

## РЕФОРМИ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

### REFORMS OF THE CUSTOMS SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

*Стаття присвячена актуальним питанням реформування митної системи України. Зокрема, пропонується чітко визначити стан та перспективи наближення підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України до вимог, які висувуються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів. Проаналізовано стан та проблематику реалізації митної політики Державною фіскальною службою України в сучасних умовах. Розглянуто стан здійснення реформ митного спрямування, які є важливими для керівництва держави та Державної фіскальної служби України. Наголошується на необхідності визначення єдиного підходу до реформування митної системи. Доведено, що на даному етапі для успішної реформи митної системи України необхідно на законодавчому рівні визначити програму розвитку митної системи як концептуальний документ.*

**Ключові слова:** реформа, митна система, реформування, державна митна справа, Державна фіскальна служба України, концепція, євроінтеграційні процеси, розвиток, реформи митного спрямування.

*Стаття посвящена актуальним вопросам реформирования таможенной системы Украины. Так, предлагается четко определить состояние и перспективы соответствия подразделений таможенного направления Государственной фискальной службы Украины требованиям, которые предъявляются государству в контексте евроинтеграционных процессов. Проанализировано состояние и проблематика реализации таможенной политики Государственной фискальной службы Украины в современных условиях. Рассмотрено состояние осуществления реформ таможенного направления, которые являются важными для*

*руководства государства и Государственной фискальной службы Украины. Акцентируется внимание на необходимости определения единого подхода к реформированию таможенной системы. Доказано, что на данном этапе для успешной реформы таможенной системы Украины необходимо на законодательном уровне определить программу развития таможенной системы Украины как концептуальный документ.*

**Ключевые слова:** реформа, таможенная система, государственное таможенное дело, Государственная фискальная служба Украины, концепция, евроинтеграционные процессы, развитие, реформы таможенного направления.

*The article is devoted to the actual issues of reforming the customs system of Ukraine. In particular, it is proposed to clearly identify the state and prospects of approximation of the customs units of the State Fiscal Service of Ukraine to the requirements put forward by the state in the context of European integration processes. The state and problems of implementation of the customs policy by the State fiscal service of Ukraine in the modern conditions are analyzed. The state of implementation of customs-related reforms is considered, which are important for the leadership of the state and the State Fiscal Service of Ukraine. It is emphasized on the need to define a unified approach to reforming the customs system. It is proved that at this stage, for the successful reform of the customs system of Ukraine, it is necessary to determine the program of development of the customs system of Ukraine as a conceptual document at the legislative level.*

**Key words:** reform, customs system, reforming, state customs, State Fiscal Service of Ukraine, concept, European integration processes, development, customs reform.

УДК 339.543

**Уліцький А.Г.**

аспірант відділу моніторингу законодавства

Інститут законодавства Верховної Ради України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Економічний стан України та перспективи розвитку національної економіки потребують адекватного та своєчасного впливу й втручання держави в діяльність переважної кількості органів державної влади. Вплив держави на реформування певних сфер економіки вже дає певні позитивні результати. Водночас такі результати є можливими лише у випадку проведення спланованих та скоординованих дій усіх зацікавлених сторін.

Так, особливої уваги потребує питання реформування митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів. Західні партнери України неодноразово звертали увагу керівництва держави на необхідність проведення ряду структурних та функціональних перетворень Державної фіскальної служби України. Оскільки саме Державна

фіскальна служба України реалізує державну політику у сфері державної митної справи, а також державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, то і реформування митної системи України є надзвичайно актуальним питанням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику перетворень і реформування митної служби та митних органів, перспективні напрями митної політики, розвиток певних напрямів (митної безпеки, митного контролю, митного оформлення, з питань кадрового забезпечення, з питань протидії корупції, з питань пост-аудиту тощо) митної служби, наближення митної служби до стандартів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації неодноразово порушували ряд видатних науковців. Серед таких науков-

ців слід відзначити В.В. Ченцова, П.В. Пашка, О.П. Федотова, О.Б. Єгорова, О.В. Комарова, Ю.Д. Кунєва, Є.В. Додіна, Б.А. Кормича, Л.М. Дорофєєву, Л.М. Івашову, Л.Р. Баязітова, Д.В. Приймаченка, А.В. Мазура, М.М. Разумєя та ін. Важливий внесок внесли також фахівці з митної справи, а саме: А.В. Макаренко, В.П. Науменко, С.П. Петрусь, Т.С. Тоцька тощо.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Важливим напрямом наукових розробок та досліджень залишаються питання вироблення єдиного підходу до реформування митної системи в умовах відсутності окремо визначеного (мав би окремий статус, як центральний орган виконавчої влади) державного органу, який би займався виключно питаннями митного характеру. Також науковцями недостатньо досліджена проблематика здійснення реформ митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів в умовах здійснення державної митної справи Державною фіскальною службою України.

Також проблемним є і питання законодавчого закріплення реформ митної системи України. Тематика митниці є провідною серед усіх програм Кабінету Міністрів України, але конкретно визначеного шляху (дорожньої карти – покрокового концептуального документу) реформування до вимог сучасності до цього часу не здійснено. Фактично кожен рік з'являються все нові підходи до реформування митної системи України. Це, у свою чергу, не дозволяє здійснити поетапний план реформування митної системи України.

**Мета статті** – визначити стан та перспективи наближення підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України до вимог, які висуваються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів. Проаналізувати стан та проблематику реалізації митної політики Державною фіскальною службою України в сучасних умовах. Розглянути стан здійснення реформ митного спрямування, які є важливими для керівництва держави та Державної фіскальної служби України. Надати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення питань реформування митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту

Європейського Союзу є одним із пріоритетів вказаної стратегії [1].

Реформування митної системи України є надзвичайно актуальним та своєчасним питанням, але безпосередня реалізація даної реформи далека не лише від завершення, а й від початку.

Зазначимо, що відповідно до чинного законодавства Державна фіскальна служба України в межах своїх повноважень забезпечує виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [2].

Також в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зазначено, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір, у тому числі її зобов'язання розбудовувати розвинуту й сталу демократію та ринкову економіку [3].

Такі високі прагнення нашої держави не можуть не впливати на діяльність органів державної влади. Саме тому наближення стандартів роботи підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України до вимог, які висуваються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів, є питанням, яке треба розв'язувати вже зараз.

Разом з тим на шляху до приведення митної системи України до загальноновизнаних в Європі та у світі норм та стандартів існує чимало перешкод, частину з яких держава не може подолати вже кілька років внаслідок складних політичних впливів на сферу відання Державної фіскальної служби України.

Оскільки основною частиною митної системи України є саме Державна фіскальна служба України, яка реалізує державну політику у сфері державної митної справи та державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, то і внесення різноманітних, частіше за все неузгоджених між собою, підходів (у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів) до реформування з боку Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України сприяють невизначеності в правильності обраного вектору [2].

Так, треба погодитися з думкою О.П. Федотова, який визначає, що безсистемне реформування державної митної справи в тій чи іншій площині (враховуючи проекти постійних новацій, нововведень та інших рамкових стандартів) ідуть не на користь загальним правилам реалізації державної митної справи. Звичайні організаційні дії з інтеграції та реструктуризації не несуть нічого позитивного та гальмують виконання ухвалених державних рішень у сфері державної митної справи [4].

На думку Л.М. Дорофєєвої, сьогодні слід констатувати відсутність однозначності в підходах до подальшого реформування митних органів: робити це в складі Державної фіскальної служби України чи відновлювати (або створювати заново) самостійну інституцію. На фоні невизначеності зі стратегічним курсом реформ дістають розвитку занадто різнопланові ідеї:

- 2013 рік – об'єднання податкових та митних органів з урахуванням досвіду Великобританії;

- 2014 рік – ліквідація Міністерства доходів і зборів України та відновлення самостійності митних органів змінюється перетворенням Міністерства на Державну фіскальну службу України;

- 2015 рік – повна ліквідація митниць як юридичних осіб та передача окремих митниць на аутсорсинг іноземним компаніям;

- 2016 рік – ініціювання створення самостійної Національної митної служби України і Міжвідомчого цільового центру та мобільних груп для боротьби з корупцією на митниці, а також пропозиції щодо напрацювання плану реформи митної служби України представниками США, де, на відміну від Великобританії, митні органи об'єднані не з податковими органами, а з прикордонною службою [5].

Також Л.М. Дорофєєва дотримується думки, що необхідно розробити сучасну, розраховану принаймні на 10 років Концепцію реформування митних органів України [5].

Варто зазначити, що на даний час ані на законодавчому рівні, ані в працях науковців, не надано чіткого визначення митної складової Державної фіскальної служби України. Вважаємо, що, реформуючи державну митну справу, треба обов'язково розуміти, що і як треба реформувати, якими саме силами та засобами, в які терміни тощо.

Невизначеність у базових поняттях не дає змоги керівництву держави чітко сформулювати концептуальні засади розвитку саме митної системи України, особливо зважаючи на те, що повноваження митної системи України перерозподілено між Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Службою безпеки України та іншими правоохоронними та контролюючими органами.

Необхідно констатувати, що до цього часу ані Кабінетом Міністрів України, ані керівництвом Державної фіскальної служби України не зроблено досить простих дій та кроків з питань здійснення реформ митної системи України, а саме:

- не сформовано кінцевої мети реформування митної системи України;

- не визначено комплексного бачення (короткострокове, середньострокове та довгострокове) проблематики процесів реформування митної системи України;

- не визначено пріоритетних напрямів, механізмів реалізації і строків виконання завдань із реформування митної системи України;

- не визначено шляхів вирішення, а також не окреслено механізмів вирішення найбільш проблемних питань, що мають місце в зовнішньоекономічній діяльності;

- не вирішено питання розмежування та дублювання повноважень контролюючих органів на митному кордоні України тощо.

Найбільш кричущим є той факт, що під час здійснення реформ митної складової Державної фіскальної служби України, починаючи з 2014 року, жодного разу ані суспільству, ані фахівцям, ані незалежним експертам не надавалося попередніх розрахунків економічного ефекту від перетворень, які планувалося здійснити. Джерело фінансування реорганізаційних процесів, що мали та мають місце в Державній фіскальній службі України, на даний момент єдине – це Державний бюджет України.

Саме тому платники податків повинні бачити як позитивний, так і негативний економічний ефект від численних реформ митної системи України.

Після обрання Президента України та проведення дострокових парламентських виборів у 2014 році реформи митної системи тривають до цього часу. Жодного результату від численних обговорень, презентацій програм Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, окремими народними депутатами України, внесення до Верховної Ради України проектів нормативно-правових актів на даний час немає.

Саме тому пропонується в разі проведення реформ митного спрямування, які є важливими для Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, чітко визначати коло осіб, які мають впроваджувати в життя держави реформу митної системи України.

Питання персональної відповідальності осіб, які здійснюють реформування митної системи України, за невдалі рішення або за невиконання таких рішень має мати принциповий характер. Винні особи повинні притягуватися не лише до дисциплінарної відповідальності, а й повинно розглядатися питання щодо вчинення ними можливих неправомірних

дій (або внаслідок їх бездіяльності), в результаті яких не здійснено заходів з реформування митної системи, внаслідок чого Державному бюджету України нанесено збитків.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що реформування митної системи України практично неможливо здійснити в разі відсутності конкретного відомства (яке одноосібно буде займатися питаннями митного спрямування, розвитком процесів реформування митної системи України) та кола людей (професіоналів у галузі державного управління та державної митної справи), які будуть наполегливо й послідовно впроваджувати етапи реформи та будуть швидко приймати рішення відповідно до принципів здійснення державної митної справи.

Треба зазначити, що реформування митної системи України неможливо проводити, спираючись виключно на попередній український досвід або ж досвід Російської Федерації. Базові принципи, на які спирається як Європейський Союз, так і Всесвітня митна організація, повинні обов'язково враховуватися нашою державою під час здійснення реформ митної системи.

Серед таких принципів слід визначити наступні:

1. Прозорість, об'єктивність та відповідальність.
2. Професіоналізм.
3. Товариські відносини з усіма країнами – членами Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.
4. Реагування на потреби країн – членів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.
5. Узагальнення результатів.
6. Впровадження нововведень та інновацій [6, с. 157].

Необхідно зазначити, що намагання України перебувати в орбіті євроінтеграційних процесів вигідно не лише нашій державі, а й країнам Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.

Не є секретом, що кінцевою метою європейської та світової інтеграції для іноземних країн є питання максимального сприяння міжнародній торгівлі. Саме тому й Україні вигідно бути активним учасником світової торгівлі, і це вигідно також і нашим партнерам – країнам Європейського Союзу, США, країнам Азії та Африки, країнам Південної Америки тощо.

Разом з тим необхідно враховувати наступні аспекти:

1. За принципом сприяння міжнародній торгівлі стоять, окрім зовнішньополітичних інтересів іншої держави, виключно комер-

ційні інтереси суб'єктів господарювання тієї чи іншої країни.

2. За принципом прискорення процедур митного контролю та митного оформлення стоять, окрім економічних інтересів іншої держави, питання економії коштів іноземних компаній, які мають інтереси в тій чи іншій країні.

3. За принципом автоматизації процесів митного контролю та митного оформлення стоять, окрім розвідувальних та аналітичних інтересів іншої держави, питання зменшення адміністративних витрат (скорочення витрат на власний персонал, мінімізація видатків під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності) іноземних компаній.

4. За принципом боротьби із шахрайством стоять, окрім інтересів з боротьби з організованою та економічною злочинністю правоохоронних органів іншої держави, питання часткового зняття із себе (як учасника міжнародної торгівлі) відповідальності за неправомірні дії партнерів інших вітчизняних або ж іноземних компаній та перекладання дій по захисту власного бізнесу на компетентні служби іншої держави, а також мінімізація витрат на перевірку платоспроможності та добросовісності комерційних партнерів.

5. За принципом безпеки кордонів стоять національні інтереси кожної країни в боротьбі з контрабандою, торгівлею наркотиками, зброєю, небезпечними речовинами, захист прав інтелектуальної власності, боротьба з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом тощо.

6. За принципом навчання персоналу та боротьби з корупцією стоять національні інтереси країн по знешкодженню транснаціональних злочинних угруповань, які наносять шкоду їхнім економікам тощо.

Наближення підрозділів митного спрямування (митної складової) Державної фіскальної служби України до вимог, які висуваються перед державою в контексті євроінтеграційних процесів, можливе лише за умови розуміння реального стану справ у митних адміністраціях світу.

Існуючі підходи керівництва держави не дають змоги досягнути всю картину перетворень для всіх учасників реформи митної системи України.

Треба зазначити, що Всесвітня митна організація ще у 2003 році визначила такі явища, що будуть характерними для світової економіки в майбутньому. Ці результати досліджень Всесвітньої митної організації є актуальними і по цей час. Наведемо деякі з них.

1. Глобалізація, зростання і розвиток міжнародної торгівлі.

2. Посилення міжнародної конкуренції.

3. Збільшення завдань, покладених на митні служби, та очікування від митних служб значних позитивних результатів, за умови незмінності або зменшення фінансових та людських ресурсів.

4. Використання приватним сектором перетових виробничих та інформаційних систем, які, як очікують учасники міжнародної торгівлі, будуть легко адаптовані в митні процедури при експорті, імпорті та транзиті товарів.

5. Збільшення обсягів використання новітніх інформаційних та комунікаційних технологій.

6. Проведення митної політики та митних процедур відповідно до міжнародних вимог та стандартів.

7. Підвищення ролі митних органів як необхідного елемента економічного зростання та соціального розвитку.

8. Усвідомлення щодо необхідності посилення процедур митного та прикордонного контролю з боку митних адміністрацій з метою захисту суспільства від хвилювань із приводу соціальної та національної безпеки (тероризм, організована злочинність, торгівля наркотиками та зброєю, відмивання доходів) з одночасним значним спрощенням торговельних процедур [6, с. 155–156].

З огляду на вищевикладене реформа митної системи має мати надзвичайно адаптивний характер. Доцільним є планування та виконання пунктів та підпунктів плану реформ за допомогою блок-схем (завдань) з можливістю залучення до реформи на умовах окремих контрактів професіоналів певних непрофільних галузей та напрямів. Доцільним було б визначати питання заохочення осіб, причетних до реформування митної системи України, лише за умови проведення ними конкретних і реальних дій та впровадження інструментів вказаної реформи в дію.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене, необхідно на законодавчому рівні визначити програму реформи (розвитку) митної системи України як концептуальний документ. У вказаному документі необхідно передбачити короткострокові цілі, середньострокові цілі та довгострокові цілі реформування. Затвердження такої програми саме у вигляді Закону України створить передумови

для реального виконання всіх визначених завдань, припинить практику переписування одних і тих самих орієнтирів для митної системи України з однієї до іншої програми Кабінету Міністрів України та програмних документів Державної фіскальної служби України.

Кінцевою метою розробленої програми розвитку митної системи України повинно стати створення самостійного органу державної влади – центрального органу виконавчої влади (митна служба, митна адміністрація, митне агентство тощо), який здійснював би свою діяльність на підставі надсучасного матеріального та інформаційного забезпечення, використовував інновації та інноваційні підходи у своїй діяльності, мав надзвичайно просту та керовану систему управління, дієву систему контролю й попередження зловживань з боку всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 року / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

4. Федотов О.П. Концепція реалізації державної митної справи в концептуальних документах. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2014. Т. 14. С. 323–331. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua\\_2014\\_14\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_35).

5. Дорофєєва Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Випуск 40. 2016. Т. 2. С. 9–12. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.40/part\\_2/4.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.40/part_2/4.pdf).

6. Єгоров О.Б. Митна економіка (Україна – СOT – ЕС): посібник. Одеса: ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005. 226 с.