

А. Г. Уліцький

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Стаття присвячена особливостям функціонування митної системи України. Зокрема, пропонується розглянути роль та місце митної системи України в сучасних умовах, розглянути особливості й проблемні визначення цієї системи як самостійного механізму державного управління. Вказується на необхідність визначення конкретного кола питань, повноважень та функцій митної системи України, які реалізовуватиме Україна у своїй економічній політиці. У статті наголошується на необхідності побудови сталої моделі державного управління в митному напрямку, а також пропонується зосередитися на здійсненні виключно швидких, ефективних та дієвих реформ митного спрямування.

Ключові слова: митна система України, Державна фіскальна служба України, реформа, повноваження, функції, реформи митного спрямування, механізм державного управління.

Постановка проблеми. Складний економічний стан України, значні зміни в політичному й суспільному житті вимагають проведення швидких, ефективних та дієвих реформ у державному управлінні. Однією з реформ, якої потребує держава, є повноцінна реформа митної системи.

Невдалі та непрораховані реформи Державної фіскальної служби України, які тривають з 2015 року і до цього часу, так і не призвели до суттєвого підвищення якості здійснення митних процедур. Проблеми існування корупційних проявів та зловживань під час здійснення митного контролю та митного оформлення, а також визначення митної вартості товарів, які оформлюються митними органами України, не подолано до цього часу.

Основною проблемою реформ митного спрямування є постійний пошук правильної моделі існування шляхом прийняття ряду нормативно-правових документів, зміст яких іноді суперечить один одному.

Головна проблема сучасного стану митної системи України полягає у відсутності критичного погляду на роль та місце цієї системи в комплексному механізмі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування митної системи України, дослідження різноманітних аспектів її діяльності отримало значне відображення у працях вітчизняних фахівців.

Необхідно зазначити, що питання митного спрямування детально досліджує ряд вче-

них, серед яких варто зазначити Б.А. Кормича, В.В. Ченцова, О.П. Федотова, Ю.Д. Кунєва, П.В. Пашка, І.В. Письменного, В.П. Мартинюка, М.М. Разумєя, О.К. Ткачову та інших. Разом із тим науковці частіше за все розглядають та досліджують лише окремі аспекти діяльності митних органів, певних функцій митниці, економічних та юридичних аспектів діяльності. При цьому питання визначення ролі та місця митної системи України в комплексному механізмі державного управління залишається малодослідженим. Також практично недослідженими є питання визначення митного середовища, в рамках якого існує та реформується митна система України. Недостатньо опубліковано наукових досліджень, які б окреслювали роль та місце митної системи України в чинній системі органів виконавчої влади та надавали б конкретні пропозиції щодо побудови сталої системи.

Мета статті – розглянути та проаналізувати особливості функціонування митної системи України. Визначити роль та місце митної системи України в сучасних умовах, довести необхідність визначення митної системи України як самостійного механізму державного управління. Надати конкретні пропозиції щодо визначення перспективних напрямів реформ митного спрямування та надати обґрунтування щодо формування єдиного погляду на здійснення структурних й організаційних змін митної системи України.

Виклад основного матеріалу. Українське суспільство та іноземні партнери України постійно тримають у фокусі ситуацію, яка

пов'язана з реалізацією Україною своїх митних функцій. Пропозиції Міжнародного валютного фонду, Всесвітньої митної організації, Американської торговельної палати в Україні та Європейської Бізнес Асоціації щодо актуальних питань митної системи України постійно надсилаються до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України.

Як результат, питання реформування митниці з кінця 2018 року набуло реальних обрисів, адже відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 за № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» прийнято рішення про утворення самостійного, окремого центрального органу виконавчої влади з митних питань, а саме Державної митної служби України [1].

Цікавим є те, що протягом усього часу існування Державної фіскальної служби України, яка функціонує з 2014 року, бізнес-середовище постійно наполягало на здійсненні реальних та ефективних кроків з удосконалення діяльності цієї служби в митному напрямку задля спрощення та полегшення митних процедур. Між тим, незважаючи на окремі кроки керівництва Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України, темпи реформування митної системи України не були задовільними, а питання контрабанди, корупційних проявів та зловживань у митній сфері набуло загрозливого характеру.

Найкраща оцінка діяльності держави – це місце України в рейтингу сприйняття корупції за 2018 рік. Згідно з інформацією акредитованого представника глобального антикорупційного руху Transparency International – Transparency International Ukraine, Україна посідає 120 місце зі 180 країн світу у вищевказаному рейтингу [2].

У митній сфері найбільш важливим питанням для бізнесу є максимальне сприяння держави задля побудови ефективного механізму взаємодії суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з державними органами, що сприятиме підвищенню авторитету України.

Сприяння міжнародній торгівлі повинно стати пріоритетом у діяльності держави в митній сфері, водночас, ураховуючи наявність військового конфлікту в Україні, митна система повинна забезпечити баланс між максимальним сприянням торгівлі й законній діяльності суб'єк-

тів підприємницької діяльності та захистом своїх економічних інтересів.

Необхідно визначити, що саме є митною системою держави.

Цікавим є визначення митної системи держави Тесленко Д.В., який визначив, що ця система є підсистемою державного регулювання, спрямованою на реалізацію торгово-політичних завдань із захисту ринку, стимулювання розвитку національної економіки і зовнішньоекономічної діяльності, вирішення фінансових та інших питань економічної політики [3].

На думку Мартинюка В.П., митна система держави становить собою:

1) систему організаційно-правових та фінансових взаємовідносин, які виникають між державами, митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час ввезення на її митну територію та вивезення за межі цієї території товарів, транспортних засобів та інших предметів, на які поширюються митні процедури;

2) сукупність тарифних та нетарифних інструментів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни чи відміни, механізм, який забезпечує своєчасну і повну сплату митних платежів, контроль та відповідальність за порушення митного законодавства, а також державні органи, на які покладено обов'язки реалізовувати митну політику;

3) суспільне явище, яке представляє собою сукупність взаємопов'язаних інституційних одиниць, яких об'єднують єдині цілі та завдання. Характерними ознаками митної системи виступають: цілісність, чітка організація, порядок і послідовність, взаємозв'язок і взаємодопомога [4].

Наукове дослідження Годованець О.В. передбачає розгляд митної системи держави як ряду підсистем, серед яких:

- 1) фінансово-економічна підсистема;
- 2) організаційна підсистема;
- 3) правоохоронна підсистема;
- 4) кадрове забезпечення [5].

Взагалі більшість вітчизняних дослідників ототожнюють питання митної системи України із системою митних органів України. Разом із тим така позиція є дискусійною, адже тривалий час, із середини 2013 року, після ліквідації у 2012 році Державної митної служби України, визначення «митний орган» у Митному кодексі України було замінено іншим визначенням – «орган доходів і зборів». Тим самим колишні митні органи отримали такий самий статус, як

і колишні податкові органи, спочатку в Міністерстві доходів та зборів України, а згодом – у Державній митній службі України.

За Митним кодексом України, митний орган – це виключно митниці, а центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, фактично поглинув митну та податкову систему. Таким чином, вважати митною системою України тільки митні органи України є некоректним, адже в цій системі, за чинним законодавством, немає місця ключовому головному елементу цієї системи – центральному органу виконавчої влади, який безпосередньо реалізує виключно митну політику держави.

На даний час, особливо після реалізації постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 за № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України», коли буде функціонувати Державна митна служба України, особливо значення набуває питання визначення митної системи України, її місця серед органів виконавчої влади, її повноваження та функції, а також перспективні напрямки її розвитку.

Митна система України є самостійним механізмом державного управління, ефективність якого напряму залежить від впливу сторонніх факторів – політичних, економічних, соціальних тощо.

Вплив на митну систему України повинен мати системний та ретельно прорахований характер, адже постійні зміни законодавства не дають змоги учасникам міжнародної торгівлі вибудувати стійкі, прозорі й зрозумілі взаємовідносини з державою в митній сфері. Водночас питання внесення законодавчих змін у законодавчі відносини, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність, повинні ставитися у пряму залежність від того, чи відповідає практика внесення таких законодавчих новел світовій чи європейській практиці та практиці Всесвітньої митної організації.

В якості прикладу необхідно навести ситуацію, яка склалася з митним оформленням транспортних засобів на номерах іноземної реєстрації. Незважаючи на всі наявні законні можливості Державної фіскальної служби України щодо припинення можливості незаконного використання таких транспортних засобів силами підрозділів митного та податкового спрямування, а також із залученням Національної поліції України, такі заходи з політичних міркувань протягом кількох років не було проведено.

Тривалий час зазначене питання не вирішувалося. Як результат, на догоду політичній доцільності й необхідності забезпечення наповнення коштів до Державного бюджету України на державному рівні було прийнято законодавчі зміни, які фактично легалізували діяльність організаторів масштабних схем з такими авто [6].

Зважаючи на таку ситуацію, в жовтні 2018 року Американська торговельна палата в Україні, що представляє інтереси найкрупніших представників іноземних компаній, потужних інвесторів, компаній-членів цієї палати, презентувала видання «Керівні принципи для митної справи в Україні» [7].

Необхідно зазначити, що дана міжнародна організація максимально детально опрацювала всі зауваження представників бізнес-середовища, які стосуються їх взаємодії з українською митницею. Бізнес, як ніхто інший, першим відчуває необхідність змін у митній сфері, адже великі учасники міжнародної торгівлі, особливо транснаціональні компанії, підрозділи яких знаходяться в Україні, мають змогу порівняти митні стандарти та процедури різних країн світу. Всі передові технології, які можливо задіяти в процесі митного оформлення, та ті, які вже використовуються найпередовішими митними системами світу, компанії бажать впроваджувати у свою діяльність і на території України. Фактично вимоги бізнесу є тим локомотивом, який повинен вивести митну систему України із занепаду до найкращих світових зразків.

Необхідно зазначити, що переважна кількість членів Американської торговельної компанії та Європейської бізнес асоціації наполягають на тому, що реформа митної системи повинна стати найголовнішим пріоритетом дій Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Питання сприяння міжнародній торгівлі та чітке визначення критеріїв, за якими, зокрема, чітко визначається митна вартість товарів, їх класифікація, збільшать довіру до України як до надійного учасника міжнародної торгівлі та надійного партнера у сфері митних відносин.

У цій реформі бізнес-середовище для себе вбачає максимальне спрощення митних процедур, мінімальне втручання держави в процеси господарської діяльності підприємств, довіру до діяльності законослухняних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Натомість представники бізнесу вимагають від митної системи України однакових умов для всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Сучасний стан митної системи України, яка лише зараз починає відбудовуватися після виокремлення її зі складу Державної фіскальної служби України, не дозволяє ефективно протидіяти так званому «сірому» імпорту, схемам із мінімізації сплати податків та зборів на кордоні, маніпуляціям із митною вартістю.

Митна система України терміново потребує таких заходів:

- 1) митне законодавство необхідно наближувати до законодавства Європейського Союзу;
- 2) необхідно впроваджувати сучасні автоматизовані системи митного контролю та митного оформлення, які взаємодіють із підприємствами з мінімальною участю персоналу митниць;
- 3) необхідно вирішувати питання щодо перевірки законності зовнішньоекономічних операцій підприємств шляхом митного пост-аудиту;
- 4) треба здійснити реальні кроки щодо побудови системи контролю за ввезенням товару (автоматична перевірка ланцюгів постачання товарів), яка дозволить уникнути зловживань під час ввезення товарів на митну територію України;
- 5) необхідно підвищити кадровий рівень працівників митних органів України;
- 6) необхідно суттєво збільшити соціальне, матеріальне забезпечення працівників митних органів України.

Американська торговельна палата в Україні у 2018 році чітко визначила перелік найбільш прогресивних змін у митній сфері, які потребують вирішення державою. Серед таких питань:

1. Реформування митної справи.
2. Спрощення міжнародної торгівлі, включаючи інститут Уповноважених економічних операторів, «Єдине вікно», автоматизацію митного оформлення.
3. Протидія нелегальній торгівлі, незаконному ввезенню товарів та переміщенню товарів із порушенням прав інтелектуальної власності [7].

Також слід зазначити, що бізнес-середовище вбачає відсутність реформ у митному напрямку наслідком широкого розповсюдження корупції та зловживань у митницях Державної фіскальної служби України.

За опитуваннями учасників зовнішньоекономічної діяльності, найбільш ефективними заходами для зниження корупції можуть стати такі дії:

- 1) відсутність зовнішніх впливів (у т.ч. із боку правоохоронних органів) у процес митного оформлення;

- 2) прозорий процес призначення керівних кадрів у митних органах;

- 3) максимальне оновлення інспекторського та керівного складу митних органів;

- 4) збільшення заробітної плати для працівників митних органів;

- 5) посилення контролю за діями інспекторів митниці з боку правоохоронних органів та центрального апарату Державної фіскальної служби України;

- 6) максимальна автоматизація процесів митного контролю та митного оформлення для зменшення «людського чинника»;

- 7) законодавче обмеження права митних інспекторів довільно тлумачити;

- 8) спрощення митних процедур та уніфікація практики застосування митного законодавства в різних митницях;

- 9) усунення нечіткості та колізій у митному законодавстві [7].

Таким чином, є зрозумілим, що найбільш проблемними питаннями для бізнесу в митній сфері є нижчеприведені.

1. Недосконалість чинного митного законодавства, що надає змогу недобросовісним учасникам зовнішньоекономічної діяльності продовжувати здійснення своєї протиправної діяльності й вибудовувати протиправні схеми з ухилення від сплати податків та зборів у повному обсязі, та дає змогу працівникам митниць незаконно втручатися в діяльність сумлінних суб'єктів господарювання з метою отримання неправомірної вигоди.

2. Двозначність ряду норм Митного кодексу України, проблемні питання застосування нормативно-правових актів із питань визначення митної вартості, невизначеність критеріїв, за якими проводиться більший обсяг митних процедур (огляд, перерахунок товару, перевірка пакування, направлення на експертизу тощо), призводить до суттєвих збитків учасників зовнішньоекономічної діяльності. Також поширеною є практика судового оскарження дій митних органів підприємствами, водночас, частіше за все, судові органи ігнорують позицію бізнесу та приймають рішення виключно на користь митниці.

2. Застарілість митної інфраструктури, зношеність техніки, відсутність нормальних умов у пунктах пропуску через державний кордон України, відсутність програмних продуктів, які дозволяють максимально уникнути спілкування підприємств із персоналом митних органів.

Бізнес зацікавлений у мінімальному втручанні держави, підприємства прагнуть зменшити видатки, які виникають унаслідок незрозумілої для них процедури митного оформлення. Всі учасники міжнародної торгівлі зацікавлені в поданні документів в електронній формі за допомогою мережі Інтернет.

3. Відсутність єдиного центру на рівні центрального апарату, який аналізуватиме та систематизуватиме виконання законодавчих норм у митницях та буде надавати обов'язкові для виконання роз'яснення для всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності.

На даний час бізнес, особливо той, який представлено на всій території України, вбачає в діях митниць неоднозначне та різноманітне виконання норм митного законодавства. Фактично на сьогодні в різних митницях (у різних регіонах і областях) мають місце випадки різного застосування тієї чи іншої норми закону. На один і той самий товар кожна митниця може вимагати різний обсяг документів, на підставі яких здійснюється митне оформлення. Також різним є час на здійснення митних процедур, змінюється і обсяг митних процедур. Тобто на сьогодні у зв'язку з відсутністю єдиного контрольного органу у структурі Державної фіскальної служби України, який може надавати роз'яснення з митних питань та особливостей їх застосування, бізнес зазнає значних збитків.

Учасники зовнішньоекономічної діяльності потребують чіткого переліку вимог, які митниця ставитиме перед ними в разі здійснення митного контролю та митного оформлення товарів. У свою чергу, бізнес-середовище, яке, частіше за все, складається із сумлінних платників податків, потребує чітких гарантій держави з невторчання в їх господарську діяльність.

Тобто, враховуючи вищевикладене та спираючись на думку провідних фахівців Американської торговельної палати в Україні та Європейської Бізнес Асоціації, необхідно зазначити, що бізнес-середовище очікує від Державної фіскальної служби України та згодом від Державної митної служби України впровадження таких напрямків реформування митної справи, як:

- 1) автоматизація митних процедур і розвиток концепції «електронної митниці»;
- 2) вдосконалення митних формальностей та системи управління ризиками;
- 3) забезпечення доступності інформації з митних питань;

4) реформування процедур оскарження рішень митних органів;

5) удосконалення порядку сплати митних платежів [7].

Митна система України повинна і здатна як забезпечувати реалізацію поточних завдань держави, так і спрямовувати свою діяльність на усунення бюрократичних перепон, зменшення кількості невиправданих адміністративних бар'єрів та сприяти міжнародній торгівлі. З метою реалізації своїх повноважень у напрямку забезпечення безпеки держави подальшими напрямками реформування митної системи є посилення правоохоронної ролі митниці, отримання виняткових повноважень щодо дій на державному кордоні з товарами та транспортними засобами. На нашу думку, це може бути визначення єдиного органу на кордоні, тобто об'єднання Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України в Митно-прикордонну службу України.

Висновки і пропозиції. Митна система України є самостійним механізмом державного управління, який є залежним від невиправдано великої кількості інших систем – механізмів державного управління. Митна система України включає в себе не лише підрозділи митного спрямування Державної фіскальної служби України, а згодом і всієї Державної митної служби України, а й інші елементи й компоненти, які впливають на діяльність у митній сфері. Фактично сама ж митна система України знаходиться в митному середовищі, що складається з різноманітних елементів, компонентів, складових частин тощо.

Місце та роль митної системи України ще потребує свого вирішення, адже підпорядкування створеної наприкінці 2018 року Державної митної служби України Міністерству фінансів України не дозволить повноцінно реалізувати повноваження у сфері боротьби з митними правопорушеннями. Чинним законодавством на даний час неможливо забезпечити повноцінне здійснення всього обсягу митних функцій силами новоствореної Державної митної служби України.

Важливим питанням під час здійснення реформ митного напрямку є фахова експертна думка бізнес-середовища, яке постійно надає реальні пропозиції, що потребують оформлення у вигляді проектів нормативно-правових актів та впровадження їх у поточну діяльність митного відомства.

Таким чином, пропонується зосередитися на здійсненні реформ митної системи України, які сприятимуть розвитку національної економіки, підвищать конкурентоспроможність вітчизняних виробників, дозволять залучити значні обсяги іноземних інвестицій тощо. При цьому обов'язковою передумовою таких масштабних перетворень повинне стати широке наукове та експертне обговорення різноманітних аспектів діяльності реформованої митної системи України та вироблення фахівцями єдиного підходу до питань реформування в митній сфері.

Список використаної літератури:

1. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1200. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini>.
2. Corruption Risks in the Government Work: Business Point of View. The Ukrainian Network of Integrity and Compliance (UNIC). URL : https://www.dropbox.com/s/t39nxy018xz7vmg/UNIC%20Research_Corruption%20Risks%20in%20the%20Government%20Work_Business%20Point%20of%20View_2018_ENG.pdf?dl=0.
3. Тесленко Д.В. Бюджетообразующая роль современной таможенной системы России : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Москва : 2006. 28 с.
4. Мартинюк В.П. Митна система України та її фінансово-регулюючий потенціал. Механізм регулювання економіки. 2010. № 3. С. 84–92.
5. Годованець О.В. Фінансовий потенціал митної системи України. *Ефективна економіка*. 2015. № 11. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_11_70.
6. Президент подписал закон о «евробляхах»: куда пойдут деньги. *Интернет-видання «Факти»*. URL : <https://fakty.ua/287738-prezident-podpisal-zakon-o-evroblyahah-kuda-pojdut-dengi>.
7. Керівні принципи для митної справи в Україні. Офіційний веб-портал Американської торговельної палати в Україні. URL : http://www.chamber.ua/Content/Documents/1140630383Guidelines_for_Customs_Policy_in_Ukraine_UA.pdf.

Улицкий А. Г. Особенности функционирования таможенной системы Украины в современных условиях

Статья посвящена особенностям функционирования таможенной системы Украины. В частности, предлагается рассмотреть роль и место таможенной системы Украины в современных условиях, рассмотреть особенности и проблемные определения этой системы как самостоятельного механизма государственного управления. Указывается на необходимость определения конкретного круга вопросов, полномочий и функций таможенной системы Украины, которые будет реализовывать Украина в своей экономической политике. В статье подчеркивается необходимость построения устойчивой модели государственного управления в таможенном направлении, а также предлагается сосредоточиться на осуществлении исключительно быстрых, эффективных и действенных реформ таможенного направления.

Ключевые слова: таможенная система Украины, Государственная фискальная служба Украины, реформа, полномочия, функции, реформы таможенного направления, механизм государственного управления.

Ulitskyi A. H. Features of functioning of the customs system of Ukraine in the current context

The article is devoted to the features of functioning of the customs system of Ukraine. In particular, it is proposed to consider the role and place of the customs system of Ukraine under current conditions, to consider the features and problem definitions of this system as an independent mechanism of state administration. The article states the need to define a specific range of issues, powers and functions of the customs system that Ukraine will implement in its economic policy. The article emphasizes the necessity of building a sustainable model of state administration in the customs field, and also proposes to focus on the implementation of extremely fast, efficient and effective customs-related reforms.

Key words: Customs system of Ukraine, State Fiscal Service of Ukraine, reform, powers, functions, customs reform, state administration mechanism.