

**В. О. Хома**, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділу митної та економічної безпеки Науково-дослідного інституту фінансової політики Державного податкового університету

**В. П. Жданова**, науковий співробітник відділу розвитку митної справи Науково-дослідного інституту фінансової політики Державного податкового університету

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІНСЬКОЇ МОДЕЛІ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ТОВАРІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН

*Актуальність дослідження зумовлена тим, що упродовж останніх років спостерігається значне зростання кількості митних правопорушень, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів через митний кордон України. Загострює проблему відсутність в органах державної влади узгоджених даних про обсяги незаконного переміщення товарів через митний кордон України. У статті висвітлено міжнародний досвід управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон на прикладі таких країн, як Республіка Польща та Велика Британія. Досліджено їхні досягнення у сфері управління системою запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон, які були б цінними для української практики. Також проаналізовано організаційну структуру діяльності митних служб цих країн. У статті виявлено низку відповідностей управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон Республіки Польща принципам функціонування управлінських моделей. На прикладі митної служби Великої Британії встановлено, що організаційна структура є лінійно-функціональною. За такою організаційною структурою лінійні ланки управління повинні ухвалювати рішення та контролювати, а функціональні – консультувати, інформувати, організовувати, планувати. Такий стан речей і обумовлює актуальність цієї статті.*

Ключові слова: організаційна структура, модель, товар, митна система, управління.

*V. O. Khoma, V. P. Zhdanova. International experience of the management model of the system of preventing and countering the illegal movement of goods across the customs border*

*The relevance of the study is due to the fact that in recent years there has been a significant increase in the number of customs offenses related to the illegal movement of goods across the customs border of Ukraine. The problem is aggravated by the lack of agreed data in the state authorities on the volume of illegal movement of goods across the customs border of Ukraine. The article highlights the international experience of the management model of the system of preventing and countering the illegal movement of goods across the customs border on the example of countries such as the Republic of Poland and Great Britain. Their achievements in the field of managing the system of preventing and countering the illegal movement of goods across the customs border, which would be valuable for Ukrainian practice, were studied. The organizational structure of the customs services of these countries was also analyzed. The article reveals a number of correspondences of the management model of the system of preventing and countering the illegal movement of goods across the customs border of the Republic of Poland with the principles of the management models. On the example of the customs service of Great Britain, it was established that the organizational structure is linear and functional. According to this organizational structure, linear management units should make decisions and control, and functional units should consult, inform, organize, and plan. This state of affairs determines the relevance of this article. The purpose of this study is to analyze the international experience of the management model of the system of preventing and countering the illegal movement of goods across the customs border. To achieve this goal, the tasks were set: to investigate the organizational structure and management model of the customs authorities of such countries as the Republic of Poland and Great Britain. The research used both general scientific methods – analysis, synthesis, graphical, tabular, and special methods: legal analysis, comparative legal, extrapolation. This study can be useful in the practice of domestic customs authorities, in particular, to improve their organizational structure and functional load in the field of prevention and countermeasures against the illegal movement of goods across the customs border.*

Key words: organizational structure, model, product, customs system, management.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах економічного розвитку для України важливим є організація економіко-правової системи, що є основою для органів влади виконувати покладені на них функції. При цьому, саме економічна безпека держави, як складова національної безпеки, багато у чому залежить від ефективності діяльності митниць Державної митної служби України. За останні роки зросла кількість правопорушень, що пов'язані з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України. Загострює проблему відсутність в органах державної влади узгоджених даних про обсяги незаконного

переміщення товарів через митний кордон України. За таких обставин необхідно шукати додаткові, зовнішні ресурси. Одним зі шляхів залучення таких ресурсів є дослідження міжнародного досвіду побудови та функціонування управлінських моделей певної системи в аналогічній або близькій за змістом, сутністю та призначенням сфері діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питання контрабанди та митної безпеки займалися такі науковці: Живко З.Б, Головач Т.М, Боруцька Ю.З. [1]. Вивченням стану організації боротьби з митними правопорушеннями в контексті необхідності забезпечення належного виконання завдань, покладених на митні органи України було висвітлено у праці Хоми В., Зайця В.В. [2], Тимошенко А. [3]. На окрему увагу заслуговує наукові здобутки зарубіжних науковців, таких як: Макс Галлієн, Флоріан Вейганд [4], які розробили посібника «Routledge з контрабанди» і запропонували вперше реальне карбування концепції «досліджень контрабанди». Проте, науковці у своїх працях не досліджували тему управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон. Наукова новизна статті полягає у тому, що вона є оригінальним самостійним дослідженням, у межах якого вперше в Україні вивчається питання запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон саме крізь призму управлінської моделі.

**Мета статті** – аналіз міжнародного досвіду управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон. Для досягнення цієї мети були поставлені завдання: дослідити організаційну структуру та управлінську модель митних органів таких країн, як Республіка Польща та Велика Британія.

**Виклад основного матеріалу.** Серед європейських країн, досвід котрих у сфері управління системою запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон був би цінним для української практики, необхідно звернути особливу увагу на Республіку Польща. Крім того, війна розставила усі крапки над «і» – Польща яскраво продемонструвала у ставленні до України та українців засади добросусідства та братерства. Щонайменше із цих причин практичний досвід сусідів щодо суб'єкта цього дослідження є цікавим. Митна служба Республіки Польща (Śluzba Celna) – цілісний, єдиний орган, створений для забезпечення захисту та безпеки митної території Європейського Союзу, зокрема законності ввезення товарів на цю територію та експорту товарів із неї [5]. При цьому, основним призначенням цієї інституції – захист та безпеку митної території Європейського Союзу.

Проте, що управлінська модель системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон у Польщі є людиноцентричною, свідчить доволі нетипове законодавче положення про душпастирську діяльність у Митній службі [5]. Норма Закону привертає увагу, оскільки зміст такої характеристики управлінської моделі, як відкритість, корелюється зі ст. 77 Закону про Митну Службу Республіки Польща, а саме «кожен громадянин має право бути поінформованим про будь-які вакантні посади в митній службі» [5].

Структурно Митна Служба Республіки Польща представляє собою класичну систему із лінійним підпорядкуванням (рис. 1.). У цьому сенсі управлінська модель Митної служби, а отже, і системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон відповідає характеристиці максимально простого та гармонізованого функціонування. Відповідність принципам функціонування управлінських моделей систем запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон представлено в таблиці 1.



Рис. 1. Організаційна структура Митної служби Республіки Польща

Джерело: авторська розробка за ст. 9, 22, 26 [5].

**Відповідність управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон Республіки Польща принципам функціонування управлінських моделей**

Принцип	Відповідне положення польського законодавства
Превенції	Стаття 20a 1. Начальник митниці, що відповідає за морський порт: 1) інформує орган, уповноважений на підставі окремих положень здійснювати перевірку товарів, що ввозяться з третіх країн, про ввезення товарів на митну територію ЄС, на які поширюється обов'язок контролю, що здійснюється цим органом. Стаття 75d 1. З метою попередження або виявлення фіскальних правопорушень, зазначених у главі 9 Податкового кодексу, Митна служба може отримувати дані, які не є змістом відповідно телекомунікаційного повідомлення чи передачі в рамках послуги, що надається електронними засобами.
Валюації	–
Планування	Стаття 11 Для виконання завдань митної служби міністр фінансів наказом визначає стратегію діяльності митної служби та спосіб її виконання з урахуванням ефективності виконуваних завдань.
Контролю	Стаття 10 Керівник митної служби здійснює керівництво Митною Службою та забезпечує ефективне та ефективне виконання покладених на неї завдань, зокрема шляхом: 1) контролю за діяльністю директорів митних палат та керівників митних установ. Стаття 19 1. До обов'язків директора митної палати входить: 1) контроль за діяльністю керівників митних органів. Стаття 30 Контроль, зазначений у пункті 1.2, пунктах 2 і 3, може здійснюватися як постійний контроль, який полягає у здійсненні посадовою особою контрольної діяльності безперервно в організаційному підрозділі, створеному керівником митниці на території суб'єкта контролю.
Диджиталізації	–
Співробітництва	Стаття 2 10. Співпраця в реалізації Єдиної аграрної політики 11. Співпраця з Національним центром кримінальної інформації 12. Співпраця з компетентними органами інших країн та міжнародними організаціями Стаття 4 1. Органи державного управління та інші організаційні підрозділи держави та місцевого самоврядування зобов'язані співпрацювати та надавати органам митної служби безоплатно технічну допомогу у виконанні завдань, визначених Законом. Стаття 10 4. Співпраця з компетентними органами інших країн та з міжнародними організаціями До обов'язків директора митної палати входить: 7. Взаємодія з органами місцевого самоврядування прикордонної служби, зокрема координація діяльності щодо ефективного виконання завдань 8. Співпраця з місцевими органами фіскального контролю 9. Співпраця з органами місцевого самоврядування та іншими органами державної влади. Стаття 46 4. Зупинка транспортних засобів, крім транспортних засобів, що рухаються по дорозі загального користування або внутрішній дорозі, відбувається за участю інших служб або установ, зокрема: 1) поліція; 2) прикордонники; 3) компанії авіаційних послуг; 4) охорона залізниці.
Комплексного підходу	–

Джерело: авторська розробка на основі [5; 6].

Ще однією європейською країною, яку доцільно розглянути, є Велика Британія. І хоча ця держава вийшла зі складу ЄС, її досвід побудови та застосування управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон є цінним для України. Податкова та митна служба Її Величності, а з 2022 р. – Її Величності (англ. – His Majesty Revenues and Customs Service) (далі – HMRC), була заснована 2005 р. Законом про комісарів з доходів і митних зборів (CRCA), який встановлює юридичні повноваження та відповідальність комісарам Служби, призначеним Королевою [7]. Організаційна структура HMRC є лінійно-функціональною та наведена на рис.2.

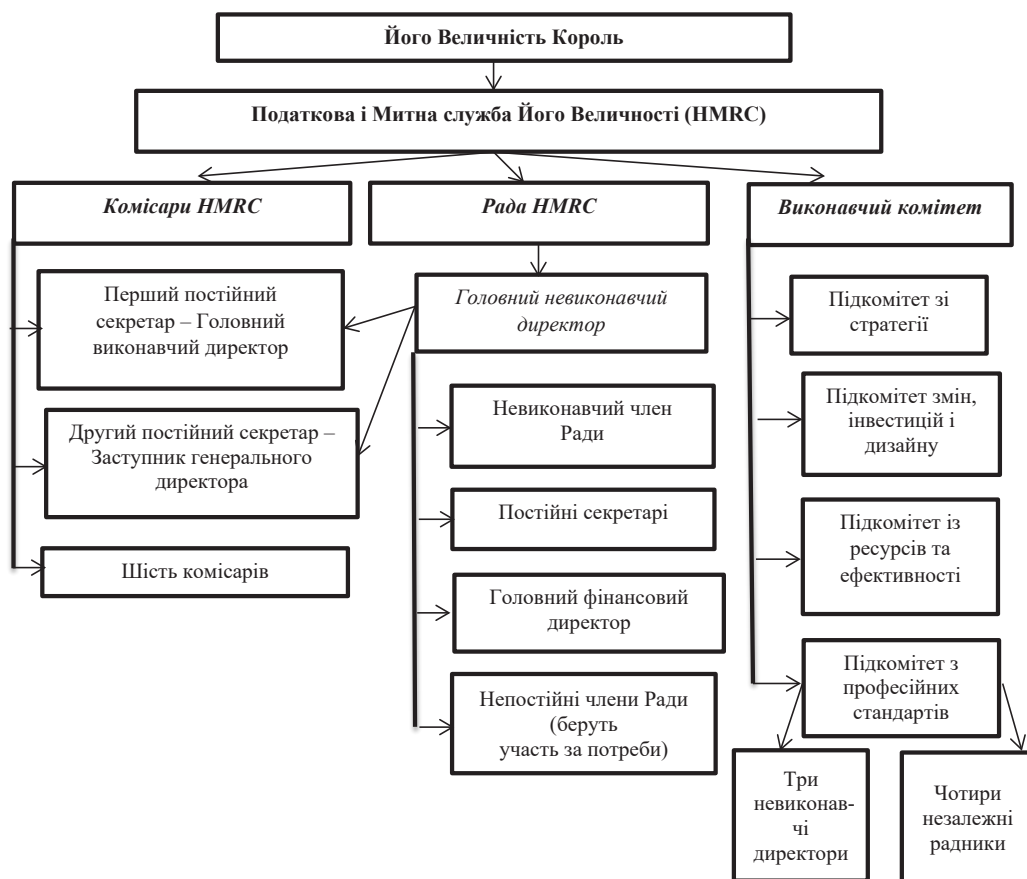


Рис. 2. Організаційна структура Податкової та Митної Служби Його Величності (Велика Британія)

Джерело: авторська розробка за [8].

При такій оргструктурі функціональною ланкою в оргструктурі HMRC є Головний невиконавчий директор, до функцій якого входить консультування Постійних секретарів [8]. Варто наголосити на тому, що управлінській моделі Великої Британії не є притаманною орієнтація на нагляд і захист як основні функції митної служби. Така модель є варіацією управлінської моделі, котра підтвердила власну спроможність та життєздатність на практиці [9]. Що ж до принципної бази функціонування управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон HMRC, то, за результатами здійсненого аналізу відповідних офіційних джерел, вдалось встановити, що досліджувана управлінська модель базується на чотирьох із семи запропонованих вище принципів (Таблиця 2).

Таблиця 2

**Принципи функціонування управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон Великої Британії**

Принцип	Притаманність
Превенції	–
Валюації	+
Планування	+
Контролю	+
Діджиталізації	+
Співробітництва	–
Комплексного підходу	–

Джерело: авторська розробка за [4; 5].

Виходячи з наведених принципів, можна визначити орієнтовний тип та вид управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон кожної із досліджуваних країн.

Також доцільно екстраполювати отримані теоретичні результати щодо управлінських моделей систем на практику функціонування митних органів зазначених вище країн. Для об'єктивності уявлення про стан функціонування чинної управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон України варто зауважити, що усі сім принципів виконуються, тобто Державна митна служба України має низку повноважень, які корелюються зі змістом принципів у більшій чи меншій мірі [10]. Однак найбільш повно забезпечені принципи контролю та співробітництва. Це означає, що на ключовий структурний підрозділ та підпорядковані йому організаційно-структурні одиниці інших митних органів Державної митної служби України покладається найбільше контрольних повноважень і повноважень у сфері співробітництва. І якщо до змісту контрольних повноважень – у сенсі їх кореляцій у теорії (тобто, на рівні закріплення у нормативно-правовому забезпеченні) та на практиці (тобто, у безпосередній діяльності) практично не виникає питань, то теоретична й практична площина повноважень щодо співробітництва помітно розходяться. Це обумовлено тим, що де-юре Положення про Департамент боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями [11] закріплює за цією структурною одиницею апарату Державної митної служби повноваження щодо реалізації правоохоронної функції у співробітництві з іншими правоохоронними органами та обміну інформацією із міжнародними митними інституціями. Варто зауважити, що практика діяльності митних органів України вкотре доводить, що успішне вирішення проблеми контрабанди та митних правопорушень на митному кордоні забезпечуватимуть взаємопов'язані елементи тріади, а саме: «кримінальна відповідальність за контрабанду – вілвоідні повноваження органів попереднього слідства – оперативно-розшукові повноваження митних органів». Останній із елементів цієї системи є особливо актуальним в умовах інституційних змін, що, наразі, відбуваються у нашій державі. Оскільки його імплементація у повсякденну практику діяльності митних органів дозволить не лише скоротити кількість протиправних діянь на митному кордоні, визначених Кримінальним кодексом України, але й виконувати превентивну функцію щодо таких діянь, що не може не позначитися на якості забезпечення митної безпеки України, захисті її національних інтересів та, зрештою, на міжнародному іміджі нашої держави.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У межах аналізу міжнародного досвіду функціонування управлінських моделей системи протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон за результатами контент-аналізу міжнародних нормативно-правових актів, котрі урегульовують митну сферу, сформульовано авторський перелік принципів функціонування управлінських моделей у митній сфері та їх базових характеристик, розкрито їх зміст. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки:

1. Не усі принципи, виведені із положень міжнародного нормативно-правового забезпечення у сфері митної діяльності, знайшли своє відображення у функціонуванні управлінської моделі системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон Республіки Польща. Однак це зовсім не робить цю управлінську модель неповноцінною чи неспроможною.

2. Управлінська модель системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон Великої Британії має три характеристики, сформульованих на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів у митній сфері. Однак це зовсім не означає, що ця управлінська модель тяжіє до авторитарного типу. Швидше за все, соціальний та економічний захист службовців HMRC просто є об'єктом регулювання окремого нормативно-правового поля, внаслідок чого це питання і не відображене в законодавстві, що безпосередньо стосується митної сфери.

Отже, проведений частковий аналіз міжнародного досвіду на прикладі Республіки Польща та Великої Британії, дозволяє зробити висновок, що управління досліджуваною системою є самобутнім і, вочевидь, заслуговує на увагу. Подальші наукові дослідження та здобутки потребують оперативного вирішення, одним із шляхів якого є розроблення ефективної управлінської моделі системи протидії незаконному переміщенню товарів через митний кордон України.

#### Список використаних джерел:

1. Живко З., Головач Т., Боруцька Ю. Контрабанда та митна безпека: основні схеми контрабандних поставок / ISSN (Print) 2307-6968, ISSN (Online) 2663-2209 Вчені записки Університету «КРОК» №3 (63), 2021. С. 161-1. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4345/1/441-%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-978-1-10-20220111.pdf> (дата звернення: 26.10.2022).
2. Хома В.О., Заяц В.В. Інституційна спроможність митної служби України: правоохоронний аспект / Науковий журнал «Світ фінансів» ЗУНУ. 3(64)/2. С. 87-97. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/4089/1/%D0%A5%D0%9E%D0%9C%D0%90.pdf> (дата звернення: 26.10.2022).
3. Тимошенко А. Характеристика сучасних контрабандних схем / Наукові записки Університету «КРОК» No. 2 (62), 2021. Р. 109-114. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4345/1/441-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-978-1-10-20220111.pdf> (дата звернення: 26.10.2022).

4. Довідник Рутледжа про контрабанду / Макс Галлієн, Флоріан Вейганд. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-edit/10.4324/9781003043645/routledge-handbook-smuggling-max-gallien-florian-weigand> (дата звернення: 26.10.2022).

5. Про митну службу: Акт від 27 серпня 2009 р. Журнал Законів 2009 р. № 168, п.п 1323. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091681323/U/D20091323Lj.pdf> (дата звернення: 26.10.2022).

6. Митна та податкова служба. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ та адміністрації . URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzba-celno-skarbowa> (дата звернення: 26.10.2022).

7. Закон про податкову та митну службу. 2005. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents> (дата звернення: 26.10.2022).

8. Основні керівні, виконавчі та управлінські органи в податковій і митній службі (HMRC). Офіційний сайт Уряду Сполученого Королівства Великої Британії, Ірландії та Уельсу. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about/our-governance#executive-committee> (дата звернення: 26.10.2022).

9. Річний звіт і звітність HMRC 2020 to 2021: огляд продуктивності. Офіційний сайт Уряду Сполученого Королівства Великої Британії, Ірландії та Уельсу. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-annual-report-and-accounts-2020-to-2021/hmrcs-annual-report-and-accounts-2020-to-2021-performance-overview> (дата звернення: 26.10.2022).

10. Державна митна служба. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/state-customs-service> (дата звернення: 26.10.2022).

11. Про затвердження Положення про Департамент боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями: Наказ Держмитслужби України від 7.04.2011. № 289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0289342-11#Text> (дата звернення: 26.10.2022).

#### References:

1. Zhyvko Z., Holovach T. and Borutska Yu. “Kontrabanda ta mytna bezpeka: osnovni skhemy kontrabandykh postavok” [“Smuggling and Customs Security: The Main Schemes of Contraband Deliveries”] Vcheni zapysky Universytetu «KROK» [Scientific Notes of the University «KROK»], vol. 3(63), p.p 161-168 [Ukraine]

2. Khoma V. and Zayats V. “Instytutsiyna spromozhnist' mytnoyi sluzhby Ukrayiny: pravoohoronnyy aspekt” [“Institutional Capacity of the Customs Service of Ukraine: Law Enforcement Aspect”], journal «Svit finansiv» [“World of Finance”], vol. 3(64), p.p. 87-97 [Ukraine]

3. Tymoshenko A. “Kharakterystyka suchasnykh kontrabandykh skhem” [“Characteristics of Modern Smuggling Schemes”], Vcheni zapysky Universytetu «KROK» [Scientific Notes of the University «KROK»], vol. 2 (62), p.p. 109-114 [Ukraine]

4. Maks Halliien and Florian Veyhand “Dovidnyk Rutledzha z kontrabandy” [The Routledge Handbook of Smuggling], 2021 [Ukraine]

5. VRU (2009), *Pro mytnu sluzhbu* [“Pro Mytnu Sluzhbu”], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dater Auguste 27, 2009. No № 168 URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091681323/U/D20091323Lj.pdf> [Ukraine]

6. Oficjalna strona Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (2022) *Sluzba Celno-Skarbow*. official site. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzba-celno-skarbowa> [Ukraine]

7. Law of Great Britain (2005) “*Zakon pro podatkovu ta mytnu sluzhbu*” [The Inland Revenue and Customs], the order of the Great Britain. 2005. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents> [Ukraine]

8. HMRC (2022) “Osnovni kerivni, vykonavchi ta upravliniski orhany v podatkovii i mytnii sluzhbi” [The main decision-making, executive and managerial bodies at HM Revenue and Customs] (n.d.). *Official site of the Government of the United Kingdom of Great Britain, Ireland and Wales*. official site. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about/our-governance#executive-committee> [Ukraine]

9. Official website of the UK government (2021), “*Richnyi zvit i zvitnist 2020 to 2021: ohliad produktyvnosti*” [Annual report and reporting 2020 to 2021: performance review], Official site. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-annual-report-and-accounts-2020-to-2021/hmrcs-annual-report-and-accounts-2020-to-2021-performance-overview> [Ukraine]

10. State Customs Service (n.d.). *Official site of the Ministry of Finance of Ukraine*. official site. URL: <https://mof.gov.ua/uk/state-customs-service> [Ukraine]

11. State Customs Service of Ukraine (2011) “*Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Departament borotby z kontrabandoiu ta mytnymy pravoporushenniamy*” [On the approval of the Regulation on the Department of Combating Smuggling and Customs Offenses], Order of the State Customs Service of Ukraine, Dated April, No. № 289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0289342-11#Text> [Ukraine]