

Яромій І. В.,

здобувач

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

CONCERNING THE POSSIBILITY OF USING FOREIGN EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF CUSTOMS AUTHORITIES IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню закордонного досвіду функціонування митних органів. Зазначено, що, незважаючи на однотипність завдань та уніфікацію функцій митних органів, діяльність даних структур у кожній країні має свої особливості. Наголошено на необхідності використання досвіду закордонних країн у процесі подальшого реформування митних органів в Україні.

Ключові слова: митні органи, зарубіжні країни, реформування, порядок управління та функціонування.

Статья посвящена исследованию зарубежного опыта функционирования таможенных органов. Отмечено, что, несмотря на однотипность задач и унификацию функций таможенных органов, деятельность данных структур в каждой стране имеет свои особенности. Подчеркнута необходимость использования опыта зарубежных стран в процессе дальнейшего реформирования таможенных органов в Украине.

Ключевые слова: таможенные органы, зарубежные страны, реформирование, порядок управления и функционирования.

The article is devoted to the study of foreign experience of the functioning of customs authorities. It is noted that, despite the uniformity of tasks and the unification of functions of customs authorities, the activity of these structures in each country has its own characteristics.

It is emphasized that, as a rule, the management of customs services in all countries of the world has a three-tiered vertical organizational structure, which includes: a higher level – the central government, which has overall responsibility for the management of customs authorities throughout the country; the middle level is the regional administration that manages the customs in a particular region; lower level – local units (customs), which directly carry out customs control and registration of goods, vehicles and individuals.

The author notes that any organizational or staff changes in the organization of the activities of the customs authorities will not be effective without the introduction of effective non-discriminatory measures for the consumers of customs services. The formation of new divisions based on the outdated post-Soviet approach to the administration process will not produce an effective result. The functioning of the updated customs authorities system should be based on automation of processes and avoidance of the subjective factor; creation of an effective system of analysis of corruption risks; functioning of a single system of electronic document circulation between state authorities in order to accelerate the process of information exchange; interaction with customs authorities of foreign countries.

The necessity of using the experience of foreign countries in the process of further reformation of customs authorities in Ukraine is emphasized.

Key words: customs authorities, foreign countries, reforms, management and functioning.

Постановка завдання. В умовах глобалізації світової економіки та посилення взаємозалежності країн різко зросло значення митного складника їхньої економічної політики. Ефективна митна політика і раціонально організований митні служби сприяють використанню переваг глобалізації (стимулюють зростання зовнішньої торгівлі країни, поліпшення структури її товарообігу і підвищення конкурентоспроможності експортної продукції). Як слушно зазначає польський учений-економіст Г. Мосей, митна служба є одним із найважливіших елементів інституційного оточення підприємства, що існує за умов ринкової економіки і глобальної торгівлі [1]. У цих умовах ефективне і дієве функціонування митних органів зводить до мінімуму негативні наслідки процесу глобалізації, зокрема розширення поля для різного роду шахрайства і криміналізації на світових товарних і фінансових ринках.

Сучасний процес реформування діяльності митних органів України, який проходить останніми роками, не приносить очікуваних результатів. За відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби, як і грунтовного аналізу проведених

перетворень, механічна передача функцій, зміна підпорядкування чи назви центрального органу або його структурних підрозділів не приводять до якісних змін у роботі митної системи, на які очікують громадян та бізнес. Під час модернізації українських митних органів досить велика увага має приділятися вивченням досвіду інших країн, його критичному аналізу й адаптованому використанню, а вибір європейського вектора розвитку нашої країни змушує приділити особливу увагу дослідженням моделей організації й адміністрування митних органів у закордонних країнах [2].

Аналіз основних публікацій. Науковому аналізу іноземного досвіду функціонування митних органів, процесу їх адміністрування, вивченням організаційно-штатної структури та їхнього місця в системі державних органів присвячені роботи багатьох українських науковців, зокрема: І. Бережнюка, Є. Додіна, С. Доротича, В. Комзюка, Ю. Оніщукі, Д. Прийманченка, В. Ченцова й інших. Проте процес реформування діяльності митних органів закордонних країн не стойть на місці, і дана проблематика потребує нових досліджень для вивчення сучасних тенденцій

щодо функціонування зазначених митних органів для його подальшого використання в Україні.

Метою статті є дослідження основних тенденцій функціонування митних органів іноземних країн, здійснення аналізу основних моделей їхньої організаційно-штатної структури та можливості використання позитивного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. На важливість використання світового досвіду в процесі реформування і вдосконалення діяльності митних органів України вказували багато науковців, досліджуючи правовий статус цих органів. Так, В. Качан акцентував увагу на тому, що під час реформування митних органів України потрібно звернути увагу на позитивний досвід розвинених країн у цьому питанні. Проведення реформ має бути спрямоване, зокрема, на покращення керованості та контролюваності митних органів та їхньої діяльності [3, с. 55–56]. І. Бережнюк зазначає, що бажання України вступити до єдиного економічного простору Європейського Союзу (далі – ЄС) неминуче приведе до реорганізації митних органів. У зв'язку із цим постає необхідність імплементації досвіду митних органів держав-членів ЄС у систему органів державної влади України. Тому вивчення правового статусу митних органів країн ЄС на сучасному етапі викликає не тільки теоретичний, але й практичний інтерес [4, с. 38; 5].

Управління митними службами в усіх країнах світу зазвичай має трирівневу вертикальну організаційну структуру, яка містить: вищий рівень – центральне управління, на яке покладена загальна відповідальність за управління митними органами на території всієї країни; середній рівень – регіональні управління, які здійснюють керівництво митницями в окремому регіоні; нижчий рівень – місцеві підрозділи (митниці), які безпосередньо здійснюють митний контроль і оформлення товарів, транспортних засобів та фізичних осіб. Розподіл повноважень, прав і обов'язків між цими рівнями здійснюється на основі чіткого розмежування функцій центрального управління й оперативної роботи на місцях [6].

На нашу думку, значний науковий та практичний інтерес становлять митна практика й особливості її правового регулювання в Сполучених Штатах Америки (далі – США).

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.

Основна функція CBP – правоохоронна, що передбачає боротьбу з тероризмом та незаконною міграцією, захист національної економіки, захист довкілля і здоров'я громадян, збереження культурної спадщини, охорону державного кордону, а також підтримку законної зовнішньої торгівлі та туризму.

CBP є найбільшим серед правоохоронних органів США за кількістю працівників – понад 62 450 осіб. Це митні офіцери та прикордонні агенти, фахівці із сільського господарства, пілоти літаків, торгові

спеціалісти, співробітники місії підтримки та співробітники-кінологи.

Структурно служба складається з 5 підрозділів, як-от: митниця (Field operations), яка виконує 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), служба забезпечення (enterprise service) – аналог нашого організаційно-розпорядчого підрозділу. Бюджет відомства становить 13,6 млрд дол. на рік, митні органи США забезпечують надходження до федерального бюджету приблизно 30 млрд дол. (що становить менше 1% загальної дохідної частини, яка дорівнює майже 4 трлн дол.). Регіональна структура митного напряму складається із 20 митниць (Field Operations offices), 328 пунктів контролю (ports of entry) і 15 станцій попереднього контролю в Канаді, Ірландії та країнах Карибського басейну [7].

За час існування Митної служби США накопичено значний досвід її діяльності, зокрема у сфері протидії порушенням митного законодавства. Основним завданням Митної служби США є митний захист кордонів США та створення надійних умов для дотримання законів під час завезення товарів до Сполучених Штатів і вивезення їх із країни. Крім того, митні органи наділені повноваженнями не тільки стежити за дотриманням митних законів, а і контролювати стягнення мит [8]. У зону їхньої відповідальності входить так само контроль над виконанням усіх федеральних законів на лінії кордону США. Загалом, усю сферу діяльності Митної служби США можна розділити за такими основними напрямами: реалізація митного законодавства; виконання вимог законів про наркотичні засоби; виконання законів про контроль над експортом; виконання законодавства щодо боротьби з «відмиванням» грошей. Необхідно зазначити, що основними в цій діяльності є завдання, пов'язані з дотриманням саме митного законодавства. Через це Митну службу США можна назвати основним відомством, яке здійснює розслідування порушень митного законодавства.

Розглянемо далі основні принципи організації діяльності митної служби Великої Британії. Служба доходів і митниця у Великій Британії (Her Majesty's Revenue & Customs (далі – HMRC)) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створена Актом парламенту 2005 р. 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 міжнародній 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:

– Митний департамент;

– Департамент трансформації митниці [9].

Сучасна державна фіскальна служба в Україні частково відтворює британську модель побудови митних органів.

На особливу увагу заслуговує досвід Агентства прикордонного контролю Великої Британії (UK Border Agency) з виявлення, попередження митних правопорушень та розроблення напрямів модернізації служби. Існування інституту проведення незалежних перевірок, що гарантує дієвість подальших модернізацій служби, є одним із показників успіху в боротьбі з митними правопорушеннями. Результати перевірок викладаються у вигляді звітів із зазначенням висновків у вигляді рекомендацій щодо подальших дій. Звіти є загальнодоступними і викладені на сайті www.independent.gov.uk. Розвідувальні дані є важливим засобом попередження і виявлення митних правопорушень у Великій Британії. Можливість застосування превентивних заходів, спрямованих на перешкоджання реалізації незаконних дій, є головним елементом схеми боротьби з митними правопорушеннями.

Далі розглянемо організацію діяльності митних органів у Франції. У даній країні підпорядкована Міністерству економіки і фінансів Генеральна дирекція митниць і непрямих податків (Direction générale des douanes et droits indirects (далі – DGDDI)) виконує три основні завдання: боротьба з шахрайством, підтримка економічної діяльності та сприяння оподаткуванню [10].

У сфері боротьби з шахрайством та міжнародним обігом заборонених предметів DGDDI забезпечує 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, захист прав споживачів, природної і культурної спадщини).

У частині захисту економічної діяльності DGDDI підтримує національну економіку та французькі компанії. На підставі правил, установлених для міжнародної торгівлі, вона контролює за допомогою процедур, адаптованих до потреб бізнесу, торгові потоки за трьома напрямами:

– швидкість;

– безпека;

– якість.

Фіскальна місія. У частині сприяння оподаткуванню DGDDI забезпечує щороку приблизно 13% суми державних доходів і робить свій внесок, як і її європейські колеги, у фінансування бюджету ЄС.

Митна система Франції складається з таких елементів:

– Генеральна дирекція митниць і непрямих податків;

– 12 міжрегіональних дирекцій;

– 42 регіональні дирекції [7].

Отже, як функціональна, так і структурна композиція митної служби Франції відповідає світовим стандартам. Генеральне управління митниць і непрямих податків Міністерства економіки і фінансів Франції має секретаріат і мережу різних технічних бюро, розділених на шість функціональних відділів: кадрів і бюджету, організаційно адміністративний, статистики й інформації, зовнішньоторговельних операцій, юридичний, оподаткування нафтопродуктів і транспорту. У межах юридичного відділу діє чотири підрозділи: правовий, консультивний, заборон публічного характеру, боротьби із правопорушеннями. Серед основних підрозділів відділу зовнішньоторговельних операцій – служби регулювання процедури митного очищення, зовнішньоторговельного обігу сільськогосподарських і промислових товарів, координації європейської та міжнародної співпраці тощо [11].

Маємо зазначити, що організаційна структура митних органів України, яка існувала в 90-х рр. минулого століття, була дещо схожою на французьку.

Досить цікавим для України є досвід діяльності митних органів Румунії – країни, економіка якої в недавньому минулому базувалася здебільшого на державній формі власності та була плановою. На початку 90-х рр. у країні відбувся бурхливий розвиток ринкових відносин. Через недосконалі законодавство, корупцію, низький рівень обладнання технічними засобами митного контролю, відсутність кваліфікованих кадрів митні правоопорушення стали тотальним явищем. Проте нині приклад Румунії свідчить, що цілеспрямована та кропітка робота над усіма аспектами згаданої проблеми дає свій позитивний результат. Боротьба з митними правопорушеннями в країні є багаторівневою і системною, відповідає високим стандартам ЄС: належне правове регулювання, удосконалі механізми та форми співробітництва в даній сфері, високий рівень взаємодії тощо. Різними установами здійснюється аналіз діяльності митних органів Румунії, зокрема у сфері запобігання та боротьби з митними правопорушеннями. Успішно працює моніторинг Митної служби Румунії (DGV), що дає підґрунт для вдосконалення законодавства. Позитивним є використання даних Румунського національного інституту статистики для проведення прогнозування та виявлення тенденцій у сконцентрованих правопорушеннях. Аналіз статистичних даних допомагає митним органам виділяти стратегічні напрями роботи, планувати та вправно здійснювати роботу із профілактики митних правопорушень [8].

В умовах сьогодення першочергово необхідно вести мову про реформування системи адміністрування у сфері діяльності митної служби в Україні. Розглянуті вище моделі організації діяльності митних органів закордонних країн вказують на необхідність процесу реформування структури, на викоремлення митного напряму в структурі Державної фіскальної служби.

Зауважимо, що будь-які організаційно-штатні або адміністративні зміни в організації діяльності митних органів не будуть ефективними без запровадження дієвих заходів недискримінаційного характеру до споживачів митних послуг. Формування нових підрозділів на основі застарілого пострадянського підходу до процесу адміністрування не дасть очікуваного результату. Функціонування оновленої системи митних органів має базуватися на засадах автоматизація процесів і уникнення суб'єктивного чинника; створення ефективної системи аналізу корупційних ризиків; функціонування єдиної системи електронного документообігу між державними органами для пришвидшення процесу обміну інформацією; взаємодії з митними органами закордонних країн.

Висновки. У підсумку проведеного нами дослідження організаційно-штатної структури, порядку

управління та функціонування митних органів закордонних країн необхідно зазначити відсутність єдиної моделі організації їх діяльності. Незважаючи на однотипність завдань та уніфікацію функцій митних органів, діяльність даних структур у кожній країні має свої особливості. Робота митних органів кожної країни залежить від порядку державного управління, оскільки є складовою частиною державного механізму. Для більшості сучасних країн характерним є те, що митні органи діють у структурі міністерства фінансів. Це підвищує ефективність праці митних органів та зменшує вплив на них із боку центральних органів державної влади. Даний досвід необхідно використовувати в процесі подальшого реформування Державної фіскальної служби України з метою створення дієвих механізмів адміністрування митних органів в країні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мосей Г. О реформировании таможенной системы. Проблемы теории и практики управления. 2000. № 5. С. 23–34.
2. Дорофеєва Л. Сучасні моделі організаційної структури та основні засади функціонування митних адміністрацій у Країнах Європейського Союзу. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_1/part_1/12.pdf.
3. Кацай В. Реформування митної системи. Митна справа. 2009. № 4 (64). С. 55–56.
4. Бережнюк І. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: моногр. Дніпропетровськ: Акад. митної служби України, 2009. 543 с.
5. Комзюк В. Щодо використання зарубіжного досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України. Форум права. 2016. № 1. С. 110–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_20.
6. Ченцов В. В. Досвід модернізації митної служби США та можливості його імплементації в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ChentsovStat.pdf>.
7. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. URL: https://www.slideshare.net/IER_Kyiv/ss-79291652.
8. Капітанець С. Запобігання та протидія митним правопорушенням: аналіз закордонного досвіду. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/26-1-2017/13.pdf>.
9. Митні органи Великої Британії. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/581951/HMRCorganisationchart-January-2017.pdf.
10. Les multiples missions de la douane française. URL: <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11602-les-multiples-missions-de-la-douane-francaise>.
11. Ченцов В. Особливості державного управління митною службою Франції. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2009/38.pdf.