

УДК 351.713:339.543.002(477)

*О. П. Федотов*

### **КОНЦЕПЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ В КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ДОКУМЕНТАХ**

Активне реформування системи та структури суб'єктів реалізації державної митної справи, зміна логіки та пріоритетів їх діяльності дає змогу стверджувати, що розробка мотивованої, ефективної, результативної й адекватної концепції реалізації державної митної справи новоствореним центральним державним фіскальним відомством України є цілком актуальним питанням.

Дослідження концептуальних засад реалізації державної митної справи здійснювали такі вітчизняні науковці, учені-правознавці та практики митної галузі: Є.В. Додін, І.Г. Калетнік, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Макаренко, В.П. Науменко, В.П. Пашко, М.М. Разумей та ін. Однак, враховуючи низку організаційно-розпорядчих актів центральних органів виконавчої влади, які розробляли та впроваджували в службову діяльність відомчі концепції з окремих напрямів державної митної справи, а також процес активного реформування митної галузі, з'ясування теоретичних засад концепції як основоположного документу системних змін, дія яких спрямована на реалізацію основних напрямів і пріоритетних цілей державної митної справи, залишилося поза увагою науковців.

Так, Державна фіскальна служба України (як правонаступник Міністерства доходів і зборів України (за останні півтора року в нашій країні змінилося чотири державних центральних адміністрації, які впроваджували в життя єдину державну митну політику)) та її територіальні органи виконують завдання, покладені на них відповідно до законодавства України з питань державної митної справи [1; 2, п. 3]. А отже, ця профільна державна інституція реалізує законодавчо визначені завдання на законній, постійній і систематичній основі, що закріплено на нормативно-правовому рівні. При цьому вагому роль для належного рівня реалізації державної митної справи відіграють концептуальні засади, що зосереджуються в концепціях (стратегіях, пріоритетах, програмах, проектах і планах) розвитку й діяльності того чи іншого державного органу, що прямо або опосередко-

вано виконує завдання з реалізації державної митної справи. Свого часу такими документами були *Концепція* створення, впровадження й розвитку системи аналізу та керування ризиками; *Концепція* модернізації діяльності митної служби України; *Концепція* Комплексної системи захисту інформації в Єдиній автоматизованій інформаційній системі Державної митної служби України; *Концепція* створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця»; *Концепція* реформування митної системи на 2010–2015 рр. «Обличчям до людей»; *Концепція* та документи для забезпечення ефективності організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників (2013–2018 рр.) тощо [3; 4; 5; 6; 7; 8].

В одній із перших *Концепцій* модернізації діяльності колишньої митної служби України, яка була затверджена наказом цього реорганізованого державного відомства, було зазначено, що *концепція* – це система передумов, правовою основою яких є норми законодавства України й міжнародних правових актів із питань митної справи, метою якої є надання теоретичного підґрунтя переходу митної служби України на якісно новий етап розвитку й чіткого визначення передумов, які необхідно створити за всіма напрямками діяльності митної служби України [4].

Беручи до уваги низку аналогічних документів, які було розроблено на тому чи іншому етапі функціонування й розвитку системи суб'єктів формування та реалізації державної митної справи, можна стверджувати, що *концепція реалізації державної митної справи* (далі – *концепція*) – це концептуальний документ, у якому вказується мета, бачення, рішення, принципи роботи, етапи реалізації, а також джерела фінансування (фінансове забезпечення) певних напрямів реалізації державної митної справи (господарських, юридичних, фінансових, перевірочних, контролюючих, ІТ-інформаційних, кадрових) із метою досягнення запланованих індикаторів результату й успіху.

Під запланованими індикаторами результату й індикаторами успіху *концепції* варто розуміти підвищення ефективності, консолідацію діяльності, впровадження новачій, виконання запланованих показників тощо за господарськими, юридичними, фінансовими, перевірочними, контролюючими, ІТ-інформаційними, кадровими напрямками реалізації державної митної справи, які певним чином можуть впливати на розвиток окремих державних секторів.

Варто зазначити, що поняття *концепції* фактично пов'язане з *концептуальністю державної митної справи* (далі – *концептуальність*), під якою варто розуміти умовний звід (репозиторій або класифікаційний рубрикатор) законодавчої, нормативно-правової, звітної, статистичної інформації за профілем і методологією державної митної справи. Отже, можна припустити, що *концептуальність* є певним підґрунтям *концепції*, яка у свою чергу формує, планує й визначає мету, бачення, рішення, принципи роботи, а також заплановані *концепцією* індикатори результату й індикатори успіху відповідно до *концептуальних* засад державної митної справи. При цьому

концепція спрямовує *концептуальність* на побудову теоретично-практичного підґрунтя щодо сформованих, запланованих і визначених *концепцією* мети, бачення, рішення, принципів роботи, а також запланованих індикаторів результату й індикаторів успіху, що полягають у підвищенні ефективності, консолідації діяльності, впровадженні новачій, виконанні запланованих показників у сфері реалізації державної митної справи. Тобто можна припустити, що *концептуальність* надає *концепції* цільову консультативно-дорадчу допомогу в питаннях досягнення визначених *концепцією* запланованих індикаторів результату й індикаторів успіху (мал. 1, мал. 2).

Мал. 1.



Мал. 2.



Як практичний приклад можна навести Концепцію створення, впровадження й розвитку системи електронного декларування товарів; Програму розвитку митної інфраструктури на 2009–2010 рр.; Пріоритетні напрями діяльності митної служби України «Чистий бізнес, чесні податки» (2013 р.); Кадрову стратегію Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 рр. тощо [9; 10; 11; 12].

Аналізуючи наведені приклади, можемо зазначити, що *концепція* є концептуальним документом, проект якого, як правило, розробляється відповідно до завдань, поставлених Президентом України або Кабінетом Міністрів України перед колегіально-дорадчим органом центрального державного відомства України, що реалізує державну митну справу, схвалюється та вводиться в дію наказом цього відомства.

Треба зазначити, що вагомою складовою концепції є процес виконання її пріоритетної мети, яка досягається за допомогою організації процесу щорічного оперативного планування тактичних (короткострокових) заходів і дій для забезпечення й досягнення ключових показників діяльності з виконання концепції реалізації державної митної справи.

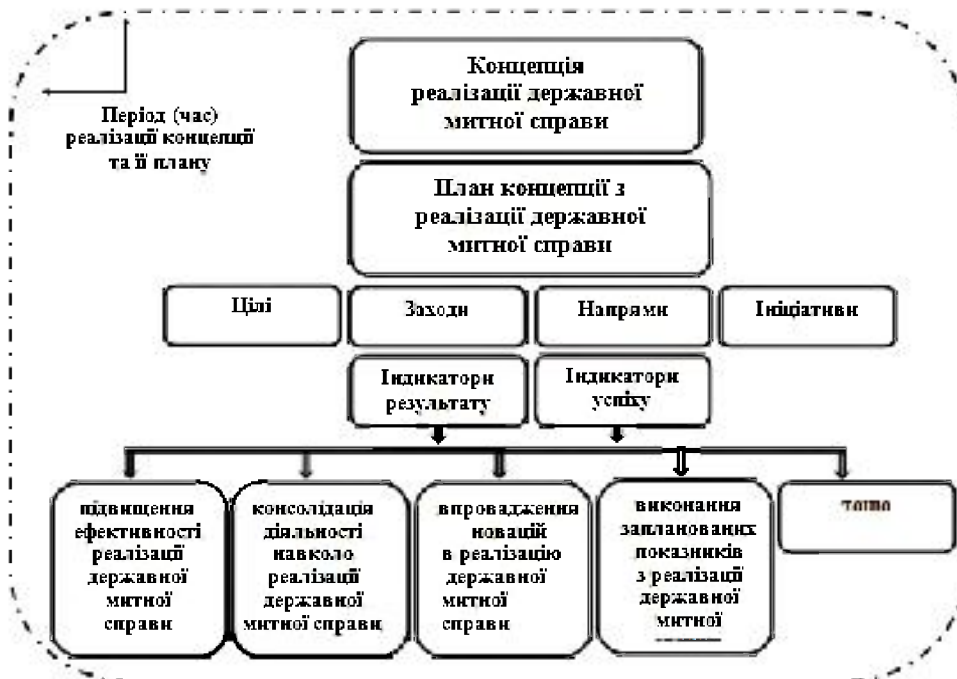
Плануванням є процес із визначення цілей і завдань діяльності щодо розвитку податкової й митної сфер, методів і способів досягнення цих цілей залежно від пріоритетів державної політики й можливостей фіскальних органів (органів доходів і зборів), який включає етапи розробки, схвалення й затвердження, виконання, моніторингу, корегування й оцінки результативності стратегічного плану на різних етапах виконання – основного документу з планування діяльності фіскальних органів (органів доходів і зборів), що визначає стратегічні цілі, завдання, шляхи їх виконання й очікувані результати діяльності з урахуванням наявних ресурсів [13]. Однак стратегічне планування потрібно відрізнити від поточного [14].

Відштовхуючись від наведених визначень та аналізуючи змістовну складову подібних документів, можна дати таке визначення: *план концепції з реалізації державної митної справи* (далі – *план*) – це документ, у якому зосереджено сукупність організаційно погоджених і затверджених цілей, заходів, напрямів, ініціатив, які пов'язані між собою та спрямовані на вирішення завдань, що визначені метою *концепції* з додержанням запланованих періодів її реалізації. Тобто *план* є безперервним, поетапним процесом, дія якого спрямована на досягнення тих чи інших запланованих індикаторів результату й індикаторів успіху, що визначені метою *концепції* з додержанням при цьому запланованих періодів її реалізації (мал. 3).

Під періодом реалізації (виконання) планів необхідно уявляти конкретний (часовий) період реалізації: це може бути квартал календарного року, календарний рік або декілька календарних років чи постійний (безперервний) процес.

Важливо зазначити, що проект *плану* схвалюється колегіально-дорадчим органом центрального державного відомства України, що реалізує державну митну справу (наприклад, проекти стратегічних планів в органах доходів і зборів обговорювалися та схвалювалися на загальнонаціонально-

Мал. 3



му форумі співробітників цих органів, а потім надавалися до розгляду й подальшого затвердження Кабінетом Міністрів України), та вводиться в дію наказом цього відомства або наказом профільного міністра чи розпорядженням Кабінету Міністрів України (План діяльності Держмитслужби на 2009 р. і заходів з реалізації Основних пріоритетних напрямів діяльності та завдань Державної митної служби України на 2009 р.; Основні пріоритетні напрями діяльності митної служби України на 2010 р.; План заходів на 2010 р. щодо виконання Програми соціального розвитку митної служби України на 2006–2010 рр.; Щодо планування діяльності митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій на 2011 р.; Комплексний план заходів щодо досягнення кінцевих цілей реформування митної служби; План роботи Держмитслужби України на 2012 р. та заходи щодо реалізації основних напрямів та пріоритетних цілей її діяльності; Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 рр., План заходів з проведення реорганізації Міндоходів тощо [15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22]).

Порядок планування (розробка, схвалення й затвердження, виконання, моніторинг, корегування й оцінка результативності плану на різних етапах його виконання) реалізації державної митної справи державними органами, що виконують завдання, які покладені на них за призначенням,

відповідно до законодавства України з питань державної митної справи, регламентується вимогами нормативно-правових актів центрального державного відомства України, що реалізує державну митну справу (актами колишніх органів доходів і зборів (Порядок стратегічного планування у Міндоходів України [13], Порядок адміністрування ключових показників діяльності [23] тощо).

Виконавцями плану повинні виступати структурні підрозділи центрального державного відомства України, що реалізує державну митну справу (особовий склад цих підрозділів (склад робочих груп)). Наприклад, основні завдання та заходи з виконання цих завдань Програми соціального розвитку митної служби України на 2006–2010 рр. [24] реалізуються відповідно до Плану заходів на 2010 р. щодо виконання Програми соціального розвитку митної служби України на 2006–2010 рр., визначеними виконавцями та співвиконавцями [17]; основні цілі, пріоритетні завдання, першочергові дії Кадрової стратегії Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 рр. [12] реалізуються відповідно до плану реалізації Кадрової стратегії Міністерства доходів і зборів України на 2014 р. відповідальними виконавцями [25].

На жаль, постійні контраверсії щодо подальшого реформування державної митної справи в тій чи іншій площині (враховуючи проекти постійних новацій, нововведень та інших рамкових стандартів) ідуть не на користь загальним правилам реалізації державної митної справи. Звичайно, організаційні дії з інтеграції та реструктуризації не несуть нічого позитивного величезному колу реципієнтів від державної митної справи, гальмуючи при цьому виконання ухвалених державних рішень у царині державної митної справи.

Безумовно, політичні, економічні, соціальні, законодавчі зміни, що відбуваються в країні, повною мірою впливають на реалізацію державної митної справи. Стратегічний же план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 рр. [21] на сьогодні є малоефективним: реалізація проекту органів доходів і зборів «Митні пости майбутнього» організаційно й процедурно зірвалася [26], залишилася певна підміна понять, яка спостерігається в ланцюгу «нормативно-правовий рівень – рівень практичної реалізації на місцях». А значить, майбутня концепція реалізації державної митної справи, яка буде розроблятися та впроваджуватися в діяльність Державної фіскальної службою України, не повинна прийматися спонтанно й перетворюватися на звичайну профанацію, яка сприятиме гонитві за показниками, формальному «підходу» тощо. Уникнення цих ризиків буде запорукою належного дистанціювання від «хамелеонства» в питаннях вміння підлаштовуватися під владу.

#### Література

1. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 86. – С. 9–26.
2. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 120. – С. 12–13.

3. Про затвердження Концепції створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю : Наказ Державної митної служби України від 27.05.2005 р. № 435 // Таможенный брокер. – 2005. – № 7. – С. 62–70.
4. Щодо Концепції модернізації діяльності митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 17.10.2006 р. № 895 // Таможенная газета. – 2006. – № 11. – С. 10–11.
5. Про затвердження Концепції Комплексної системи захисту інформації в Єдиній автоматизованій інформаційній системі Державної митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 05.09.2007 р. № 732 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
6. Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 1236-р // Митна газета. – 2008. – № 21. – С. 3–4.
7. Обличчям до людей : Концепція реформування діяльності митної служби України на 2010–2015 рр., затверджена Наказом Державної митної служби України від 30.10.2010 р. № 1311 «Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 29.10.2010 р.» // Митниця. – 2010. – № 12. – С. 5–19.
8. Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.09.2013 р. № 519 // Митний брокер. – 2013. – № 10. – С. 42–68.
9. Про затвердження Концепції створення, впровадження та розвитку системи електронного декларування товарів : Наказ Державної митної служби України від 18.10.2006 р. № 907 // Таможенная газета. – 2006. – № 11. – С. 8–10.
10. Про затвердження Програми розвитку митної інфраструктури на 2009–2010 рр. : Наказ Державної митної служби України від 16.06.2008 р. № 777 // Митна газета. – 2008. – № 25. – С. 3–4.
11. Про завдання, поставлені перед митними органами, на координаційній нараді керівників правоохоронних органів держави під головуванням Президента України; про економічну ефективність діяльності митних органів в умовах дії Закону України від 15.11.2011 р. № 4025-VI; про схвалення пріоритетних напрямів діяльності Держмитслужби України «Чистий бізнес, чесні податки» : Рішення колегії Державної митної служби України від 13.11.2012 р. (додаток до наказу Державної митної служби України від 16.11.2012 р. № 648) / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
12. Про затвердження Кадрової стратегії Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 рр. : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 23.12.2013 р. № 834 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.
13. Про затвердження Порядку стратегічного планування у Міністерстві доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 р. № 893 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.
14. Про затвердження Порядку поточного планування діяльності Міністерстві доходів і зборів України та його територіальних органів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 23.12.2013 р. № 838 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.
15. Про План діяльності Держмитслужби на 2009 р. і заходів з реалізації Основних пріоритетних напрямів діяльності та завдань Державної митної служби України на 2009 р. : Лист Державної митної служби України від 09.02.2009 р. № 37/39-ЕП / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
16. Про затвердження Основних пріоритетних напрямів діяльності митної служби України на 2010 р. : Наказ Державної митної служби України від 13.10.2009 р. № 948 / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
17. Про затвердження Плану заходів на 2010 р. щодо виконання Програми соціального розвитку митної служби України на 2006–2010 рр. : Наказ Державної митної служби України від 12.03.2010 р. № 238 / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
18. Щодо планування діяльності митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій на 2011 р. (План діяльності Державної митної служби України на 2011 р.) : Лист Державної

- митної служби України від 04.01.2011 р. № 11/4-10.37/31-ЕП / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
19. Про затвердження Комплексного плану заходів щодо досягнення кінцевих цілей реформування митної служби : Наказ Державної митної служби України від 25.11.2011 р. № 994 / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
  20. План роботи Держмитслужби України на 2012 р. та заходи щодо реалізації основних напрямів та пріоритетних цілей її діяльності : Наказ Державної митної служби України від 11.05.2012 р. № 261 / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
  21. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р // Митний брокер. – 2013. – № 11. – С. 35–46.
  22. Про затвердження Плану заходів з проведення реорганізації Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 15.07.2014 р. № 2 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.
  23. Про затвердження Порядку адміністрування ключових показників діяльності : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 08.08.2013 р. № 338 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.
  24. Про затвердження Програми соціального розвитку митної служби України на 2006–2010 рр. : Наказ Державної митної служби України від 10.07.2006 р. № 573 / Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
  25. Про реалізацію Кадрової стратегії Міністерства доходів і зборів України у 2014 р. : Розпорядження Міністерства доходів і зборів України від 17.02.2014 р. № 31-р. / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.
  26. Про затвердження Складу робочих груп з реалізації проекту «Митні пости майбутнього» : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 11.02.2014 р. № 130 / Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.

#### А н о т а ц і я

**Федотов О. П.** Концепція реалізації державної митної справи в концептуальних документах. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню теоретичних засад концепції реалізації державної митної справи в концептуальних документах. Надано авторське визначення поняття «концепція реалізації державної митної справи». Доведено, що поняття «концепція» практично пов'язане з концептуальністю державної митної справи. Встановлено, що вагомою складовою концепції є процес виконання її пріоритетної мети. Акцентовано увагу на тому факті, що власна концепція реалізації державної митної справи, яка буде розроблятися та впроваджуватися в діяльність новітньою Державною фіскальною службою України, не повинна прийматися спонтанно задля уникнення ризиків, що стане запорукою належної реалізації державної митної справи.

*Ключові слова:* державна митна справа, концепція, концептуальність, план концепції.

#### А н н о т а ц и я

**Федотов А. П.** Концепция реализации государственного таможенного дела в концептуальных документах. – Статья.

Статья посвящена исследованию теоретических основ концепции реализации государственного таможенного дела в концептуальных документах. Дано авторское определение понятия «концепция реализации государственного таможенного дела». Доказано, что понятие «концепция» практически связано с концептуальностью государственного таможенного дела. Установлено, что важной составляющей концепции является процесс выполнения ее приоритетной цели. Акцентируется внимание на том факте, что собственная концепция реализации государственного таможенного дела, которая будет разрабатываться и



внедряться в деятельность Государственной фискальной службой Украины, не должна приниматься спонтанно во избежание рисков, что станет залогом надлежащей реализации государственного таможенного дела.

*Ключевые слова:* государственное таможенное дело, концепция, концептуальность, план концепции.

#### Summary

**Fedotov A. P.** The concept of implementing the state customs affairs in conceptual documents. – Article.

The Article researches theoretical bases of a conception of implementing the state customs in conceptual documents. There is represented the author's definition of the concept of implementing the state customs affair. It is proved that the concept is practically connected with conceptual novation of state customs affair associated with customs. It was found that a significant part of the concept is the process of implementation of its priority goal. Attention is focused on the fact that the proper implementation of the concept of state customs affairs, which will be developed and implemented by new system of State Customs Service of Ukraine it should not be spontaneously taken to avoid risks will ensure proper implementation of the state customs affairs.

*Key words:* state customs, concept, conceptual, concept plan.