

УДК 001: 339.5: 336.02

О. С. Нагорічна,  
к. п. н, заступник директора з наукової та організаційної роботи,  
Державний науково-дослідний інститут митної справи, м. Хмельницький

## ЩОДО НАУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ

О. Nagorichna,  
PhD., Pedagogic Science, State Scientific Research Institute of Customs Service

AS FOR SCIENTIFIC PROVIDING OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF THE STATE CUSTOMS

*У статті здійснено аналіз наукового забезпечення державного управління у сфері державної митної справи, основою для якого стала база авторефератів дисертацій Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського та тематичні плани прикладних наукових досліджень Держмитслужби України й Міндоходів України. Для більш повного уявлення про об'єкт дослідження, співставляється тематика наукових пошуків з призначенням та основними завданнями митної служби України, визначеними у Митному кодексі України та Положенні про Державну митну службу України / Міндоходів України у тій частині, що не увійшла до Митного кодексу України. Проаналізувавши наявні дані та виявивши прогалини у науковому забезпеченні державного управління у сфері державної митної справи, ми запропонували "Карту митної науки", яка є відображенням кожного завдання митної служби, з одного боку, та наявної бази досліджень для подальшого удосконалення напрямів розвитку митної служби, з іншого. Розроблена "Карта митної науки" засвідчила недосконалість роботи у напрямі виявлення проблемних питань у сфері митної справи, що потребують наукового аналізу й прогнозування, та зумовлює необхідність розроблення концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері. Запропоновано структуру авторської Концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері — "Концепцію п'яти веж", — метою якої є удосконалення діяльності Держмитслужби України/Міндоходів України шляхом визначення концептуальних засад формування ефективного та дієвого механізму наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері.*

*Analysis of scientific providing of Public Governance in the field of the State Customs is executed in the article. Abstracts of dissertations, which are concentrated in the National Vernadsky Library of Ukraine, and thematic plans of applied scientific researches of the State Customs Service of the Ministry of Taxes and Revenues of Ukraine are the base of this analysis. Topics of scientific searches are matched with purposes and main goals of the State Customs Service of Ukraine, which are determined in the Customs Code of Ukraine and in the Regulations on the State Customs Service of Ukraine / the Ministry of Taxes and Revenues of Ukraine in such part, which was not included into the Customs Code of Ukraine, to formulate better imagery about object of the researching. Modern data were analyzed and gaps of scientific providing of Public Governance in the field of the State Customs were revealed, and the "Map of customs science" is proposed by author. The Map is reflection of each tasks of Customs Service, on the one hand, and valid base of researches to the next perfecting of ways of development of Customs Service, on the other hand. The Map, is worked out by author, testifies an imperfection of research to catch out problems in the field of Customs, which need scientific analysis and prognostication. Also, the Map causes demand to work out conception of providing of Public Governance in the tax and customs field.*

*The structure of Conception of scientific providing of Public Governance in the field of tax and customs — the "Conception of Five Towers", is worked out by author, is proposed. The object of the Conception is improving of activity of the State Customs Service of Ukraine / the Ministry of Taxes and Revenues of Ukraine by the way of determining of conceptual bases of forming of effective and acting mechanism of scientific providing of Public Governance in the tax and customs field.*

*Ключові слова: наукове забезпечення, концепція, податково-митна сфера, "карта митної науки".  
Key words: scientific support, concept, taxation and customs area, "map Customs science".*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Реорганізаційні зміни органів державної влади та, як наслідок, формування/ліквідація основних завдань діяльності, постійне розроблення нових стратегій розвитку (наприклад, 24.12.2012 —

об'єднання Державної митної служби України й Державної податкової служби України та створення Міндоходів (Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013—2018 роки затверджено Розпорядженням КМУ 23.10.2013 № 869-р), а уже 01.03.2014 — рішення про відновлення діяльності обох служб. Фактичний термін діяльності приблизно 1 рік) зумовлюють немож-

ливність ефективного планування наукових досліджень у частині визначення замовника, очікуваних результатів та механізму їхнього впровадження відповідно до визначених завдань, нормативної бази тощо та підсилюють негативні тенденції низького рівня попиту на результати наукових пошуків. Сфера державної митної справи неодноразово була предметом наукових досліджень. Разом з тим актуалізується питання: яка проблематика найбільше цікавить дослідників та чи залишилися вагомими напрями поза межами наукових розвідок.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ ОПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ДАНА СТАТТЯ**

Предметом сучасних наукових досліджень були різні аспекти діяльності митної служби України, проте, аналіз наукового забезпечення державного управління у сфері державної митної справи здійснюється вперше.

### **ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)**

У статті ставиться за мету здійснити аналіз наукового забезпечення державного управління у сфері державної митної справи та розробити структуру Концепції наукового забезпечення.

### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З НОВИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНІХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

Основою для проведення аналізу наукового забезпечення державного управління у сфері державної митної справи стала база авторефератів дисертацій Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського (далі — дисертаційні дослідження) та тематичні плани прикладних наукових досліджень Держмитслужби України й Міндоходів України (далі — прикладні дослідження). Щоб скласти більш повне уявлення про об'єкт дослідження, співставимо їх з призначенням та основними завданнями митної служби України, визначеними у Митному кодексу України [1; 2; 3] та Положенні про Державну митну службу України / Міндоходів України у тій частині, що не увійшла до Митного кодексу України.

Першим завданням митної служби визначено "Забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи". Цікавим є те, що прикладних наукових досліджень на виконання цього завдання не проводилося. Проте протягом 2000—2011 років проведено 21 дисертаційне дослідження. Найбільша кількість захищених робіт припадає на 2006 рік — 4, 2007 — 3, 2010 — 3.

Наступним завданням є "Створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, здійснення разом з митними органами інших держав заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення". У 2006, 2008 та 2010 роках захищено чотири дисертації та відсутні прикладні дослідження.

Стосовно завдання "Здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо", то воно стало предметом шести дисертаційних досліджень та одного прикладного.

Разом з тим щодо "Аналізу та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю", то у 2009, 2012 та 2013 роках виконано три прикладних наукових дослідження на замовлення Держмитслужби України. При цьому у 2009 році метою дослідження визначено: "Розробка механізму функціонування системи аналізу та управління ризиками у галузі митної справи на рівнях інформаційного наповнення системи та її застосування під час митного контролю та митного оформлення, а також її автоматизація та впровадження у діяльність митних органів України", у 2012 — "Розробка та наукове обґрунтування пропозицій щодо розвитку та вдосконалення системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску під час митного контролю та митного оформлення товарів та транспортних засобів при переміщенні їх через митний кордон України", а в 2013 — "Розробка моделі функціонування системи управління ризиками в морських пунктах пропуску з використанням інформації про застосування технічних засобів митного контролю".

"Забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених Митним кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організація застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодія з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії" було предметом як дисертаційних досліджень (4), так і прикладних (1).

Сьоме завдання "Застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки" досліджувалося активно. Так, у 2010 — 3 дисертаційних дослідження, у 2008 та 2007 роках — по 2 дисертаційних дослідження, у 2003 та 2005 — по одному, та у 2011 — 2 прикладних.

"Сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів" було предметом лише одного дисертаційного наукового дослідження у 2003 році. Разом з цим протягом 2014—2015 років планується виконання Державним науково-дослідним інститутом митної справи НДР "Організа-

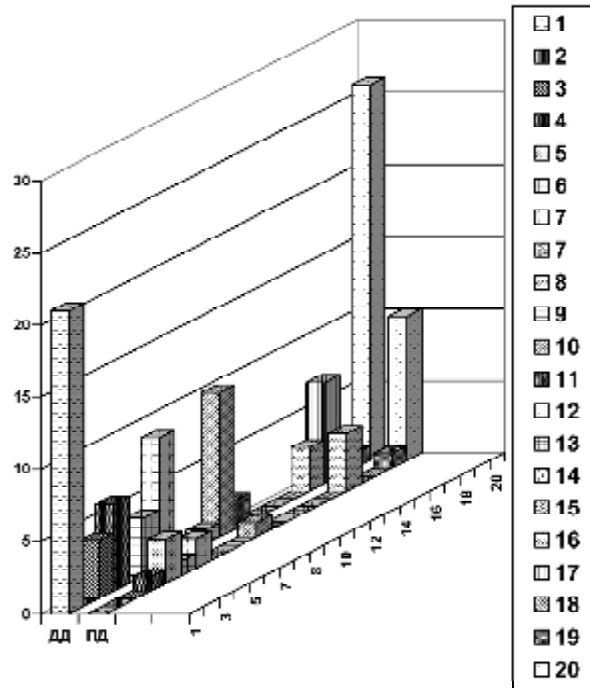


Рис. 1. Розподіл наукових досліджень у сфері державної митної справи за завданнями Держмитслужби України, де ДД – дисертаційні дослідження, ПД – прикладні дослідження (станом на 01.03.2014)

ційно-правовий механізм сприяння прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України", метою якого є науково-прикладний аналіз організаційно-правового механізму захисту прав інтелектуальної власності органами доходів і зборів, комплексне дослідження значення ліцензійних платежів в системі захисту права інтелектуальної власності, а також удосконалення чинного законодавства у даній сфері.

Найбільш дослідженим із завдань митної служби є "Запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України": 10 дисертаційних досліджень та 1 науково-дослідна робота.

"Здійснення в межах повноважень, визначених Митним кодексом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами, надання дозволів та видача ліцензій на здійснення зазначених видів діяльності; видача сертифікатів уповноваженого економічного оператора" було предметом лише двох дисертаційних досліджень.

"Впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур, надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису" досліджувалося у межах трьох дисертаційних досліджень та чотирьох прикладних.

Цікавим для науковців виявилися і проблемні питання виконання такого завдання Держмитслужби, як "Здійснення міжнародного співробітництва у сфері державної митної справи, залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення діяльності органів доходів і зборів". Протягом 2001—2011 років захищено 7 дисертаційних досліджень.

Завдання "Управління об'єктами інфраструктури органів доходів і зборів розбудова митного кордону" було предметом як дисертаційних досліджень (1), так і прикладних (1).

"Здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на органи доходів і зборів", зокрема питання митної безпеки, роботи з персоналом, історичні аспекти розвитку митної служби тощо стали предметом 26 дисертаційних досліджень та 10 прикладних.

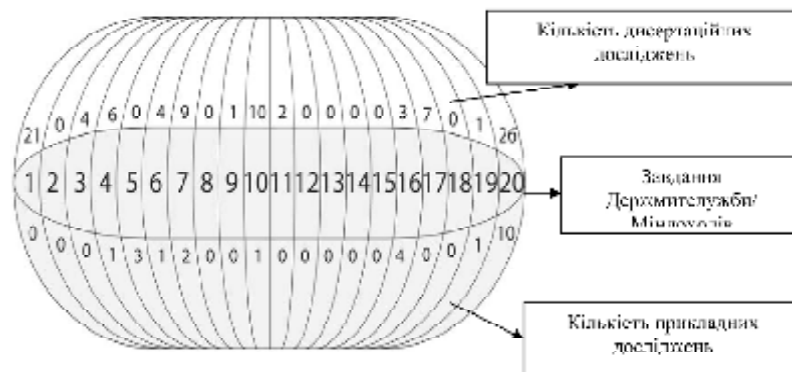


Рис. 2. "Карта митної науки"

Розроблено автором.

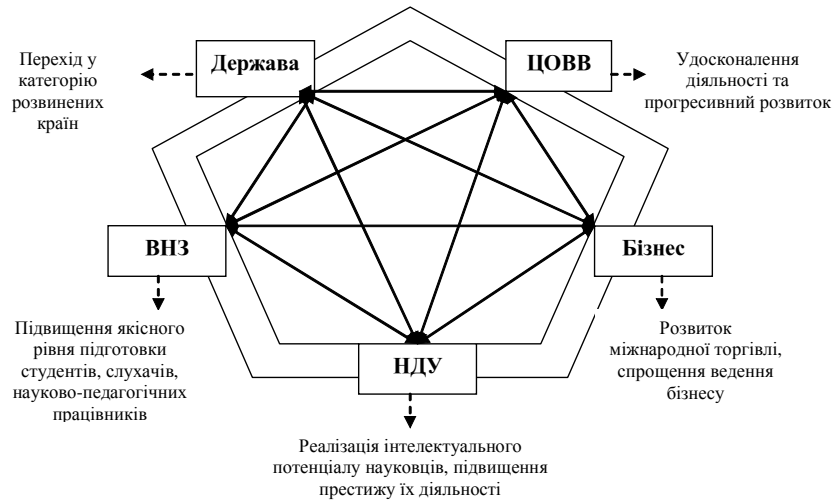


Рис. 3. Взаємоочікувані ідеальні результати учасників наукової діяльності відповідно до авторської Концепції наукового забезпечення ("Концепція п'яти веж")

Завдання "2) "Забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону, 71) здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на органи доходів і зборів відповідно до Митного кодексу та інших законів України, 8) здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, 12) ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, 13) ведення митної статистики та обмін даними митної статистики з митними органами інших країн, 14) проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження, 15) здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав, 18) кінологічне забезпечення діяльності органів доходів і зборів" виявилися поза увагою науковців як окремі теми наукових розвідок. Проте варто зазначити, що Тематичним планом науково-дослідних робіт Міндоходів на 2014 рік передбачено виконання НДР "Формування методології кінологічного забезпечення діяльності Міністерства доходів і зборів України", очікуваним результатом якої має бути розроблення методології кінологічного забезпечення діяльності Міндоходів та відповідних розпорядчих документів, що дозволить підвищити ефективність підготовки та використання кінологічних команд митниць Міндоходів України.

Положенням про Державну митну службу України виокремлено додатково ще 4 завдання (щодо запобігання та протидії корупції та іншим службовим зловживанням у митній службі, впровадження правил етики поведінки посадових осіб митної служби України; забезпечення застосування митних режимів; розроблення та впровадження нових видів митного забезпечення, засобів ідентифікації товарів і транспортних засобів; щодо підготовки проектів програм розвитку митної справи, соціального захисту працівників митної служби), які досліджувалися науковцями та стали результатом 4 дисертаційних досліджень та 3 прикладних.

Таким чином, як видно із діаграми (рис.1), із 20 завдань митної служби України за нашими наявними даними, поза увагою науковців залишилося 7 завдань. Крім цього, не були предметом прикладних наукових досліджень на замовлення Держмитслужби України або Міндоходів України ще 5 завдань.

Проаналізувавши наявні дані та виявивши прогалини у науковому забезпеченні державного управління у сфері державної митної справи, пропонуємо сформовану "Карту митної науки" (рис. 2). "Карта митної науки" — це виявлені наукові дослідження (дисертаційні та прикладні), які є відображенням кожного завдання митної служби з одного боку, та наявною базою досліджень для подальшого удосконалення напрямів розвитку митної служби, з іншого.

На нашу думку, причиною того, що окремі завдання у сфері митної справи залишилися поза межами наукових досліджень є, по-перше, той факт, що основними завданнями Державної митної служби України/Міндоходів є наповнення доходної частини держбюджету України та боротьба з контрабандою й порушеннями митних правил. По-друге, поясненням цьому, на нашу думку, можливо є обмежена інформація з окремих питань у відкритому доступі та незначна кількість фахівців, які не виявили бажання та потреби у дослідженні проблем саме у цих сегментах діяльності митної служби. По-третє, поява нових завдань митної служби, визначених в останній редакції Митного кодексу України порівняно з попередніми редакціями. Так, у Митному кодексі 2002 року [1] зазначено 15 завдань, з яких одне відсутнє у наступних редакціях: 2) захист економічних інтересів України (перенесено у "призначення митної служби України", а згодом — у "призначення органів доходів і зборів"), а інше — "15) здійснення відповідно до закону контролю продукції при її ввезенні на митну територію України" об'єднали із 7 завданнями. Разом з цим у редакціях Митного кодексу 2012 року [2] та 2013 року [3], крім уточнення завдань, викладених у попередньому Митному кодексі, наявні нові завдання: 5) аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; 6) забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених цим Кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами

законодавства України; 11) здійснення в межах повноважень, визначених цим Кодексом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами; 15) здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами. Також, в останній редакції Митного кодексу з'являються ще два завдання, не зазначених у попередніх Митних кодексах або їх редакціях: 71) здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на органи доходів і зборів відповідно до цього Кодексу та інших законів України; 20) здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на органи доходів і зборів.

Отже, розроблена нами "Карта митної науки" засвідчила недосконалість роботи у напрямку виявлення проблемних питань у сфері митної справи, що потребують наукового аналізу та прогнозування, та зумовлює необхідність розроблення концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері [4].

Відомо, що сьогодні розробляються найрізноманітніші концепції: маркетингу, місцевого самоврядування, боротьби з тероризмом, створення та функціонування автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності", реформування системи фінансування та управління науковою і науково-технічною діяльністю, Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку шахів "Інтелект нації" на 2013 — 2020 роки тощо. На перший погляд здається, що концепція (будь-яка) — це ще один документ, яким намагаються довести необхідність та актуальність будь-чого, але який не містить конкретних заходів, тому його наявність чи відсутність жодним чином не впливає на ситуацію, якої він стосується. Проте КМН переконує у необхідності такого документа.

У 2011 році ДНДІМС було підготовлено проєкт Концепції наукового забезпечення розвитку митної справи, але, на жаль, цей документ залишився лише проєктом, а на сьогодні, у зв'язку з реорганізаційними змінами та впровадженням нових підходів у податково-митній сфері, втратив актуальність.

Цінність науки для суспільства підвищиться, на наше переконання, у випадку дотримання своїх зобов'язань один перед одним учасниками наукової діяльності: держава, центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), бізнес, науково-дослідні установи (НДУ), вищі навчальні заклади (ВНЗ). При плануванні НДР/ДКР варто дати відповідь на питання: а що кожен з них отримує для свого розвитку? Які будуть переваги від отриманого результату та які ризики відсутності ймовірного результату? Важливим є слово "кожен", тобто не хтось один, або двоє чи троє. В іншому випадку виконання НДР/ДКР вважати недоцільним.

Якщо зобразити схематично ці зв'язки/обов'язки (рис. 3), то отримаємо взаємоочікувані ідеальні результати. Концепція наукового забезпечення державного управління у сфері державної митної справи або "Концепція п'яти веж" — це офіційний документ, метою якого є удосконалення діяльності Держмитслужби України/Міндоходів України шляхом визначення концептуальних засад формування ефективного та дієвого механізму наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері.

Структурно "Концепція п'яти веж" матиме такі складові:

- I. Проблема, що потребує розв'язання.
- II. Мета концепції.
- III. Удосконалення інструментів управління системою наукового забезпечення у податково-митній сфері.
  1. Пріоритетні напрями наукових досліджень.
  2. Організаційний механізм наукового забезпечення.
  3. Кадровий потенціал наукових установ.
  4. Фінансове забезпечення наукових досліджень.
  5. Матеріально-технічне та інформаційне забезпечення.
  6. Міжнародне наукове і науково-технічне співробітництво.
- IV. Очікувані результати реалізації Концепції.
- V. Джерела фінансування, необхідні для реалізації Концепції.

"Концепція п'яти веж" може бути використана в інших центральних органах виконавчої влади як основа для розроблення відповідних концепцій.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, "Карта митної науки" та розроблення й виконання Концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері сприятиме модернізації Державної митної служби України/Міндоходів України, розвитку міжнародної торгівлі, впровадженню найкращих практик у сфері митного регулювання, розвитку партнерських відносин з громадянами та бізнесом, розвитку системи безперервного навчання та підвищення кваліфікації, збільшенню внеску науки в розвиток держави, підвищенню науково-технічного рівня Державного науково-дослідного інституту митної справи за його науковим і науково-технічним потенціалом, рівнем впливу на формування наукової і науково-технічної політики в державі.

## Література:

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 року № 92 — IV // *Голос України*. — 2002. — № 148.
2. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495 — VI // *Голос України*. — 2012. — № 73.
3. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 № 405-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405-18>
4. Нагорічна О.С. Теоретичні основи наукового забезпечення у податково-митній сфері // О.С. Нагорічна // "Економіка та держава", 2013 — № 9. — С. 115—118.

## References:

1. Parliament of Ukraine (2002), "Customs Code of Ukraine" of 11.07.2002, № 92 — IV, *The Voice of Ukraine*, vol. 148.
2. Parliament of Ukraine (2002), "Customs Code of Ukraine" of 13.03.2012 № 4495 — VI, *The Voice of Ukraine*, № 73.
3. Parliament of Ukraine (2013), "On Amendments to the Customs Code of Ukraine in connection with the administrative reform of the Law of Ukraine of 07.04.2013 № 405-VII", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405-18>
4. Nahorichna, O.S. (2013), "The theoretical basis of scientific support in the area of tax and customs", *"Economy and State"*, vol. 9, pp. 115—118.  
*Стаття надійшла до редакції 26.05.2014 р.*