УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ МИТНИХ ОРГАНІВ:

рекомендації для сучасної України

консультативна робота

м. Київ 2017

ПРОЕКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

ДІАЛОГ ЗІ СПРИЯННЯ ТОРГІВЛІ

ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

Цей документ підготовлено в рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», що реалізується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Погляди автора, висловлені в документі, можуть не збігатися з поглядами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Зміст документа в жодному разі не може бути витлумачений як такий, що відображає позицію Європейського Союзу.

Автор: Андрій Саварець, залучений експерт проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», експерт із правових питань Центру соціально-економічних досліджень «CASE Україна»

Зміст

Вступна частина 4

1. Порівняльний аналіз організаційних структур та функцій митних органів зарубіжних країн 6

1.1. Сполучені Штати Америки 6

1.2. Велика Британія 7

1.3. Франція 8

2. Становлення системи митних органів в Україні 9

2.1. Державний митний комітет України 9

2.2. Державна митна служба України 11

2.3. Державна фіскальна служба України (2014 – червень 2017) 16

3. Пропозиції Міністерства фінансів щодо реформування митної системи в рамках Концепції реформування Державної фіскальної служби України 18

4. Недоліки та переваги існуючих систем побудови митних органів в Україні 20

5. Рекомендації щодо побудови структури митних органів України 21

Перелік скорочень 22

Вступна частина

25 квітня 2017 року в Міністерстві фінансів України було презентовано Концепцію реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику.

Концепція визначає зокрема основні напрями реформи державної митної справи, причому Концепція передбачає використання в процесі реформування кращої світової практики, узагальненої у Зведенні митних стандартів ЄС (Customs Blueprints), рекомендаціях Міжнародного валютного фонду та Митно-прикордонної служби США. [1]

Зокрема, було представлено проект структурної реформи митниці, яка передбачає:

- створення єдиної юридичної особи – Міжрегіональної митниці ДФС України;
- ліквідацію митниць в областях та м. Києві як юридичних осіб;
- створення в областях та м. Києві представництв Міжрегіональної митниці ДФС України

Слід зазначити, що 29 березня 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив концепцію реформування ДФС, яку розробив Мінфін[2]. Водночас згідно зі статтею 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Таким чином, правовий статус схваленої Концепції залишається невизначеним.

Натомість, на виконання даної Концепції було напрацьовано План дій, який містить перелік конкретних заходів, яких необхідно вжити задля досягнення цілей Концепції.

Того ж дня, 29 березня 2017 року, Уряд видав постанову № 237 «Про реформування деяких територіальних органів Державної фіскальної служби»[3].

Жоден пункт зазначеної Концепції не викликав стільки зауважень та дискусій, як саме структурна реформа митниці.

Ось чому цю предметом цієї роботи є огляд міжнародного досвіду формування та розвитку організаційної структури митниці як специфічного державного інституту та визначення на цій вивченню переваг та недоліків різних варіантів побудови митної служби та ризиків впровадження структурної реформи митниці в Україні.

При формуванні цілей реформ слід, перш за все, дати відповідь на питання, хто є кінцевим споживачем адміністративних послуг та бенефіціаром соціального (фіскального та інших його форм) ефекту реформи в широкому розумінні цього слова.

У випадку з Державною фіскальною службою (далі ДФС) такими суб'єктами є:

- ***держава*** (ефект: отримання податків та інших зборів до державного бюджету, забезпечення економічної безпеки в тому, що стосується ризиків, пов'язаних з експортом та імпортом товарів та послуг, розвиток економіки, зайнятість населення);
- ***бізнес*** (сприятливе податкове середовище, ефективне та раціональне регулювання, створення сприятливих умов для інвестування);
- ***громадяни*** (комфортні умови для перетину кордону, справедливе й розумне оподаткування власних доходів).

[1] Тут ми будемо використовувати термін «Зведені митні стандарти ЕС», хоча цей документ стосується досить широкого кола питань митної політики.

[2] http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249858680&cat_id=244274160

[3] Про реформування деяких територіальних органів Державної фіскальної служби

Таким чином мова йде про те, що реформи мають бути звернені «назовні» з тим, щоб генерувати ефект для суспільства, а не на «потреби» самої системи - створення умов задля комфортного існування самої митниці.

Необхідно звернути увагу на той факт, що якраз обсяг завдань та функцій, покладених на митницю, обумовлюють:

- місце митниці в системі органів виконавчої влади;
- правовий статус;
- інституційну структуру митної системи.

1. Порівняльний аналіз організаційних структур та функцій митних органів зарубіжних країн

1.1. Сполучені Штати Америки

Митно-прикордонна служба США (U.S. Customs & Border protection, далі – CBP) – одне з агентств, що входить до складу Міністерства внутрішньої безпеки США – U.S. Department of Homeland Security (DHS), яке включає в себе ще 21 відомство.

Основні функції CBP - правоохоронна, що передбачає боротьбу з тероризмом та незаконною міграцією, захист національної економіки, захист довкілля і здоров'я громадян, збереження культурної спадщини, охорона державного кордону, а також підтримка законної зовнішньої торгівлі та туризму.

CBP є найбільшим серед правоохоронних органів у Сполучених Штатах за кількістю працівників – понад 62 450 співробітників. Це - митні офіцери й прикордонні агенти, фахівці із сільського господарства, пілоти літаків, торгові спеціалісти, співробітники місії підтримки та співробітники-кінологи.

Структурно служба складається з 5 підрозділів: митниця (Field operations), яка здійснює функції митного та паспортного контролю в пунктах пропуску й зонах митного контролю; прикордонний патруль (Border patrol), який виконує свої функції поза пунктами пропуску; підрозділи повітряно-морських сил (Air and marine operations); а також підрозділи розслідувань (Operations support); торгівлі (tTrade) та служба забезпечення (enterprise service)[4] – аналог нашого організаційно-розпорядчого підрозділу.

Бюджет відомства складає 13,6 млрд. дол. на рік, при цьому митні органи США забезпечують надходжень до федерального бюджету на суму близько 30 млрд. дол. (що становить менше 1% загальної дохідної частини, яка дорівнює майже 4 трлн. дол.).

Регіональна структура митного напряму складається з 20 митниць (Field Operations offices), 328 пунктів контролю (ports of entry) і 15 станцій попереднього контролю в Канаді, Ірландії та країнах Карибського басейну.

[4] https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Jun/CBP-Org-Chart-Realigned-clickable-061516.pdf

1.2. Велика Британія

Її Величності служба доходів і митниць (Her Majesty`s Revenue & Customs, далі HMRC) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створена Актом парламенту в 2005 році як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу.

Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію.

Основні завдання HMRC:

- забезпечення надходження коштів до бюджету;
- сприяння законній міжнародної торгівлі, захист фіскальної, економічної, соціальної та фізичної безпеки Великої Британії;
- адміністрування податкової системи в найбільш простий, орієнтований на клієнта й ефективний спосіб;
- адміністрування соціальних виплат.

У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 2[5]:

- Митний департамент;
- Департамент трансформації митниці.

Державна фіскальна служба відтворює британську модель в українських реаліях.

[5] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/581951/HMRC-organisation-chart-January-2017.pdf

1.3. Франція

Підпорядкована Міністерству державних рахунків Генеральна дирекція митниць і непрямих податків (Direction generale des douanes et droits indirects, далі – DGDDI) виконує три основні завдання: боротьба з шахрайством, підтримка економічної діяльності та сприяння оподаткуванню[6].

Місія протидії шахрайству та міжнародному обігу заборонених предметів

DGDDI підтримує захист території і громадян, національних та загальноєвропейських економічних і фінансових інтересів (протидія незаконному обігу наркотиків, контрафактної продукції, тютюнових виробів, зброї, боротьба з тероризмом і фінансуванням злочинної діяльності, боротьба з екологічними загрозами; безпека здоров'я і захист прав споживачів, природної і культурної спадщини).

Економічна місія

DGDDI підтримує національну економіку та французькі компанії. На підставі правил, встановлених для міжнародної торгівлі, вона контролює торгові потоки за трьома напрямами:

- швидкість;
- безпека;
- якість за допомогою процедур, адаптованих до потреб бізнесу.

Фіскальна місія

DGDDI забезпечує щороку близько 13% суми державних доходів і робить свій внесок, як і її європейські колеги, у фінансування бюджету ЄС.

Митна система Франції складається з таких елементів, а саме [7]:

- Генеральна дирекція митниць і непрямих податків;
- 12 міжрегіональних дирекцій;
- 42 регіональних дирекцій.

Можна стверджувати, що в певному сенсі Україна в 90-х рр. фактично відтворювала французьку модель побудови системи митних органів.

[6] http://www.douane.gouv.fr/articles/a11602-les-multiples-missions-de-la-douane-francaise

[7] http://www.douane.gouv.fr/articles/a12110-organisation-territoriale-de-la-douane-et-services-ouverts-au-public

2. Становлення системи митних органів в Україні

2.1. Державний митний комітет України

У відповідності до частини шостої пункту 9 постанови Кабінету Міністрів України від 24 травня 1991 року № 12[8] Управління державного митного контролю при Раді Міністрів УРСР було перетворено на Державний комітет митного контролю України.

Того ж року, 11 грудня, Президент України Леонід Кравчук підписав Указ № 1 «Про утворення Державного митного комітету України». Таким чином, цей Указ став першим документом, підписаним новообраним Президентом України. 12 грудня 1991 року був прийнятий Митний кодекс незалежної України, який набув чинності 1 січня 1992 року.

Згідно з Тимчасовим положенням Державний митний комітет України був центральним органом державного управління.

На Комітет було покладено відповідальність за реалізацію митної політики України, забезпечення дотримання законодавства про митну справу, ефективне функціонування митної служби.

Найпершим завданням Державного митного комітету України було визначено забезпечення в межах своєї компетенції економічної безпеки України.

Комітет був керівним органом єдиної державної митної системи, що включав у себе митниці та підпорядковані Комітету підприємства й організації.

Після розпаду Радянського Союзу митна система України отримала у спадок 25 митниць, 49 митних постів та особовий склад близько 2 тисяч осіб станом на 1991 рік.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1994 року № 465[9] були створені територіальні митні управління:

Дніпровське – (об'єднувало митні установи Запорізької, Дніпропетровської та Кіровоградської областей);

Західне – (Волинська, Львівська, Рівненська та Тернопільська області);

Карпатське – (Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька області);

Кримське – (Республіка Крим);

Південне – (Миколаївська, Одеська й Херсонська області);

Південно-Східне – (Донецька та Луганська області);

Східне – (Сумська й Харківська області);

Центральне – (Вінницька, Житомирська, Київська, Полтавська, Хмельницька, Черкаська й Чернігівська області та м. Київ).

Було встановлено, що територіальні митні управління здійснюють безпосереднє керівництво митними установами, розташованими на відповідній території, є юридичними

[8] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/12-91-%D0%BF
[9] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465-94-%D0%BF

особами, мають самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Відповідно до Типового Положення «Про Територіальне митне управління ДМК України», затвердженого наказом Держмиткому від 26.09.94 р. № 282[10], Територіальне митне управління здійснює комплексний контроль за дотриманням законодавства про митну справу і, у межах своєї компетенції, на території закріпленого за ним регіону забезпечує керівництво та координацію діяльності митниць, митних постів та інших митних установ.

Таким чином, Територіальне митне управління було суто адміністративною надбудовою і безпосередньо не здійснювало митний контроль та оформлення.

[10] http://uazakon.com/document/tpart02/isx02731.htm

2.2. Державна митна служба України

Відповідно до Указу Президента України від 29 листопада 1996 року № 1145/96[11] «Про Державну митну службу України» здійснено кардинальну реорганізацію структури митної системи України, змінено принцип її побудови та управління з територіального на регіональний.

На базі ліквідованого Державного митного комітету України було утворено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади.

Основним завданням Держмитслужби було визначено захист економічних інтересів України, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків.

Реорганізація мала сприяти вдосконаленню організаційної структури й централізації управління митною системою, зміцненню виконавської дисципліни, мобільності митних підрозділів, посиленню митного контролю й боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

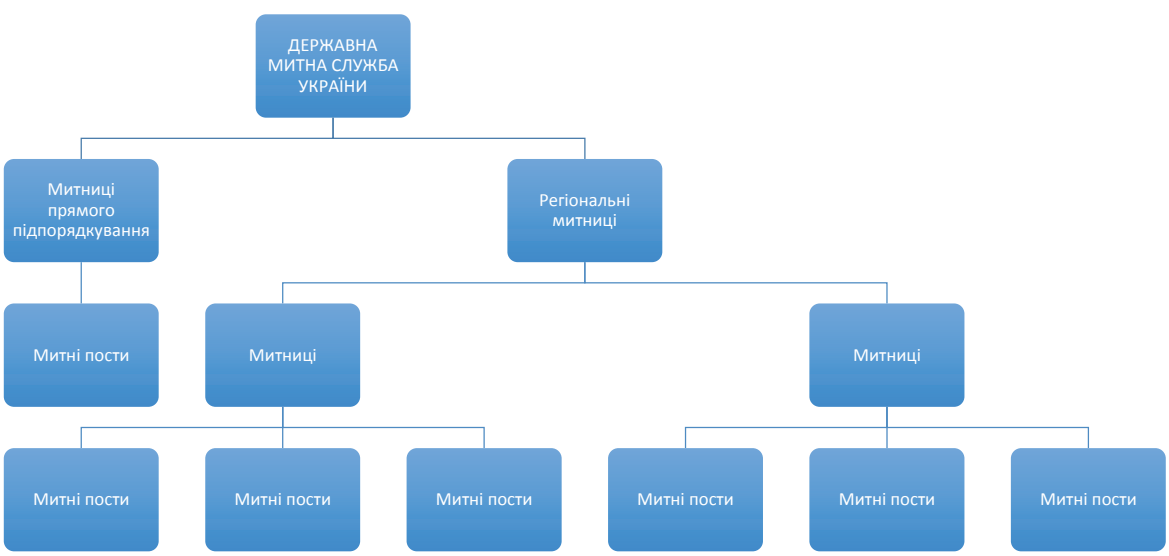
Митну справу також мали здійснювати регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації, що утворюються в установленому порядку.

У зв'язку зі змінами в обсягах роботи митниць різних регіонів України з оформлення експортних та імпортних вантажів їхню кількість було скорочено з 69 до 55, а також кількість митних постів – з 268 до 199.

Наказом Державної митної служби України від 20.12.96 № 564[12] було ліквідовано територіальні митні управління та створено регіональні митниці, які, окрім безпосередніх функцій митниці, мали забезпечувати контроль та координацію діяльності підпорядкованих митниць.

Отже, система митних органів виглядала таким чином (Рисунок 1).

Рисунок 1. Система митних органів України (Наказ ДМСУ від 20.12.96 № 564).



[11] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1145/96
[12] http://www.uazakon.com/document/spart85/inx85769.htm

За регіональною ознакою митна система була побудована так:

- Київська регіональна митниця (підпорядковані їй Чернігівська та Житомирська митниці);
- Західна регіональна митниця (Волинська, Мостиська, Рава-Руська, Рівненська митниці);
- Карпатська регіональна митниця (Вадул-Сіретська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кельменецька, Чопська митниці);
- Чорноморська регіональна митниця (Білгород-Дністровська, Іллічівська, Котовська, Миколаївська, Придунайська, Роздільнянська, Херсонська митниці);
- Кримська регіональна митниця (Євпаторійська, Керченська, Феодосійська, Ялтинська митниці);
- Донбаська регіональна митниця (Амвросіївська, Луганська, Маріупольська, Старобільська митниці);
- Східна регіональна митниця (Глухівська, Магістральна, Конотопська, Куп'янська, Сумська митниці);
- Полтавська регіональна митниця (Кіровоградська, Черкаська митниці);
- Дніпровська регіональна митниця (Бердянська, Запорізька, Криворізька митниці);

Крім того, були створені митниці прямого підпорядкування:

- Київська спеціалізована;
- Бориспільська;
- Севастопольська;
- Центральна спеціалізована

У цей період відбулася дуже важлива подія – наказом Держмитслужби від 02 березня 1999 року № 126[13] була створена Оперативна митниця, яка у своїй діяльності запровадила використання перших прототипів елементів системи управління ризиками та здійснення систематичної інформаційно-аналітичної роботи[14].

Окрім завдань, характерних для інших митниць, на Оперативну митницю було також покладено виявлення порушень з боку працівників митниць, припинення таких порушень, проведення повторного митного контролю з митним оформленням товарів і предметів відповідно до чинного законодавства.

Працівники Оперативної митниці мали доступ до Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби України для здійснення інформаційно-аналітичної роботи та проведення порівняльного аналізу митних оформлень товарів на всіх митницях.

Такі можливості дозволяли більш-менш ефективно використовувати наявні ресурси для виявлення порушень митного законодавства. Однак результати такої роботи залежали від рівня професійної підготовки кадрів, а також фізичних можливостей кадрового ресурсу адекватно та своєчасно реагувати на потенційні загрози щодо порушень митного законодавства.

Крім того, такий підхід не був системним, а скоріше точковим у тому розумінні, що стосувався окремих випадків митного оформлення, що вже відбулися.

[13] https://www.mdoffice.com.ua/en/aMDODoc.FindDoc?p_type=4&p_code=12699

[14] Войцещук А.Д. Інституційні зміни управління митними ризиками в Україні // Науково-практичний журнал «Регіональна економіка», 2014, - № 3, - с. 7-15

Тому, наказом Держмитслужби України від 07 жовтня 2003 року № 660 Оперативну митницю було ліквідовано та на її базі створено Центральне бюро аналізу ризиків та аудиту Держмитслужби.

Відповідно до Положення про Центральне бюро аналізу ризиків та аудиту, затвердженого наказом Держмитслужби України від 02 грудня 2003 року № 820[15], основними завданнями Бюро було визначено, окрім інших, такі:

- сприяння суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності в отриманні права діяти за спрощеними принципами й правилами митного контролю та митного оформлення зі звільненням від окремих процедур;
- контроль за дотриманням митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами, у тому числі методами аудиту, із застосуванням сучасних інформаційних технологій та проведенням організаційно-контрольних заходів на митній території України;
- розробка рекомендацій та методики зі спрощення та посилення процедур митного контролю й митного оформлення за результатами застосування методів аналізу ризиків й аудиту;
- забезпечення «прозорості» процедур контролю та контрольованості його результатів.

Що стосується територіальних органів, то в 2005 році було ліквідовано регіональні митниці, підпорядкування митниць відбувалося напряму Держмитслужбі України.

У 2006 році регіональні митниці були знову створені, однак їхня кількість була меншою (Центральна, Західна, Східна, Кримська, Південна регіональні митниці), і, фактично, реальних повноважень щодо контролю підпорядкованих митниць вони не мали, а в 2008 році регіональні митниці знову було ліквідовано.

У 2010 році кількість митниць було скорочено з 46 до 27, а структуру митної системи приведено у відповідність до адміністративно-територіального устрою України (по одній митниці в кожній області, окремі митниці в АР Крим, містах Києві та Севастополі).

Система територіальних органів стала зрозумілою, гнучкою та керованою.

У рамках Концепції адміністративної реформи в Україні Президентом України був виданий Указ від 09 грудня 2010 року № 1085/2010[16] «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого діяльність Державної митної служби України спрямовувалася й координувалася Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України.

Згідно з Положенням про Державну митну службу України, затвердженим Указом Президента України від 12 травня 2011 року № 582/2011[17], Держмитслужба України є центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи.

[15] http://consultant.parus.ua/?doc=0211M10D0D
[16] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010
[17] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/582/2011

Слід звернути увагу на те, що у відповідності до зазначеного Указу Держмитслужба втратила одне із завдань, зокрема брати участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи. Нове формулювання звучало як «внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи».

Крім того, відповідно до адміністративної реформи Держмитслужба України не могла видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи, нормотворча функція перейшла до Міністерства фінансів.

У цей період також був прийнятий Закон України від 13.04.2012 № 4652-VI[18] «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України», яким, серед іншого, були внесені зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відповідно надано право підрозділам митних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою, здійснювати оперативно-розшукову діяльність.

Зазначений крок наблизив статус Держмитслужби до правоохоронних органів та створив умови для повноцінного обміну оперативною інформацію між митними та правоохоронними органами як України, так і зарубіжних країн.

З урахуванням законодавчих змін, правовий статус митних органів України мав би стати більш збалансованим у розумінні тріади функцій: фіскальна, контрольна, правоохоронна.

Однак з того часу норми вказаного Закону залишилися нереалізованими, більшою мірою у зв’язку з реорганізацією Держмитслужби та створенням Міністерства доходів і зборів.2.3. Міністерство доходів і зборів України (2012 – 2014 рр.)

Міністерство доходів і зборів України (Міндоходів) було створено Указом Президента України № 726/2012 від 24 грудня 2012 року «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»[19].

Міндоходів створювалося шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України.

Головною метою (окрім політичної) створення Міндоходів було збільшення надходжень до державного бюджету, покращення сервісів для платників податків, дерегуляція та спрощення митних процедур для суб’єктів ЗЕД.

При цьому, у ході об’єднання податкової та митної служб мало бути здійснено об’єднання функцій та уникнення їх дублювання:

1. ***Структурне***
2. ***Функціональне***
3. ***Інформаційне***

При цьому, у ході здійснення об’єднання було допущено цілий ряд (умисних або неумисних) методологічних та адміністративних помилок.

1. Під час ***структурного об’єднання*** підрозділи колишньої ДМС сформували в Департамент митної справи кількістю близько 130 штатних одиниць (майже вдвічі менше ніж у ЦА ДМС).

[18] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4652-17
[19] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012

Натомість підрозділи ДПС було сформовано в понад 20 департаментів загальною кількістю понад 2 тисячі штатних одиниць.

Таким чином, масований акцент на податкову складову було ускладнено тим, що Міндоходів отримав додаткові надвідомчі адміністративні функції.

Тому виникла ситуація, коли допоміжні підрозділи Міндоходів мали більший штат ніж Департамент митної справи. Крім того, митниці підпорядковувалися напряму не Департаменту митної справи, а міністру доходів і зборів.

Структурні перетворення і, зокрема, зменшення чисельності підрозділу митного спрямування призвели до деградації кадрового та професійного потенціалу, що, у свою чергу, негативно вплинуло на розвиток митної справи.

2. У ході ***функціонального об'єднання*** керівництво Міндоходів пішло шляхом елементарної **конвергенції** (формування комплексу схожих ознак у неспоріднених груп).

Слід зазначити, що наповнення бюджету є похідною функцією. Також необхідно звернути увагу на той факт, що перерахування коштів до бюджету притаманне багатьом органам, зокрема МВС, однак для них ця функція також не основна.

Тобто, за об'єднавчі критерії було взято лише зовнішні ознаки, без урахування змістового наповнення та специфіки.

Зокрема, були об'єднані підрозділи аудиту, незважаючи на те, що митний аудит є формою митного контролю, тобто окремим комплексним і цілісним поняттям.

Підрозділи адміністрування митних платежів були підпорядковані профільним підрозділам Міндоходів, без урахування певної специфіки.

Підрозділи з боротьби з контрабандою (кримінально караною) були передані до підрозділів податкової міліції.

Проте не було взято до уваги, що об'єкт посягання контрабанди – це встановлений порядок переміщення предметів через митний кордон, а не порядок сплати податків.

Крім того, ефективна протидія контрабанді може здійснюватися виключно внаслідок запровадження провідних форм митного контролю.

Також не було взято до уваги, що митні органи мають магістральний напрям своєї роботи – **управління кордонами**, до яких фіскальна складова не має жодного стосунку.

Такий підхід призвів до руйнації всієї правоохоронної складової в галузі митної справи, зокрема до:

- значного зниження кількісного, а головне, якісного рівня боротьби з митними правопорушеннями, мінімізації резонансних затримань контрабанди,
- відтоку кваліфікованих співробітників;
- втрати напрацювань і службових контактів із правоохоронними органами зарубіжних країн;
- втрати (або послаблення) уваги до роботи із захисту прав інтелектуальної власності та здійснення експортного контролю;
- занедбання інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон.

3. ***Інформаційне об'єднання*** звелося виключно до злиття підрозділів статистики, при чому без урахування участі зазначених підрозділів у процесі виконання вимог Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Крім того, відбулася фактична узурпація фіскальним напрямком Міндоходів підрозділу інформаційних митних технологій та монополізація бази даних митних оформлень.

Це при тому, що податкова служба, починаючи з 2004 року, мала реплікацію митної бази даних майже в режимі онлайн (15-хвилинні зрізи).

Загалом, такий поверховий підхід до об'єднання податкової та митної служб призвів фактично до руйнації митного напрямку, а саме до:

- спрямування роботи митниці суто у фіскальному напрямку;
- втрати кадрового та інституційного потенціалу для вдосконалення нормативно-правової бази щодо митної справи;
- втрати прямих робочих контактів (на всіх рівнях) із митними адміністраціями інших держав, а також продуктивних контактів із ВМО;
- значного зниження якісного рівня боротьби з митними правопорушеннями;
- втрати напрацювань і службових контактів із правоохоронними органами зарубіжних країн;
- відсутності уваги щодо захисту прав інтелектуальної власності та здійснення експортного контролю;
- занедбання інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон.

Що стосується цілей, які ставилися перед новоствореним Міністерством доходів і зборів, то їх однозначно не було досягнуто.

Показник надходжень до державного бюджету залежить не тільки від ефективності адміністрування, але й від фактичної бази оподаткування. Збільшення надходжень відбулося за рахунок девальвації національної валюти та податкового тиску на бізнес.

Електронні сервіси для платників податків мали половинчастий характер, а задекларованe Міндоходів зменшення кількості перевірок унаслідок об'єднання двох органів в один не мало жодного підґрунтя, оскільки податкові перевірки й митний постаудит мають різну юридичну природу.

Таким чином, жодного позитивного ефекту від об'єднання податкової та митної служб в один орган не було. І більшою мірою це сталося через фактичне нерозуміння специфіки кожного з них, гіпертрофії фіскальної складової над регулятивною.

2.3. Державна фіскальна служба України (2014 – червень 2017)

1 березня 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 67[20], згідно з якою ліквідовувалося Міністерство доходів і зборів, припинялися заходи щодо реорганізації Державної митної служби, відновлювалася діяльність Державної митної служби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Водночас, уже 21 травня 2014 року Уряд приймає постанову № 160[21], якою утворює Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого

[20] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-%D0%BF
[21] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF/paran6#n6

спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення.

Таким чином, фактично структура й обсяг завдань Міністерства доходів по суті не змінюється, однак статус органу понижується з Міністерства на Службу, тобто керівник Державної фіскальної служби не є членом Кабінету Міністрів, а діяльність ДФС спрямовується та координується Урядом.

Міжнародний досвід має успішні приклади об'єднання, наприклад, Грузії. Слід зауважити, що ця країна зробила грандіозний стрибок у реформуванні всіх адміністративних сфер. При цьому цей перехід у них відбувся безболісно, більшою мірою внаслідок завдяки запровадженню тотальної автоматизації процесів і акценту на аналітичний контроль.

Фактором, який на сьогоднішній день заважає ДФС нормально функціонувати й розвиватися, є надмірна бюрократизація процесів, яка, у свою чергу, спричинена «об'єднанням». Структура виявилася абсолютно немобільною і недиверсифікованою.

Відсутність автономії/самостійності окремих складових (податкова, митниця, податкова міліція) призводить до неможливості сконцентруватися на виконанні власних «унікальних» функцій, а відтак і до відсутності персоніфікованої відповідальності за кожною з них.

Таким чином, у складі, зокрема фіскальної служби митниці, наразі немає:

- чіткої управлінської вертикалі;
- чіткої визначеної відповідальності;
- центру прийняття рішень саме з митних питань;
- єдиного "джерела" (у тому числі нормативно-правового) розвитку митної справи.

Тобто, ліквідація Міндоходів принципово не змінила розстановки сил і баланс функцій всередині Державної фіскальної служби. Основний акцент робиться на питанні наповнення державного бюджету, суто «митні» функції адмініструються за залишковим принципом.

3. Пропозиції Міністерства фінансів щодо реформування митної системи в рамках Концепції реформування Державної фіскальної служби України

У відповідності до Концепції реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, стратегічним завданням оптимізації організаційної структури ДФС є:

- запровадження організаційної структури ДФС за функціональним принципом;
- ліквідація юридичних осіб на регіональному рівні з метою оптимізації основних функцій, запровадження єдиних стандартів їх виконання, скорочення кількості адміністративного персоналу (бухгалтерський облік, закупівля та робота з персоналом) та підсилення підрозділів, що виконують основні функції; поступовий перехід до функціонування ДФС як єдиної юридичної особи;
- підвищення аналітичної спроможності апарату ДФС із спрямуванням його діяльності на вдосконалення та стандартизацію процесів виконання основних функцій.

Разом із тим, необхідно звернути увагу на негативні аспекти, які може потягнути за собою структурна реформа митниці, а саме: ліквідація митниць в областях та створення єдиної юридичної особи – Міжрегіональної митниці.

Прагнення Мінфіну створити більш-менш централізовано керовану митну структуру зрозуміле, однак таке рішення обумовлене небажанням вносити зміни до Митного кодексу.

Проте необхідно визнати, що митниця в рамках фіскальної служби може здійснювати виключно фіскальну функцію.

Ефективне виконання інших функцій митниці в структурі ДФС (як показав досвід) не відбувається.

Питання виокремлення митного напряму визріло і стало очевидним.

Запропонована Мінфіном модель є хиткою, оскільки призведе до:

1) пониження статусу (рівень прийняття управлінських рішень, представництво в адміністративно-територіальній одиниці та міжвідомчій / міжнародній взаємодії);
2) управлінського колапсу (дрібні рішення «знизу» будуть підняті «вгору», це потягне за собою збільшення штату на центральному рівні);
3) зниження керованості (наприклад, замість одного начальника митниці буде 9 начальників постів в Одеській обл. чи 14 у Львівській);
4) зниження можливості відповідати на виклики сьогодення (транскордонна злочинність, контрабанда зброї та наркотиків, глобалізація світової торгівлі, активізація напрямку e-commerce);
5) ризику неспроможності побудови автономії, оскільки начальника митниці призначатиме все одно Голова ДФС, у структурі якої залишатиметься митниця;
6) напрацювання митницею проектів нормативно-правових актів, перш ніж дійти до Мінфіну, все одно проходитимуть погодження в непрофільних підрозділах ДФС;
7) відсутності законодавчих підстав і можливостей для складання протоколів про порушення митних правил, розгляду адміністративних справ (митницею або

судом), питання юрисдикції та забезпечення присутності як правопорушника, так і керівника митниці;

8) необхідності створення дублюючих підрозділів у структурі ДФС для забезпечення права на оскарження постанов про накладання стягнень, винесених митницею та рішень про визначення митної вартості / коду товару.

Таким чином, без змін до законів, зокрема до Митного кодексу, ця конструкція видається нестійкою і навряд чи зможе виконувати покладені на неї функції.

4. Недоліки та переваги існуючих систем побудови митних органів в Україні

Отже, в процесі розбудови митної системи України протягом багатьох років було випробувано декілька моделей організації митної служби, які мали як свої переваги, так і недоліки. Фактично, суто в змістовному плані при побудові митної системи Україна пройшла шлях від французької до британської моделі.

Назва органу	Переваги	Недоліки
Державний митний комітет	Наявність повноважень щодо створення та реорганізації митних органів з урахуванням оперативної обстановки та потреб митної системи. Можливість видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи.	Значна кількість митниць (у певні роки 66), що збільшувало адміністративний апарат. Наявність Територіальних митних управлінь, діяльність яких зводилася до адміністративно-контрольних функцій.
Державна митна служба		
1996-2005, 2006-2008	Наявність повноважень щодо створення та реорганізації митних органів з урахуванням оперативної обстановки та потреб митної системи. Можливість видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи.	Розгалужена система регіональних митниць, які дублювали контрольні функції центрального апарату Держмитслужби.
2005-2006, 2008-2010	Створення спрощеної та функціональної управлінської вертикалі. Пряме підпорядкування митниць центральному апарату Держмитслужби. Зменшення адміністративного апарату за рахунок ліквідації регіональних митниць.	Значна кількість митниць (у певні роки 55), що збільшувало адміністративний апарат (у деяких регіонах України було від 5 до 7 митниць).
2010-2012	Статус Держмитслужби дозволяв проводити активну міжнародну діяльність, належним чином організовувати взаємодію з митними та правоохоронними органами інших держав. Зменшення адміністративного апарату за рахунок ліквідації кількох митниць і приведення структури митної системи до адміністративно-територіального устрою України. Гнучкий і функціональний контроль за підпорядкованими митницями.	Неможливість з 2011 року видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи
Міністерство доходів і зборів	---	Відсутність управлінської вертикалі митної системи. Децентралізація прийняття рішень з митних питань. Розмивання відповідальності за стан регулювання митної справи. Втрата кадрового та експертного потенціалу. Призупинення розвитку інфраструктури та взаємодії з питань міжнародної технічної допомоги. Втрата міжнародних зв'язків та робочих контактів.
Державна фіскальна служба	---	Аналогічні попередньому пункту

5. Рекомендації щодо побудови структури митних органів України

Необхідно зазначити, що сьогодні в першу чергу слід вести мову про реформування системи прийняття рішень щодо здійснення державної митної справи в Україні.

Розглянуті моделі показали, що потрібно спрямувати реформування структури на виокремлення митного напрямку зі структури Державної фіскальної служби.

Зважаючи на ризики запропонованої Міністерством фінансів структурної реформи, слід вважати за доцільне створення в системі органів влади України окремого центрального органу виконавчої влади, який би забезпечував виконання комплексу функцій, притаманних митній адміністрації.

В цілому необхідно розглянути два можливих варіанти щодо підпорядкування такого органу:

- Міністерству фінансів або

- Кабінету Міністрів напряму, враховуючи комплекс завдань не лише фіскального, а й правоохоронного, сервісного та інших напрямів (*координація Мінфіном лише за фіскальним напрямком*).

Такий орган міг би сконцентрувати не тільки повноваження, але й відповідальність.

Крім того, враховуючи євроінтеграційні прагнення України, оновлена митна служба могла б стати флагманським відомством у напрямку євроінтеграції.

Також, функціонування митниці як окремої структури забезпечило б належний рівень представництва нашої держави у Всесвітній митній організації та інших відповідних міжнародних форумах, пряму та оперативну комунікацію з бізнесом, громадянським суспільством та експертним середовищем.

У будь-якому разі, жодні структурні та/або функціональні перетворення не будуть мати сенсу без запровадження розумного, виваженого, недискримінаційного по відношенню до споживачів митних послуг адміністрування.

Створення нових структур на залишках пострадянського підходу до управління не принесе позитивних результатів.

Робота реформованої системи має будуватися на таких засадах:

- автоматизація процесів і уникнення суб'єктивного фактору;

- неінвазійний контроль за вверeним напрямком роботи;

- створення ефективної системи аналізу ризиків, у тому числі ризиків корупційної поведінки;

- створення єдиного порталу дозвільних документів, що забезпечить швидкий обмін інформацією між державними органами;

- забезпечення обміну інформацією із компетентними органами зарубіжних країн.

Перелік скорочень

CBP - U.S. Customs & Border protection – Митно-прикордонна служба США

DHS - U.S. Department of Homeland Security - Міністерство (Департамент) внутрішньої безпеки США

HMRC - Her Majesty`s Revenue & Customs – Її Величності служба доходів і митниць

DGDDI – Direction generale des douanes et droits indirects – Генеральна дирекція митниць і непрямих податків

ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

ГО «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ»

Рейтарська 8/5-А, 01030 Київ, Україна
тел. + 38 044 278-63-42
тел. + 38 044 278-63-60
факс + 38 044 278-63-36
institute@ier.kiev.ua

www.ier.com.ua
www.facebook.com/IER.Kyiv