відносяться ті відносини, на основі яких взаємодіють один з одним у виконанні своїх службових завдань структурні підрозділи (одиниці) *органів доходів і зборів*. Відповідно до цього, *організаційна структура органів доходів і зборів* являє собою складний адміністративний механізм, за допомогою якого забезпечується ефективний захист митної безпеки України та здійснюється контроль за додержанням законодавства України з питань державної митної справи. В основі формування цього механізму, який є сукупністю впорядкованих за відносинами та зв'язками багаторівневої системи органів доходів і зборів, лежить система функцій органів доходів і зборів, сукупність яких і становить зміст процесу реалізації державної митної політики у сфері забезпечення митних інтересів держави. З огляду на це, можемо констатувати, що *функціонування системи та структури органів доходів і зборів* – це службово-виконавські взаємовідносини та взаємозв'язки, урегульовані законами України, що реалізуються виходячи зі службових повноважень, службової компетенції органів доходів і зборів під час реалізації ними завдань, що покладені на органи доходів і зборів. На підтвердження цих наших поглядів говорять певні нормативно-правові акти Міндоходів [9; 10; 11; 12; 13].

Аналізуючи положення МК України та ПК України, зауважимо, що митниця – це контролюючий орган, який у межах території своєї службової відповідальності забезпечує виконання завдань, що покладені на органи доходів і зборів [14, ч. 1 ст. 546; 15, ч. 1 п. 1 ст. 41].

Митниця за своїм правовим статусом є складним, системним державним утворенням, що має відповідну розгалужену організаційно-штатну структуру з виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Організаційно-право-

вою формою митниці є її належність до органів державної виконавчої влади, про що свідчить вид діяльності митниці, який сконцентровано у сферах управління фінансовою та податковою діяльністю, що цілком підтверджується інституційним сектором економіки, в якому діє митниця як територіальний орган регіонального рівня центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Підпорядковується митниця (як із функціональних питань, так і з виконання покладених на митницю завдань) Міндоходам, що скеровує її службу та виконавську діяльність, а підзвітна Міндоходам, а також (у деяких питаннях) Головним управлінням Міндоходів в областях. Необхідно також зазначити, що виключною формою власності митниці є державна форма власності, незважаючи на те, що в середньому у країні власних приміщень із визначеною балансовою вартістю у митниць украї замало. За своєю більшістю це адміністративні будинки. Однак, незважаючи на це, митниці орендують (за договором оренди) або їм надаються у тимчасове користування на безоплатній основі архітектурно-будівельні чи інженерно-конструкторські об'єкти чи їх окремі приміщення з комунікаціями (адміністративні, службові, експлуатаційні) для своїх службових потреб у господарюючих суб'єктів різної форми власності.

Тобто митниця як орган доходів і зборів є суб'єктом владних повноважень із відповідним правовим статусом (визначеним законами України) зі штатом співробітників (посадовими особами (державним інспекторським складом)), що є юридичною особою з певним майновим господарським комплексом, та завдання якого зводяться до адміністрування податків, зборів, платежів до державного та місцевих бюджетів за закріпленими платежами.

Однак при цьому слід розмежовувати такі поняття, як митниця та митна адміністрація. На наш погляд, митна адміністрація – це, навпаки, керівний, організаційно-розпорядчий центр митниці в особі її керівництва (очільника





митниці та його заступників з основних напрямків функціональної діяльності митниці, радників очільника митниці тощо) та так званих «адміністративних» підрозділів організаційно-штатної структури митниці (наприклад, адміністративно-господарське управління, сектор із захисту державної таємниці та спеціального документального зв'язку, управління фінансово-економічної роботи та бухгалтерського обліку, юридичний сектор, відділ персоналу, відділ організації митного контролю тощо) [16; 17].

Українським Урядом, відповідно до адміністративно-територіального поділу країни, утворено 27 митниць у загальній організаційно-штатній структурі територіальних органів Міндоходів (Кримська, Вінницька, Ягодинська, Дніпропетровська, Східна, Житомирська, Чопська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Південна, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська, Київська міжрегіональна, Севастопольська), що є юридичними особами публічного права, які є територіальними органами регіонального та місцевого рівня Міндоходів України [18, п. 1-3]. При цьому Міндоходами України було утворено 208 митних постів у штатно-організаційних структурах митниць Міндоходів (у Кримській 7, Вінницькій – 6, Ягодинській – 11, Дніпропетровській – 12, Східній – 20, Житомирській – 6, Чопській – 14, Запорізькій – 5, Івано-Франківській – 5, Київській – 3, Кіровоградській – 2, Луганській – 6, Львівській – 15, Миколаївській – 6, Південній – 9, Полтавській – 2, Рівненській – 7, Сумській – 11, Тернопільській – 2, Харківській – 11, Херсонській – 4, Хмельницькій – 3, Черкаській – 4, Чернівецькій – 6, Чернігівській – 11, Київська міжрегіональній – 17, Севастопольській – 3) [19; 20]. Указані митні пости митниць переважно базуються в межах 284 пунктів пропуску (пунктів контролю), що відкриті на державному кордоні України в порядку, встановленому українським Урядом.

За рік свого існування Міндоходи запровадили у функціонування митниць не лише автоматизацію всіх митних процедур, їх електронізацію чи скоротили часові нормативи під час огляду зовнішньоекономічних вантажів, проте подовжували створення оптимально-скерованих (у питаннях прийняття чи виконання адміністративно-управлінських рішень) та ефективно-спроможних (у питаннях виконання функцій та процедур) територіальних підрозділів органів доходів і зборів регіонального й місцевого рівня, якими є митниці, а це потребувало суттєвої і наполегливої роботи за рахунок злагоджених дій Міндоходів з оптимізації та модернізації митниць.

За своєю суттю *оптимізація митниці* – це система заходів, які визначають зміст концепцій, механізмів управління та особливості реалізації перетворень планово-стратегічного характеру для забезпечення ефективного функціонування організаційно-штатної структури митниці в умовах високої динаміки розвитку внутрішніх і зовнішніх чинників, що оточують Українську державу.

До внутрішніх (вітчизняних) і зовнішніх (міжнародних) чинників, які суттєво впливають на функціонування митниці з виконання завдань, що покладені на органи доходів і зборів, можливо віднести політичний, економічний, соціальний, культурний та інший вплив. Приведемо внутрішні чинники, базуючись при цьому на організаційно-розпорядчих актах Міндоходів різної юридичної сили:

- політичні – чинники, що впливають на національну безпеку країни, боротьбу з тероризмом тощо (наприклад, забезпечення виконання вимог типового плану «Фортеця» (організація оборони територіальних органів Міндоходів, якими є також і митниці) [21]);

- економічні – чинники, що впливають, наприклад, на нормалізацію питань з організації та проведення органами доходів і зборів планових перевірок (ревізій) дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи українським бізнес-середовищем [22; 23];





- соціальні – чинники, що спрямовані на упорядкування та вирішення різноманітних питань із соціального забезпечення в органах доходів і зборів [24; 25];

- культурні – чинники, що впливають на формування етичних стандартів та норм поведінки у посадових осіб органів доходів і зборів в українському соціумі [26];

- інші чинники (наприклад, професійний), що впливають на формування професіоналізму в посадових осіб органів доходів і зборів [27].

Як приклад можемо навести Стратегічний план розвитку Міндоходів України на 2013-2018 рр., що затверджений розпорядженням Кабміну України [28], а також Порядок адміністрування ключових показників діяльності – щорічних заходів із реалізації Стратегічного плану розвитку Міндоходів України на 2013-2018 рр. [29]; Кадрова стратегія Міндоходів України на 2013-2018 рр. [30]; Порядок стратегічного планування у Міндоходів України; Порядок внутрішніх комунікацій між керівництвом та персоналом Міндоходів України [10], що затверджені наказами міністерства.

При цьому під *модернізацією митниці* слід вважати, на нашу думку, сукупність дій, які спрямовані на забезпечення, залучення, оснащення, оновлення, впровадження, імплементацію, інтегрування у структурну складову митниці законодавчих актів різної юридичної сили, наукових досліджень та програм, інноваційних розробок, технічної допомоги, провідних інформаційних технологій, засобів, видаткових матеріалів, а також обладнання, устаткування, комплектуючих до них, речового майна, що тим або іншим чином дієво, конструктивно та обґрунтовано впливає на підвищення показників виконання завдань, що покладені на митницю як орган доходів і зборів.

Дійсно, процес *модернізації митниці* переважно спрямований на переоснащення та розвиток митної інфраструктури органів доходів і зборів. Звичайно, це торкається і штатного комплектування митниць транспортними засобами (на

приклад, мобільними рентген-установками «Rapiscan Systems», автонавантажувачами, мікроавтобусами «Соболь», «Фольксваген», легковими автомобілями Шевроле-Нива 21200LC тощо), це стосується й розбудови, облаштування, технічного оснащення, розвитку (реконструкції, розширення, проведення будівельно-монтажних робіт тощо) об'єктів митної інфраструктури (адміністративних будинків митниць, митних постів цих митниць, пунктів пропуску на державному кордоні України (власних чи орендованих службових приміщень митниці)), шляхом забезпечення системами електропостачання, газопостачання, водопостачання, санітарно-технічним та гігієнічним обладнанням, засобами протипожежного захисту, облаштуванням дорожньою розміткою, інформаційними знаками, оснащенням певними технічними засобами митного контролю та засобами зв'язку, комп'ютерною технікою, підведення телекомунікаційних мереж та багато іншого.

Можемо цілком слушно зазначити, що певні дії з модернізації митниці в деяких її особливостях досить чітко визначені ст. 556, 557 МК України [14], що тісно співвідносяться з іншими кодифікованими зводами законів України, як то: ч. 2 ст. 85 БК України [31], ч. 1 ст. 208 ЗК України [32] тощо.

Однак, виходячи з нашого твердження, наданого трохи вище, можна припустити, що *модернізація митниці* – це не лише розвиток об'єктів її митної інфраструктури, їх технічного переоснащення або забезпечення тими чи іншими матеріальними цінностями за цільовим призначенням її посадових осіб, але й упровадження на нормативно-правовому рівні (шляхом імплементації, за допомогою механізмів юридичної техніки, у сферу службової діяльності посадових осіб митниці) новітніх правових норм та вимог, наприклад: порядок використання та застосування комп'ютерних поліграфів у роботі Міндоходів, порядок опрацювання інформації від фізичних та юридичних осіб, що надходить на сервіс «Пульс» у корпоративній мережі Міндоходів, забезпечення централізованого моніторингу та





оперативного контролю за допомогою інтелектуального відеоконтролю в режимі реального часу (в межах реалізації проекту Міндоходів «Митні пости майбутнього»), що визначені організаційно-розпорядчими актами Міндоходів тощо.

Подальша, цілеспрямована, потужна, діюча на постійній основі модернізація й оптимізація митниць надає їм суттєву можливість генерувати позитивний ефект від своєї діяльності під час виконання ними завдань, що покладені на органи доходів і зборів.

Ключові слова: Міндоходи, митниця, структура органів доходів і зборів, система органів доходів і зборів, організаційно-штатна структура митниці, оптимізація митниці, модернізація митниці.

Стаття присвячена дослідженню такого понятійного апарату як оптимізація та модернізація митниці Міндоходів, яка є територіальним підрозділом регіонального та місцевого рівня, що діє у структурі та системі органів доходів і зборів.

Статья посвящена исследованию такого понятийного аппарата как оптимизация и модернизация таможенных Миндоходов, которая является территориальным подразделением регионального и местного уровня, которое действует в структуре и системе органов доходов и сборов.

This article is focused on the research of such concept as optimization and improvement of the Customs at the Revenue Ministry that is a subdivision at regional and local level acting in the structure and system of the bodies for earnings and dues.

Література

1. Про затвердження Структури Міністерства доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 19.06.2013 р. № 186.

2. Про затвердження типових структур територіальних органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 11.12.2013 р. № 790.

3. Про затвердження Класифікатора органів доходів і зборів, їх структур-

них підрозділів, спеціалізованих департаментів і органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 20.11.2013 р. № 692.

4. Про систему кодів територіальних органів та індексів їх структурних підрозділів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 13.02.2014 р. № 138.

5. Про затвердження Положення про Департамент митної справи Міністерства доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 05.07.2013 р. № 247 (зі змінами, внесеними наказом Міністерства доходів і зборів України від 16.12.2013 р. № 817).

6. Про затвердження Положень про територіальні органи Міндоходів в Одеській області : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 17.03.2013 р. № 57 (зі змінами, внесеними наказом Міністерства доходів і зборів України від 19.07.2013 р. № 287).

7. Про затвердження Положень про структурні підрозділи Південної митниці Міндоходів : Наказ Південної митниці Міністерства доходів і зборів України від 05.12.2013 р. № 267.

8. Про затвердження Положень про митні пости Південної митниці Міндоходів : Наказ Південної митниці Міністерства доходів і зборів України від 05.12.2013 р. № 268.

9. Про функціональні повноваження структурних підрозділів Міністерства доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 14.06.2013 р. № 817.

10. Про затвердження Порядку внутрішніх комунікацій між керівництвом та персоналом Міністерства доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 863.

11. Про взаємодію ГУВБ та його територіальних підрозділів з іншими структурними підрозділами та територіальними органами Міністерства доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 875.

12. Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 888.

13. Про Розподіл функціональних повноважень між керівництвом Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 889.

14. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (зі





змiнами) // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 86 (4730). – С. 9-26; № 87 (4731). – С. 9-25.

15. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (зі змінами) // ОВУ. – 2010. – № 92. – Т. 1. – С. 9. – Ст. 3248. – Код акта 53775/2010.

16. Про затвердження розмежування повноважень між керівництвом Південної митниці Міндоходів та начальниками митних постів : Наказ Південної митниці Міністерства доходів і зборів України від 06.06.2013 р. № 13 (зі змінами, внесеними наказом Південної митниці Міністерства доходів і зборів України від 18.02.2014 р. № 73).

17. Про розподіл обов'язків між керівництвом Миколаївської митниці Міндоходів : Наказ Миколаївської митниці Міністерства доходів і зборів України від 29.10.2013 р. № 186.

18. Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. № 229 // ОВУ. – 2013. – № 28. – С. 43. – Ст. 951. – Код акта 66680/2013.

19. Про створення митних постів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 25.04.2013 р. № 75 // Митна газета. – 2013. – № 9. С. 6-10.

20. Про створення митного поста «Грушів» як відокремленого підрозділу Львівської митниці Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 20.11.2013 р. № 691 // Митна газета. – 2013. – № 23. – С. 11.

21. Про забезпечення виконання вимог типового плану організації оборони територіальних органів Міндоходів «Фортеця» : лист Міністерства доходів і зборів України від 10.12.2013 р. № 26740/7/99-99-07-02-01-17.

22. Про затвердження Порядку організації роботи територіальних органів і структурних підрозділів Міндоходів при проведенні та реалізації матеріалів документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 16.01.2014 р. № 22 // Митний брокер. – 2013. – № 1. – С. 42-56.

23. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку оформлення документів у ході проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, а також реалізації їх матеріалів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 16.01.2014 р. № 23 // Митний брокер. – 2013. – № 1. – С. 57-65.

24. Про облікову політику : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 13.05.2013 р. № 93.

25. Про затвердження Положення про порядок акумулювання, перерозподіл та використання коштів спеціального фонду від власних надходжень Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 27.12.2013 р. № 855.

26. Про затвердження Правил поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 15.08.2013 р. № 357 // Митна газета. – 2013. – № 17. – С. 7-10.

27. Про затвердження Положення про систему підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів доходів і зборів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 04.02.2014 р. № 113.

28. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013-2018 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р // Митний брокер. – 2013. – № 11. – С. 35-46.

28. Про затвердження Порядку адміністрування ключових показників діяльності : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 887.

29. Про затвердження Кадрової стратегії Міністерства доходів і зборів України на 2013-2018 роки : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 23.12.2013 р. № 834.

30. Порядок стратегічного планування у Міндоходів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 893.

31. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2457-VI (зі змінами) // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151. – С. 9-24.

32. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (зі змінами) // ОВУ. – 2001. – № 46. – С. 1. – Ст. 2038. – Код акта 20473/2001.

33. Про використання поліграфів у діяльності Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 02.08.2013 р. № 329.

34. Про опрацювання інформації яка надходить на сервіс «Пульс» : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 18.06.2013 р. № 184.

