

УДК 339.543

А. Г. Уліцький

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОГО СКЛАДНИКА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням реформування Державної фіскальної служби України. Проаналізовано сучасний стан, тенденції та перспективи розвитку митного напрямку в системі органів фіскальної служби. Вказується на необхідність удосконалення державної політики у сфері державної митної справи. Наголошується на важливості посилення правоохоронного напрямку діяльності митних органів України шляхом внесення відповідних змін у законодавство держави та зміни підходів у роботі Державної фіскальної служби України.

Ключові слова: реформування, Державна фіскальна служба України, митні органи, правоохоронний напрям, запобігання та протидія контрабанді, державна митна справа, удосконалення.

Постановка проблеми. У складних умовах вітчизняної ринкової економіки, зміни вектора зовнішньоторговельних зв'язків, суттєвого погіршення криміногенної ситуації в Україні питання розбудови правоохоронної функції в митному напрямі Державної фіскальної служби України набуло особливого значення. Захист національних інтересів держави неможливий без створення та функціонування потужного єдиного блоку підрозділів митних органів, діяльність яких була б пов'язана суто з виконанням правоохоронних функцій. Необхідно змінити підхід Державної фіскальної служби України із суто фіскального на комплексний, що передбачатиме повноцінну реалізацію захисної функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням засад реалізації державної митної справи присвячено чимало наукових праць. У науковій літературі митну політику та митну справу розглядають, передусім, фахівці галузі права. Так, юридичні питання сучасної митної політики, митного права та митної справи, правовідносин у митній сфері, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил розглядалися в наукових працях: С. Ківалова, Б. Кормича, Є. Додіна, Д. Приймаченка, В. Ченцова, Л. До-

рофеевої, К. Сандровського, Ф. Жоріна, О. Гребельника, О. Дячка, І. Калетніка, В. Бедриківського, А. Бойка, О. Процюка, І. Бондаренка, А. Дубиніної, Т. Корневої, О. Ветушенко, О. Суркова, В. Русскова, А. Павлова, Г. Ковалів, В. Кноготкової, З. Буричка, М. Каленського, І. Бондаренко та багатьох інших фахівців.

До правового аспекту митної сфери необхідно віднести і наукові праці фахівців галузі державного управління.

Так, варто погодитися з І. Письменним, який стверджує, що митна служба є частиною державної служби, яка забезпечує виконання певного обсягу функцій у специфічній сфері державного управління. Він також визначає митну службу як професійну діяльність, що пов'язана з реалізацією завдань і функцій держави у сфері здійснення митної справи посадовими особами митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій [1, с. 41–42].

Враховуючи вищезазначене, необхідно згадати й окремі праці сучасних науковців, в яких висвітлено низку аспектів діяльності митної служби України з погляду державного управління: І. Письменного, Н. Стецюк, С. Петруся, І. Бережнюка, М. Каленського, Л. Баязітова, Ю. Кунева.

Аналізуючи сучасний стан і перспективи розвитку митної служби України, неможливо не використати наукові пра-

ці провідних вчених у галузі державного управління: В. Авер'янова, Н. Нижник, В. Князева, В. Цветкова, В. Ребкала, В. Бакуменка, О. Оболенського, С. Серьогіна й інших фахівців.

Проте у зв'язку із суттєвими структурними перетвореннями митних органів України фактично всі вищезгадані науковці розглядають митну службу більше з теоретичного погляду, без урахування сучасних реалій. Так, малодослідженими залишаються питання реформування й удосконалення підрозділів митного напрямку в системі Державної фіскальної служби України.

Поза увагою залишилося питання визначення ролі та місця підрозділів Державної фіскальної служби України, які на даний час виконують функції щодо реалізації державної політики у сфері державної митної справи.

Мета статті – висвітлення сучасного стану, тенденцій і перспектив розвитку митного напрямку в системі органів фіскальної служби. Надання обґрунтованих пропозицій щодо посилення правохоронного напрямку діяльності митних органів держави шляхом ініціювання внесення відповідних змін у законодавство України та зміни підходів у роботі Державної фіскальної служби України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток митного напрямку в системі органів фіскальної служби можливий лише за умови впровадження ефективних інструментів і процедур, застосовуваних у митній справі міжнародним співтовариством, їх розвитку та законодавчо-нормативного забезпечення, створення ефективної системи організації протидії митним правопорушенням, підвищення ефективності системи управління.

Нинішня ситуація потребує кардинального поліпшення діяльності підрозділів митного напрямку в системі Державної фіскальної служби України.

Водночас необхідно більш детально розглянути складні обставини, що фактично зупинили розвиток митного напрямку в державі.

У грудні 2012 р. відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 шляхом реорганізації Державної митної служби України та Держав-

ної податкової служби України створено Міністерство доходів і зборів України [2]. Функції Державної митної служби України, серед яких і боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, перейшли до новоствореного відомства. Підрозділи, які раніше входили до складу Державної митної служби України, фактично в повному складі перейшли на роботу до Департаменту митної справи Міністерство доходів і зборів України.

Водночас вже на початку березня 2014 р. Міністерство доходів і зборів України було ліквідовано згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів». Відповідно до даної постанови, ухвалено рішення про припинення здійснення заходів щодо реорганізації Державної податкової служби та Державної митної служби, що розпочаті відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Також було відновлено діяльність Державної податкової служби та Державної митної служби [3].

А вже в травні 2014 р. Кабінетом Міністрів України вирішено визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів», та створено Державну фіскальну службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення [4].

Кабінетом Міністрів України затверджено положення про Державну фіскальну службу (далі – ДФС) України, за яким остання є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час

застосування податкового, митного законодавства [5].

Посадові особи, до компетенції яких входили питання боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, з кінця 2012 р. безпосередньо брали участь у реорганізаційних процесах. Постійні зміни установ, умов роботи, керівників всіх рівнів, надзвичайно складна економічна та політична ситуація в Україні. Саме тому зрозуміло, що в таких умовах немає можливості ані контролювати результати роботи, ані впроваджувати нові форми й методи боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, протидії зловживанням у службовій діяльності тощо.

Держава, в якій склалася надзвичайно складна ситуація на початку 2014 р., була вимушена зорієнтувати роботу Державної фіскальної служби України суто на питання наповнення державного бюджету. Всі інші питання були другорядними, це такі напрями, як питання розвитку митного співробітництва, налагодження нових міжнародних зв'язків, сучасне обладнання для підрозділів митного оформлення, навчання співробітників для виявлення сучасних схем та методів контрабандних переміщень тощо.

Чинник підвищення значущості фіскальної функції митних органів в умовах занепаду державної економіки, зростання соціальних потреб населення призвів до необхідності виконання митними органами не виправдано великих планів щодо поповнення державного бюджету України. Це має негативні прояви:

1) не приділяється належна увага пріоритетним напрямкам розвитку митної політики всередині України та на міжнародній арені;

2) через надмірне податкове навантаження припиняє роботу багато суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, особливо представників малого та середнього бізнесу, що передусім потребують підтримки держави;

3) вітчизняний товаровиробник втрачає конкурентоспроможність і здатність контролювати споживчий ринок в Україні;

4) збільшуються масштаби ухилення від сплати податків, що, зрештою, призводить до податкової дискримінації та стагнації національної економіки.

Фіскальні інтереси держави, що визначаються пріоритетними на даному етапі розвитку, створюють ризик надання митним органам ознак переважно фіскальних органів, зменшуючи значення реалізації інших завдань і функцій, як-от боротьба з митними правопорушеннями, міжнародне співробітництво тощо [6].

Для усунення проблемних питань Кабінетом Міністрів України було здійснено спробу налагодити й посилити роботу фіскальної служби України в напрямі боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Отже, вирішено створити при Міністерстві фінансів Міжвідомчий цільовий центр із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи і 20 спільних мобільних груп із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи із представників Державної фіскальної служби, Державної прикордонної служби та Національної поліції [7].

На думку як закордонних так і вітчизняних фахівців, об'єктивно такий підрозділ оперативного реагування митній службі потрібен.

Водночас публічного звіту щодо діяльності Міжвідомчого цільового центру із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи до цього часу не надано. Окремі фахівці, як-от экс-голова Державної митної служби України Анатолій Макаренко, вважають, що «<...> у нашій країні митниця повністю втратила майже всі залишки правоохоронних функцій». Що стосується «чорних сотень», то уряд надав їх членам право безперешкодного доступу до всіх зон митного контролю та пунктів пропуску, ухвалення рішень про проведення огляду товарів і транспортних засобів, створення тимчасових зон митного контролю, – тобто поширив права, які, відповідно до Митного кодексу, є виключною компетенцією митних органів і посадових осіб інших правоохоронних і контролюючих органів. Отже, відповідальність розмилась, про викривання стійких схем і каналів незаконного надходження товарів на внутрішній ринок за цей час майже нічого не було чути.

А. Макаренко вважає, що із самого початку не можна покладати на правоохоронний підрозділ завдання з мобілізації збору податків і втручатися в митне оформлення, оскільки це є прямою дорогою до корупції. «Допоки міністерство фінансів разом із ДФС «винаходять велосипед» у вигляді квазіформувань типу «чорної сотні» і намагаються видати це за новації, які нібито наповнять бюджет, достатньо лише політичної волі для приведення структури правоохоронного блоку митних органів у відповідність до структури відповідних інституцій Європейського Союзу, – каже Макаренко. – Треба чітко розмежувати повноваження органів, які ведуть боротьбу з контрабандою, правильно використовувати наявні реальні сили і засоби, за допомогою яких можна суттєво знизити кількість правопорушень» [8].

Важливо зазначити, що державна митна політика – це система принципів і напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та гарантування митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики [9].

Так само не варто забувати, що державна митна справа здійснюється на основі принципів:

- 1) виключної юрисдикції України на її митній території;
- 2) виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи;
- 3) законності та презумпції невинуватості;
- 4) єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;
- 5) спрощення законної торгівлі;
- 6) визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності;
- 7) додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб;
- 8) заохочення добросовісності;
- 9) гласності та прозорості;
- 10) відповідальності всіх учасників відносин [9].

Народний депутат України Максим Курячий зазначає, що «<...> здійснення митної справи за імперативом наповнення бюджету без виконання функцій митної безпеки призведе і вже призводить до, з одного боку, все більшого корупційного тиску на імпортерів, а з іншого, до випереджаючих темпів зростання цін на імпортні товари. У свою чергу, це призводить до швидкого скорочення обсягів як імпорту, так і зовнішньої торгівлі в цілому, а далі – скорочення обсягів іноземних інвестицій і падіння ВВП. Така модель здійснення митної справи так чи інакше буде змінена найближчим часом або в рамках узгодженого реформування, або внаслідок руйнування системи зовнішньої торгівлі» [10].

Необхідно констатувати, що значна кількість позитивних напрацювань, які були в митній сфері до 2012 р., сьогодні не мають жодного позитивного зрушення.

Так, екс-голова Державної митної служби України Анатолій Макаренко зазначає: «Україні необхідно відтворити нормальну модель митної адміністрації. У світовій практиці їх кілька. Перша – назвемо її американською. Митниця об'єднана із прикордонниками, міграційною службою. Це потужна правоохоронна державна інституція. Така система працює в Сполучених Штатах Америки, Канаді, Австралії. Нам, як воюючій країні, з такими складними кордонами, можливо, варто було б до неї придивитися.

Друга – так звана британська, яку нам намагалися і намагаються нав'язати, коли митниця злита разом із податковою. Але Британія – це острів, де митниця існує 800 років, а повноваження на порядок вище, ніж в Україні. Там абсолютно інші система оподаткування і правова культура. Перенести в Україну британський досвід – це шлях в нікуди.

Третя модель – окрема митна служба підпорядковується безпосередньо уряду. Сьогодні для нас це один з оптимальних варіантів, який дозволив би в можливо короткі терміни відновити інституційну спроможність відомства» [11].

На думку Анатолія Макаренка, митниця зараз переживає один із найдраматичніших епізодів своєї історії. Її намагаються

«реформувати», а насправді далі зруйнувати, люди, які не мають ні найменшого уявлення про митну організацію та митну справу. З іншого боку, відомство має нестійке керівництво, а також напівпаралізовану систему управління [11].

Отже, сьогодні, з огляду на безсистемну роботу Державної фіскальної служби в напрямі протидії контрабанді та митним правопорушенням, актуальність набувають такі вимоги до митного складника нашої держави, які ставилися вищим керівництвом України ще 2003 р.

Так, згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України», передбачалося, що необхідно визначити пріоритетними напрямками подальшого вдосконалення діяльності митної служби України:

- підвищення ролі митних органів у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності України;

- оптимізацію розташування пунктів пропуску через митний кордон України, їх належне облаштування, розвиток митної інфраструктури;

- спрощення митних процедур під час переміщення товарів через митний кордон України з метою гармонізації технологій митного контролю з відповідними технологіями європейських держав;

- посилення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил шляхом застосування сучасних методів організації боротьби з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України, поглиблення співпраці з митними органами іноземних держав і взаємодії із правоохоронними органами України, зокрема й щодо уніфікації статистичних і довідкових баз даних;

- розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з питань митної справи та його гармонізації із законодавством Європейського Союзу;

- розширення застосування інформаційних технологій підтримки, супроводу та забезпечення процесів митного контролю та митного оформлення товарів, автоматизованих систем управління в митних органах, оснащення митних органів сучасними технічними засобами митного контролю;

- удосконалення системи управління митними органами, посилення вимог до професійних та моральних якостей їх працівників [12].

Саме цим Указом передбачалося надання окремим підрозділам митних органів права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду, а також перевірок фінансово-господарської діяльності юридичних осіб із питань додержання митного законодавства та з інших питань, що стосуються митної справи, зокрема й після завершення митного оформлення товарів [12].

Всі ці напрями можна та необхідно максимально розвивати Державній фіскальній службі України під час здійснення своєї діяльності та реформування митного складника.

На даний час актуальним питанням є впровадження Державною фіскальною службою України нового підходу (структурного й організаційного) щодо протидії контрабанді та митним правопорушенням, який:

- 1) передбачатиме передові форми та методи запобігання, виявлення, розкриття та попередження порушень законодавства з питань державної митної справи;

- 2) забезпечений необхідними кадровими, матеріально-технічними, інформаційними засобами для виконання поставлених завдань;

- 3) функціонує в тісній взаємодії із правоохоронними і контролюючими органами України та митними органами інших держав.

До речі, останнім часом Державна фіскальна служба України розробила низку відомчих документів, які спрямовані на вирішення вищезазначених проблем. Так, згідно зі Стратегічними ініціативами розвитку до 2020 р., Державна фіскальна служба України визначила, що митниця та прикордонне співробітництво – наступний напрям розвитку, завданнями якого стануть інтегроване управління кордоном, прискорення проведення митних формальностей, інтеграція України в спільний європейський транзитний простір і оптимізація транзитних процедур, посилення системи управління ризиками та націле-

ного контролю, розбудова правоохоронної функції в митному напрямі [13].

Розбудова правоохоронної функції в митному напрямі, у свою чергу, неможлива без вирішення на законодавчому рівні питання щодо надання права на оперативно-розшукову діяльність підрозділам митного напрямку Державної фіскальної служби України, які безпосередньо відповідають за боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил.

На думку К. Антонова та В. Варави, для реалізації повноважень митних органів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності необхідне термінове внесення змін і доповнень до законодавчих актів. Це сприятиме надійному захисту працівників митних органів від злочинних посягань, запобіганню порушенням з їх боку, формуванню кваліфікованого ядра фахівців із правоохоронної діяльності, зокрема в боротьбі з організованою злочинністю, створенню належних умов для оптимального функціонування всієї митної системи [14].

Висновки і пропозиції. Важливим питанням для вдосконалення діяльності митного напрямку в Державній фіскальній службі України має стати нагальне впровадження в діяльність митної служби України ефективних інструментів і процедур, застосовуваних у митній справі міжнародним співтовариством. Основні зусилля мають бути зосереджені на протидії таким порушенням, які становлять реальну загрозу економічній безпеці держави. У перспективі всі зазначені заходи створять належні умови для більш прозорої економічної діяльності на національних ринках, сприятимуть усуненню передумов для нелегального імпорту та переорієнтуванню в легальний обіг товарів, що потенційно могли бути об'єктом правопорушень. З огляду на зазначене, найбільш актуальним й нагальним питанням є впровадження Державною фіскальною службою України нового підходу (структурного й організаційного) до протидії контрабанді та митним правопорушенням

Список використаної літератури:

1. Письменний І. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.0. Дніпропетровськ, 2005. 226 с.

2. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
3. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-%D0%BF>.
4. Про утворення Державної фіскальної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF/paran6#n6>.
5. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
6. Любима Ю. Місце та роль фіскальної функції серед інших функцій митних органів. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2009. № 1. С. 94–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2009_1_15.
7. Питання протидії незаконному переміщенню товарів через державний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/371-2016-%D0%BF>.
8. Вуєць П. «Чорні сотні» Гройсмана зникли. Прем'єр передумав боротися з корупцією на митниці? Главком: інтернет-видання. URL: <https://glavcom.ua/publications/kudi-znikli-chorni-sotni-groysmana-premjer-peredumav-borotisyaz-korupcijeyu-na-mitnici-436552.html>.
9. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
10. Проект постанови про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України від 19 червня 2015 р. № 2134а // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55669.
11. Москалюк О. Екс-голова митниці Анатолій Макаренко: «Телевізійне «бла-

- бла-шоу» про митні реформи на хліб не намажеш і в наряд не одягнеш. Цензор-НЕТ: інтернет-видання. URL: https://ua.censor.net.ua/resonance/441316/eksgolova_mytnytsi_anatoliyi_makarenko_televiziyine_blablashou_pro_mytni_reformy_na_hlib_ne_namajesh.
12. Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України: Указ Президента України від 24 жовтня 2003 р. № 1209/2003 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1209/2003>.
13. У ДФС визначено Стратегічні ініціативи розвитку до 2020 р. // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/322784.html>.
14. Антонов К., Варнава В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2010. № 1. С. 152–157. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_1\(4\)_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_1(4)_29).

Улицкий А. Г. Проблемные вопросы реформирования таможенной составляющей в системе Государственной фискальной службы Украины

Статья посвящена актуальным вопросам реформирования Государственной фискальной службы Украины. Проанализировано современное состояние, тенденции и перспективы развития таможенного направления в системе органов фискальной службы. Указывается на необходимость усиления правоохранительного направления деятельности таможенных органов Украины путем внесения соответствующих изменений в законодательство государства и смены подходов к работе Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: реформирование, Государственная фискальная служба Украины, таможенные органы, правоохранительное направление, предупреждение и противодействие контрабанде, государственное таможенное дело, усовершенствование.

Ulitskyi A. Problematic issues of reforming a customs component in the system of the State Fiscal Service of Ukraine

The article is devoted to the actual issues of reforming the State Fiscal Service of Ukraine. The current state, trends and prospects of development of the customs in the system of the fiscal service bodies have been analyzed. The need to improve the state policy in the field of state customs has been indicated. The need to strengthen law-enforcement activity of customs authorities of Ukraine by introducing appropriate changes to the legislation of Ukraine and changing the approaches in the work of the State fiscal service of Ukraine is emphasized.

Key words: reforming, State Fiscal Service of Ukraine, customs authorities, law enforcement, smuggling prevention and counteraction, state customs, improvement.