

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.12.66](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.12.66)

УДК 338,2; 354

*В. Ю. Єдинак,*

*кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності, Університет митної справи та фінансів (м. Дніпро)*

*ORCID: 0000-0001-6473-0078*

*Т. С. Єдинак,*

*кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри обліку, аудиту, аналізу і оподаткування, Університет митної справи та фінансів (м. Дніпро)*

*ORCID: 0000-0002-2985-9594*

## **РЕТРОСПЕКТИВНО-КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ ОРГАНАМИ В УКРАЇНІ**

*Volodymyr Yedynak*

*PhD in Economics, Associate professor,  
University of customs and finance, Dnipro*

*Tetjana Yedynak*

*PhD in Public Administration, Associate professor,  
University of customs and finance, Dnipro*

### **RETROSPECTIVE-COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CUSTOMS MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE**

*У статті здійснено ретроспективно-компаративний аналіз системи управління митними органами, починаючи з проголошення незалежності України. Актуальність статті визначається тими змінами, які відбуваються сьогодні в країні, та формуванням нової митниці. В результаті аналізу, виокремлено окремі етапи становлення та функціонування систем управління митними органами, виявлено їх позитивні та негативні риси, окреслено коло проблемних питань, які необхідно вирішити на сучасному етапі формування нової системи управління. Можна виділити 5 основних еволюційних етапів у функціонуванні організаційних структур управління митною справою в Україні: 1) етап Державного митного комітету України, 2) етап Державної митної служби України, 3) етап Міністерства доходів і зборів України, 4) етап Державної фіскальної служби України, 5) нова митниця (відродження Державної митної служби України). Розвиток та трансформація митної справи, а також еволюція цілісної системи управління митною справою в Україні, знайшли своє відображення і на формуванні організаційних структур управління самих митних органів, а також їх повноважень. За часи незалежності дворівнева (центральний апарат – митниця) та трирівнева (центральний апарат – регіональна митниця – митниця) змінювали одна одну, виходячи з тих задач, які ставилися перед митними органами, та політичної ситуації в країні. На сьогодні формується нова система управління митними – Державна митна служба України як єдина юридична особа. Така система є новою для нашої країни, тому потребує подальшого детального вивчення.*

*The article provides a retrospective-comparative analysis of the customs management system since Ukraine's declaration of independence. The relevance of the article is determined by the changes taking place in the country today and the formation of a new customs office. As a result of the analysis, the separate stages of the formation and functioning of the customs management systems were identified, their positive and negative features were discovered, a number of problems were identified, which need to be addressed at the present stage of the new management system formation. There are 5 basic evolutionary stages in the functioning of organizational structures of customs management in Ukraine: 1) the stage of the State Customs Committee of Ukraine, 2) the stage of the State Customs Service of Ukraine, 3) the stage of the Ministry of Revenue and Collections of Ukraine, 4) the stage of the State Fiscal Service of Ukraine, 5) a new customs office (revival of the State Customs Service of Ukraine). The development and transformation of customs, as well as the evolution of a comprehensive system of customs management in Ukraine, were reflected in the formation of organizational structures of management of the customs authorities themselves, as well as their powers. In the days of independence, the two-tier (central office - customs) and three-tier (central office - regional customs - customs) changed each other based on the tasks set before the customs authorities and the political situation in the country. Today a new system of customs management is being formed - the State Customs Service of Ukraine as the only legal entity. Such a system is new to our country and therefore needs further detailed study. As a result of the study of the theoretical foundations for the construction of organizational structures of management, we have found that the ideal types of organizational structures do not exist, as they must effectively adapt to the factors of the external and internal environment. Analysis of the evolution of organizational structures of management in customs affirmed the thesis that external factors actively influence the formation of the management system and its organizational reflection. The activities of the customs authorities were carried out under the conditions of constant organizational and structural changes. However, this process has not been completed to date.*

**Ключові слова:** організаційна структура; управління; митниця; регіональна митниця; митний пост; центральний апарат; єдина юридична особа.

**Keywords:** organizational structure; management; customs; regional customs; customs office; central office; sole legal entity.

**Постановка проблеми.** Захист національних економічних інтересів є одним із головних завдань сучасних держав, яке реалізується через здійснення митної справи та покладається на митні органи. Становлення української моделі управління митною справою розпочалося одразу після проголошення та прийняття Декларації про державний суверенітет України у 1990 році, яка визначала, що Українська РСР самостійно створює митну систему, яка є одним із елементів економічної самостійності держави [1].

Важливість митної справи та ефективного управління митними органами підтверджується також і тим, що першим законом, прийнятим після проголошення незалежності України був саме закон «Про митну справу в Українській РСР» (25 серпня 1991 року) [2], а першим указом першого Президента незалежної України був указ «Про утворення Державного митного комітету України» від 11 грудня 1991 року № 1 [3]. На жаль, слід констатувати, що за 28 років незалежності України формування надійної митної системи не відбулося, а спостерігається ситуація перманентних трансформацій системи управління митною справою. Той факт, що вище державне керівництво звертає увагу на потребу зміни митної системи та її адаптації до навколишніх умов, є позитивним моментом, разом з тим, практика проведених реформ, спрямованих на побудову нових моделей управління митною справою, засвідчила свою неефективність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на тривалий етап становлення, трансформації та модернізації вітчизняної моделі управління митною справою в Україні, питання як самої митної справи, так і питання управління митною справою є досить актуальним як серед державних чиновників, міжнародних урядових та фінансових організацій, так і серед науковців та аналітиків. Так, питання управління митною справою завжди знаходяться в колі наукових інтересів таких науковців, як І.Г. Бережнюк, Є.В. Гармаш, Є.В. Додін, С.П. Коляда, Ю.Д. Кунєв, Б.В. Літовченко, П.В. Пашко, Ю.Є. Петруня, В.В. Ченцов та ін.

Не зважаючи на численність авторів, які займаються питаннями управління митною справою, та велику кількість наукових підходів та розробок у цій сфері, питання ефективності управління залишаються

актуальними та до кінця не вирішеними, зважаючи на постійні зміни системи управління митною справою. Каталізаторами таких змін, як правило, є чинники зовнішнього середовища (глобалізація економіки, інтеграційні процеси, діджиталізація економічних та управлінських відносин) та внутрішнього, головним з яких є зміна політичних сил в управлінні державою.

**Мета статті.** Метою даної статті є здійснення ретроспективного та порівняльного аналізу моделей управління митною справою та виявлення найбільш оптимальних та ефективних серед них.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи організаційну структуру управління митними органами О.П. Федотов та О.О. Зотенко дійшли висновку, що організаційна система та структура митних органів повинна будуватися за такими основними принципами, як територіальність та спеціалізація. Принцип територіальності організаційної системи та структури митних органів України, як зазначають автори, виявляється у зоні діяльності, відповідальності митного органу, тобто територіальної визначеності для його службової діяльності, яка відповідає території однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць або всій митній території України. Принцип спеціалізації виявляється у службовій та оперативній діяльності митних органів України з виконання завдань, покладених на митну службу [8, с. 99-100].

К.М. Горб визначає територіальну організацію митної справи як сукупність різноманітних взаємозв'язків усіх об'єктів митної інфраструктури як між собою, так і з об'єктами інших територіальних соціально-економічних систем, що ґрунтується на економії витрат щодо подолання невідповідностей у взаємному розміщенні митних та інших, пов'язаних з митною справою, господарських об'єктів. Тобто територіальна діяльність системи митних органів підрозділяється на два рівні: перший – Міністерство доходів і зборів України, а другий – усі інші митні органи, що функціонують на території України. Взаємовідносини у системі митних органів засновуються на принципі сполучення централізації і децентралізації. Кожний митний орган, який стоїть нижче, підкоряється по вертикалі митному органу, який стоїть вище [9, с. 73].

Формування вітчизняної моделі управління митною справою розпочалося на фундаменті митних органів колишньої УРСР, які після Акту проголошення незалежності України функціонували на території України. Відповідно до прийнятого закону «Про митну справу в Українській РСР» митну систему формували митні органи Української РСР, які становили єдину республіканську систему, яка складалася з Державного комітету митного контролю Української РСР та митниць Української РСР [2]. Так, Україна отримала у спадок 25 митниць, 49 митних постів та особовий склад близько 2 тисяч осіб.

Як зазначає Бережнюк І.Г., після проголошення незалежності Україні в державі було тільки 1402 км державного кордону, забезпеченого пунктами митного контролю та оформлення, пропускна спроможність яких була розрахована на монополію держави у зовнішньоекономічній діяльності й тотальну заборону закордонних поїздок. А левова частина кордону з Росією, Білорусією та Молдовою, а саме 4650 км були взагалі повністю відкритими. Окремою проблемою того часу стала практична відсутність мережі внутрішніх митниць [4, с. 69]. Таким чином, початок формування власної інституційної системи управління митною справою відбувся в складних умовах, в яких необхідно було не тільки забезпечити належний митний контроль між колишніми союзними республіками, але й сформувати систему внутрішніх митниць та органів управління на центральному рівні. Формування центрального органу управління митною справою розпочалося 11 грудня 1991 року, коли було створено Державний митний комітет України. Комітет став керівним органом єдиної державної митної системи, що включала у себе митниці та підпорядковані Комітету підприємства й організації [3]. Отже, в Україні було сформовано вертикально-інтегровану структуру управління митною справою: Державний митний комітет України – митниці.

Активний період становлення першої системи управління митною справою України припадає на 1992-1993 рр., який характеризується значним зростанням кількості митних органів та чисельності їх працівників. Так, кількість митних органів збільшилась майже удвічі, а чисельність працівників митних органів України зросла з 3997 осіб у 1991 році до 6131 особи у 1992 році та 12916 осіб у 1993 році [4, с. 70]. Слід констатувати, що розташування та концентрація митниць була асиметричною як по лінії митного кордону, так і всередині країни. Так, наприклад, у 1992 році функціонувала 41 митниця, з яких 12 митниць на території Одеської області, 4 митниці на території Закарпатської митниці, 4 митниці на території Республіки Крим, 3 митниці на території Львівської області, в той час як на території Київської, Черкаської, Чернігівської та Житомирської областей функціонувала всього одна митниця – Київська.

Стрімке збільшення кількості митних органів та чисельності персоналу поставило під сумнів ефективність прямої управлінської вертикалі типу «центральный апарат – митниця» та вимагало пошуку нових підходів до управління. Більше того, залучення до здійснення митної справи великої кількості людей, які не мали відповідної освіти та навиків, зумовило необхідність формування власної системи підготовки та перепідготовки кадрів в межах єдиної системи митних органів України. У січні 1994 року в результаті внесення змін до Митного кодексу України було значно розширено коло митних органів, до числа яких, зокрема, належали Державний митний комітет України, територіальні митні управління, митниці та інші митні установи України [5]. Таким чином, у системі управління митною справою відбулися суттєві зміни, які полягали в появі нового елемента управління між центральним апаратом та митницями, а саме територіальних митних управлінь. На виконання положень Митного кодексу України Кабінетом Міністрів України у 1994 році було створено 8 таких територіальних управлінь, а саме: Дніпровське з місцезнаходженням спочатку у м. Запоріжжя, а потім у м. Дніпропетровськ (зона діяльності – територія Запорізької, Дніпропетровської та Кіровоградської області); Західне з місцезнаходженням у м. Львів (зона діяльності – територія Волинської, Львівської,

Рівненської та Тернопільської областей); Карпатське з місцезнаходженням у м. Ужгород (зона діяльності – територія Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей); Кримське з місцезнаходженням у м. Сімферополь (зона діяльності – територія Республіки Крим); Південне з місцезнаходженням в м. Одеса (зона діяльності – територія Миколаївської, Одеської і Херсонської областей); Південно-Східне з місцезнаходженням у м. Донецьк (зона діяльності – територія Донецької та Луганської областей); Східне з місцезнаходженням у м. Харків (зона діяльності – територія Сумської і Харківської областей); Центральне з місцезнаходженням у м. Київ (зона діяльності – територія Вінницької, Житомирської, Київської, Полтавської, Хмельницької, Черкаської і Чернігівської областей та м. Києва) [6]. Кожному з таких територіальних митних управлінь підпорядковувалось від 5 до 15 митниць, при цьому в митній системі функціонували окремо Бориспільська та Севастопольська митниці як митниці прямого підпорядкування. Всього станом на 1994 рік митна система складалася із Державного митного комітету, 8 територіальних митних управлінь, 73 митниць, дві з яких – прямого підпорядкування (Бориспільська та Севастопольська митниці).

Слід зазначити, що територіальні митні управління не здійснювали митне оформлення та митний контроль, а виключно здійснювали координаційні та управлінські функції, більшою мірою дублюючи відповідні функції Державного митного комітету України в тому чи іншому регіоні адміністративні функції митниць. Зазначені недоліки стали основною причиною реформування митного комітету в митну службу, а територіальних митних управлінь – у регіональні митниці [4, с. 71]. Попри дублювання окремих функцій, недоліком функціонування територіальних митних управлінь було ще й те, що на території однієї адміністративної одиниці (області чи району в області) могли функціонувати різні митниці, які підпорядковувалися різним територіальним митним управлінням, що призводило до непорозумінь у взаємовідносинах митниць із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іншими контролюючими та правоохоронними органами, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування.

У 1997 році Державний митний комітет України було ліквідовано та створено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної митної політики, організовує функціонування митної системи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток [7]. В результаті проведення чергової реформи митної системи було ліквідовано усі територіальні митні управління, а натомість в системі управління з'являються регіональні митниці. Держмитслужба отримала значно ширші повноваження, оскільки на неї покладалося керування діяльністю органів митної служби, створення, реорганізація та ліквідація у встановленому порядку регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних управлінь та організацій. Таким чином, було створено 10 нових регіональних митниць (Київську регіональну митницю, Західну регіональну митницю, Карпатську регіональну митницю, Подільську регіональну митницю, Кримську регіональну митницю, Донбаську регіональну митницю, Східну регіональну митницю, Полтавську регіональну митницю, Дніпровську регіональну митницю, Чорноморську регіональну митницю), 56 митниць, 4 з яких митниці прямого підпорядкування (Київська спеціалізована митниця, Бориспільська митниця, Севастопольська митниця, Центральна спеціалізована митниця).

Така трирівнева система управління митними органами «центральний апарат – регіональна митниця – митниця» проіснувала до 2005 року, хоча прийняття нової редакції Митного кодексу України у 2002 році давало можливість внесення змін в систему управління. З метою підвищення керованості митними органами та скорочення чисельності управлінського апарату та перерозподілу вивільнених працівників на більш важливі ділянки роботи у 2005 р. керівництвом Держмитслужби було прийнято рішення про виведення митниць з підпорядкування регіональних митниць та їх безпосереднє підпорядкування центральному апарату Держмитслужби. Таким чином, було зменшено витрати бюджетних коштів на утримання управлінського апарату та покращено якість виконання завдань, поставлених перед митною службою. В результаті ліквідації регіональних митниць митна система складалася із 49 митниць, які стали митницями прямого підпорядкування, хоча формально залишились функціонувати Київська регіональна та Енергетична регіональна митниці [4, с. 72-73]. Тобто відбулося повернення до дворівневої системи управління, що давало змогу скоротити швидкість прийняття управлінських рішень, підвищити їх оперативність та ефективність, а також уникнути дублювання цілого ряду управлінських функцій.

Дворівнева система управління митною справою проіснувала недовго і вже наприкінці 2006 року було прийнято рішення до повернення до трирівневої системи: «Державна митна служба – регіональні митниці – митниці». Повернення до структурної ланки регіональних митниць було викликано, в першу чергу, прагненням прискорити реалізацію двох стратегічних напрямків – підвищити ефективність застосування митних процедур та скоротити час на їх здійснення за рахунок створення єдиних стандартів роботи для митних органів по всій території України. Для побудови ефективної системи управління було передбачено створити вертикальну організаційно-управлінську структуру зі зменшенням кількості регіональних митниць до 5, які було створено за територіальним принципом, а саме: Центральна, Західна, Східна, Кримська, Південна регіональні митниці. Регіональним митницям центральний апарат Держмитслужби делегував контрольно-розпорядчі функції на рівні цілого регіону. Принципи реалізації цих напрямків визначили, зокрема, компетенцію начальників новостворених регіональних митниць. Вони особисто відповідали за формування (в межах підпорядкованого регіону) і затвердження єдиних технологічних схем митного контролю та митного оформлення. Вони також забезпечували контроль за дотриманням єдиних стандартів усіма суб'єктами ЗЕД та посадовими особами митних органів.

У 2008 р. відбувся черговий етап реформування структури митної системи, а саме повернення механізму управління за схемою «центральный апарат – митний орган». Проведення цієї реформи знову мало на меті спрощення та оптимізацію структури митної системи, результатом чого стало повернення від трьох рівнів організаційної структури управління до дворівневої системи.

У 2010 році в результаті схвалення Державною митною службою України нової Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» керівництвом Держмитслужби було прийнято рішення розпочати глибоке, докорінне реформування митної системи на основі проведеного аналізу та консультації з бізнесом, в результаті чого було підготовлено 60 ключових заходів, першим з яких була оптимізація та удосконалення структури митних органів. Найбільш вагомими результатами здійснення цих заходів стало остаточне скорочення кількості митних органів до одного на область та делегування начальника митних постів повноважень щодо прийняття рішень з питань митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів. Таким чином, у 2011 році в Україні була в чергове сформована 2-х-рівнева організаційна структура управління митною справою: «Державна митна служба України – митниці», при цьому кількість митниць стала збігатися з кількістю адміністративно-територіальних одиниць держави.

У зв'язку зі створенням наприкінці 2012 року Міністерства доходів і зборів України було реорганізовано Державну митну службу України та Державну податкову службу України, які увійшли у склад єдиного центрального орган виконавчої влади. Повноцінне становлення Міністерства доходів і зборів України відбулося у 2013 році. За рекордні 6 місяців було остаточно ліквідовано Державну митну службу України та передано усі її повноваження до новоствореного міністерства. Для подібної реорганізації, наприклад, у Канаді та Великобританії на це пішло цілих 3 роки. Якщо до моменту створення Міністерства доходів і зборів загальна гранична чисельність працівників Державної податкової служби та Державної митної служби складала 71,2 тис. осіб, то після остаточного створення Міндоходів гранична чисельність працівників відомства та його територіальних органів зменшилася до 65,4 тис. осіб. Таким чином, було проведено перше скорочення загальної чисельності працівників двох відомств на 8,2 % (5,8 тис. штатних одиниць). Такого скорочення вдалося досягти за рахунок оптимізації організаційної структури новоствореного відомства, об'єднання підрозділів, функції яких дублювалися (виконувалися декількома підрозділами).

Зі створенням Міністерства доходів і зборів в системі управління митною справою не відбулося ніяких змін (система залишилась дворівневою) в той час як управління податковими органами здійснювалось на 3-х рівнях. Система митниць Міндоходів відповідала адміністративно-територіальному поділу держави – в кожній області України, в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі функціонувало по одній митниці. Для забезпечення здійснення митного контролю та митного оформлення товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, у квітні 2013 року наказом Міндоходів до структури українських митниць увійшло 208 відокремлених структурних підрозділів – митних постів. У своїй роботі Міністерство орієнтувалося на максимальне наближення умов перетину кордону до європейських стандартів та досягнення паритетності із суміжними сторонами.

На думку Дорофєєвої Л.М., реформа була непродуманою та організаційно погано забезпеченою реформа, яку керівництво Міндоходів намагалось позиціонувати як кращий досвід європейських та світових податково-митних служб (як переконували закордонні експерти, в основу якого покладена модель об'єднаного функціонування податкових та митних органів Великобританії), і не привела до колапсу в роботі митниці в 2013 році лише тому, що в більшості органів продовжували працювати посадові особи, де-юре переведені до штату Головних управлінь Міндоходів в областях. Територіально залишились в митницях та «напівлегально» функціонували підрозділи (або окремі посадові особи), що забезпечували безперебійну роботу програмного забезпечення та супутникового зв'язку, обслуговування комп'ютерної техніки, адміністрування митних платежів, вели статистику зовнішньоекономічної діяльності. Передання функцій проведення документальних перевірок (як форми митного контролю) підрозділам Голових управлінь, в структурі яких були створені відділи податкового та митного аудиту, помножене на введений мораторію щодо перевірок бізнесу, фактично знищило систему пост-аудит контролю, яка традиційно вважається належною противагою спрощенню та прискоренню митних процедур [10, с. 10-11].

Зважаючи на негативні показники діяльності Міністерства доходів і зборів Кабінетом Міністрів України на початку 2014 року було прийняте рішення, яким не тільки ліквідовувалося Міндоходів, але й припинено здійснення незавершених до того часу заходів щодо реорганізації Державної податкової служби і Державної митної служби, відновлено діяльність вказаних служб та визначено, що Державній митній службі повертається статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Проте уже через два місяці Урядом було прийняте рішення про утворення Державної фіскальної служби України як центрального органу виконавчої влади після реорганізації Міністерства доходів і зборів шляхом перетворення із одночасним визнанням таким, що втратило чинність раніше ухваленого рішення про його ліквідацію. Таким чином, створення Державної фіскальної служби продовжило процес об'єднання податкової та митної систем.

При формуванні організаційної структури управління та штатного розпису Державної фіскальної служби було оптимізовано чисельність структурних підрозділів. У жовтні 2015 року відбулось об'єднання на рівні всіх головних управлінь ДФС функцій підрозділів, задіяних у сфері контрольно-перевірочної роботи, що дало змогу скоротити чисельність територіальних органів ДФС на 1280 шт. одиниць. Гранична чисельність

працівників апарату ДФС була встановлена у кількості 1530 шт. од., а територіальних органів ДФС – 39648 шт. од., що враховувала скорочення штату на 30 відсотків. В оновленій організаційній структурі ДФС було скорочено кількість самостійних структурних підрозділів з 28 до 23, а чисельність працівників апарату ДФС скорочено на 30 відсотків, а чисельність працівників територіальних органів ДФС у 2015 році – на 13328 шт. од.

Таким чином, територіальними органами ДФС у 2015 році були: 25 головних управлінь ДФС в областях та м. Києві; Міжрегіональне головне управління ДФС – Центральний офіс з обслуговування великих платників; 26 митниць; 318 податкових інспекцій; 3 спеціалізовані департаменти та органи. Функціонування митних органів в системі Державної фіскальної служби здійснювалося на тих же засадах, що і в системі Міндоходів. Порушення внутрішніх комунікацій ДФС на горизонтальному та вертикальному рівнях, негативний імідж органів ДФС, розбалансованість всієї системи управління ДФС України потребують реформи у сфері кадрової політики ДФС України, яка повинна стати пріоритетним напрямком в реформуванні всієї служби. Слід констатувати, що діяльність ДФС України протягом 2014-2015 рр. була найбільш закритою та непрозорою в порівнянні з попередніми періодами. Протягом 2015–2016 років відбувалося скорочення як чисельності працівників митниць ДФС, так і кількості їх підрозділів, які безпосередньо реалізують митну політику. Так, чисельність працівників за два роки скоротилась на 10 %, кількість митних постів – на 15 %, пунктів пропуску – на 2 %. Такі структурні зміни передусім пов'язані з втратою контролю над частиною державного кордону України в районі проведення антитерористичної операції, а також суттєвим скороченням обсягів торгівлі (пасажиропотоку) з Російською Федерацією.

На думку фахівців МВФ, існуюча на той час структура центрального апарату ДФС України була забюрократизованою та такою, що не відповідає сучасним потребам. Існуюча мережа територіальних органів ДФС України, що налічувала в цілому 371 юридичну особу, була також надто громіздкою, тому Урядом у 2016 році пропонувалося об'єднати податкові та митні органи, створивши об'єднані податкові та митні регіональні офіси, що забезпечить більш чіткий контроль за цими органами з боку центрального апарату ДФС України. Така схема містить в собі також велику кількість неузгодженостей, оскільки здійснення митної справи покладається саме на митниці та митні пости, а не інші територіальні органи ДФС України. Тому, реалізація такої схеми управління, що планувалася до імплементації наприкінці 2016 року, потребувала внесення відповідних змін до Митного кодексу України та відповідних нормативно-правових актів, що врегульовують питання функціонування ДФС України. Разом з тим, запропонована схема управління, на наш погляд, є дещо недосконалою з точки зору управління, оскільки у ній відсутня координуюча ланка як на рівні центрального апарату ДФС України, так і на рівні територіальних органів. Наприкінці 2016 – на початку 2017 рр. Міністерство фінансів України підготувало проект Плану дій з реформування митниці, який передбачав реалізацію детальної переліку заходів в рамках 19 напрямків, в тому числі і за напрямом «Організація і управління». Одним із пріоритетних та першочергових завдань в межах реалізації зазначеного напрямку є оптимізація структури митних органів шляхом реорганізації та створення митниці як однієї юридичної особи. Результатом реалізації даного напрямку повинно було стати створення функціонально самостійної інституційної вертикалі з реалізації державної митної справи, що охоплюватиме центральний і територіальні рівні.

Перевагами централізації митної вертикалі було визначено: по-перше, мінімізацію впливу на митну систему з боку правоохоронних органів; по-друге, можливість кадрових призначень самостійно керівником митниці без погодження з органами місцевого самоврядування; по-третє, централізацію функцій (ліквідація керівників митниць в областях, надання керівникам митних постів повних функцій щодо митного оформлення); по-четверте, скорочення адміністративного та збільшення оперативного персоналу митниці. Слід зазначити, що такий варіант реформування Державної фіскальної служби не було реалізовано, а було зроблено крок назад, здійснивши її поділ на два окремих центральних органи виконавчої влади – Державну податкову та Державну митну служби України.

На сьогодні процес становлення нової митної служби України набирає обертів. Зокрема, затверджено чисельність новоствореної структури та її центрального апарату, прийнято рішення про ліквідацію митниць ДФС та створення на їх базі нової митної системи. Побудова такої системи базується на все тих же рекомендаціях МВФ щодо функціонування митниці як єдиної юридичної особи на території усієї України. Реалізація такого варіанту побудови системи управління митною справою передбачається у два етапи: перший – ліквідація існуючих митниць та створення 16 регіональних митниць, другий – формування єдиної юридичної особи на базі реорганізованих регіональних митниць. З 8 грудня 2019 року Державній митній службі передаються повноваження Державної фіскальної служби з реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи.

#### **Висновки та перспективи подальших досліджень у даному напрямі.**

В результаті дослідження проведення ретроспективно-компаративного аналізу побудови організаційних структур управління митними органами України протягом 1991-2019 рр. з'ясувалося, що весь цей час в Україні відбувається перманентний процес реформування системи управління митними органами, що в цілому негативно відбивається на ефективності та результативності здійснення митної справи. Можна виділити 5 основних еволюційних етапів у функціонуванні організаційних структур управління митною справою в Україні: 1) етап Державного митного комітету України, 2) етап Державної митної служби України, 3) етап Міністерства доходів і зборів України, 4) етап Державної фіскальної служби України, 5) нова митниця

(відродження Державної митної служби України), в рамках яких можна виділити ще й проміжні етапи. Кожен етап характеризується своїми особливостями, що зумовлені конкретними історично-політичними обставинами та зовнішньою кон'юнктурою. Слід констатувати, що ідеальних типів організаційних структур не існує, оскільки вони повинні ефективно адаптуватися під фактори зовнішнього та внутрішнього середовища. Аналіз еволюції організаційних структур управління в митній справі засвідчив якраз те, що зовнішні фактори активно впливають на формування системи управління та її організаційного відображення. Потребує подальшого вивчення питання функціонування Державної митної служби України як центрального органу виконавчої влади, створеного як єдина юридична особа без наявності територіальних органів з великою кількістю співробітників та розміщенням структурних підрозділів такої юридичної особи по території усєї держави, оскільки відповідної практики в Україні досі не існувало.

#### Література.

1. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16.07.1990 № 55-ХІІ [Електронний ресурс] - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12/ed19910625>.
2. Про митну справу в Українській РСР: закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25.06.1991 № 1262-ХІІ [Електронний ресурс] - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-12/ed19911211>.
3. Про утворення Державного митного комітету України: указ Президента України від 11.12.1991 № 1 [Електронний ресурс] - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91>.
4. Бережнюк І.Г. Генетико-прогностичний зріз системи управління митною справою в Україні [Текст] / І.Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. – 2009. – № 1. – С. 69-80.
5. Митний кодекс України: закон України від 12 грудня 1991 року № 1970-ХІІ (зі змінами) [Електронний ресурс] - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12/ed19940224>.
6. Про створення територіальних митних управлінь: постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.1994 № 465 [Електронний ресурс]. - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-94>.
7. Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 08.02.1997 № 126/97 [Електронний ресурс]. - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/126/97>.
8. Федотов О.П. Організація митної діяльності [Текст] / О.П. Федотов, О.О. Зотов / Митна справа. – 2012. - № 4 (82). – С. 99-104.
9. Горб К. Проблеми територіальної організації митної справи України [Текст] / К.М. Горб // Вісник Академії митної служби України. – 2001. – № 4. – С. 72-76.
10. Дорофєєва Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України [Текст] / Л.М. Дорофєєва // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2016. – Випуск 40. Том 2. – С. 9-13.

#### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukrainian SSR (1990), “The Declaration of the Independence of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12/ed19910625> (Accessed 11 December 2019).
2. The Verkhovna Rada of Ukrainian SSR (1991), The Law “About the customs case in the Ukrainian SSR”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-12/ed19911211> (Accessed 11 December 2019).
3. President of Ukraine (1991), Decree “On Establishment of the State Customs Committee of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91> (Accessed 11 December 2019).
4. Berezhniuk, I.H. (2009) “Genetic-prognostic section of the customs management system in Ukraine”, *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*, Vol. 1, pp. 69-80.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), “The Customs Code of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12/ed19940224> (Accessed 11 December 2019).
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (1994), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the establishment of territorial customs offices"”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-94> (Accessed 11 December 2019).
7. President of Ukraine (1997), Decree “On Regulations on the State Customs Service of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/126/97> (Accessed 11 December 2019).
8. Fedotov, O.P. and Zotov, O.O. (2012) “Organization of customs activities”, *Mytna sprava*, Vol. № 4 (82), pp. 99-104.
9. Horb, K., 2001, “Problems of Territorial Organization of Customs Service of Ukraine”, *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*, Vol. 4, pp. 72-76.
10. Dorofeyeva, L.M. (2016), “Problems of reforming the structure of the customs authorities of Ukraine”, *Naukovyy visnyk Uzhhorodsk'oho natsional'noho universytetu. Seriya: Pravo*, Vol. 40/2, pp. 9-13.

Стаття надійшла до редакції 11.12.2019 р.