

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МИТНОГО ПРАВА ТА МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

УДК 351.713

Пашко П. В., Міністерство доходів і зборів України,
Засл. діяч науки і техніки України, д.е.н., професор;
Пашко Д. В., Національний університет
внутрішніх справ України, к.е.н., доцент кафедри

Пропозиції до інституційного механізму забезпечення національних митних інтересів України

В статті пропонуються зміни у формуванні інституційного механізму забезпечення національних митних інтересів України та перспектив подальшого розвитку митної та податкової справи. Автори зазначають, що подальший розвиток податкової та митної справи базується на створенні та впровадженні електронної інтегрованої системи відслідковування руху товарів в різних країнах, безперервного митного та аудиторського контролю на основі уніфікованого товарознавчого опису товарів, введення його в бухгалтерський, податковий та митний облік, який буде здійснюватися в електронному вигляді.

Ключові слова: митна справа, управління, митні інтереси, реорганізація митних та податкових органів.

В статье предлагаются изменения в формировании институционального механизма обеспечения национальных таможенных интересов Украины и перспектив дальнейшего развития таможенного и налогового дела. Авторы отмечают, что дальнейшее развитие налогового и таможенного дела базируется на создании и внедрении электронной интегрированной системы отслеживания движения товаров в разных странах, непрерывного таможенного и аудиторского контроля на основе унифицированного товароведческого описания товаров, введения его в бухгалтерский, налоговый и таможенный учет, который будет осуществляться в электронном виде.

Ключевые слова: таможенное дело, управление, таможенные интересы, реорганизация таможенных и налоговых органов.

Changes in forming the institutional mechanism of national customs interests of Ukraine ensuring and prospects of further development of customs and tax management are proposed in the article. Authors have noted that the further development of customs and tax governing is based on the establishment of the integrated electronic system of cargoes tracking in different countries, continuous customs and audit control on a basis of unified merchandising commodities description in electronic form.

Keywords: customs governing, management, customs interests, reorganization of customs and tax bodies.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Україна продовжує вдосконалювати свої податкову та митну служби, які є механізмом наповнювання її бюджету. Керування цими структурами Міністерством фінансів є шляхом до удосконалення форм контролю за рухом коштів з боку держави.

Важливою складовою національної безпеки України є митна безпека [1]. До прямих національних митних інтересів України відносяться не тільки своєчасне та повне стягнення податків і митних зборів, але і зменшення впливу адміністративних бар'єрів на здійснення зовнішньоекономічної діяльності, адаптація митної служби до міжнародної системи митних взаємовідносин, захист України від контрабандних та неякісних товарів, участь країни у міжнародному обміні інформації.

Ці фактори необхідно враховувати при формуванні нових державних інститутів. Але, як показав досвід, об'єднання податкової та митної служби в одне міністерство без врахування їх особливостей не дало очікуваного ефекту. При тому, що існувала інституційна можливість досягнути нових синергічних ефектів, які залишилися лише в деклараціях: це питання створення єдиної бази даних з можливістю її використання усіма працівниками міністерства; виконання функції боротьби з контрабандою підрозділами податкової міліції; проведення аудиторського контролю за результатами митного оформлення податківцями – на місцях; удосконалення системи підготовки фахівців для усього відомства тощо. Головна проблема, яка залишилася невирішеною, – це відсутність системи контролю за рухом товарів від моменту ввезення на територію України до моменту його продажу.

Міндоходів декларувало, що об'єднана електронна система звітності вирішила питання контролю за підприємствами, але це не зовсім так. Згідно з існуючим законодавством, товар, який потрапляє на територію України декларується у митній декларації з використанням коду Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі – УКТЗЕД). Такий товар можливо ідентифікувати (для контролю його руху всередині країни) за кодом УКТЗЕД, номером декларації, номером товару в декларації, розширеним описом товару (31 графа митної декларації, інвойс, комерційні документи) тощо. Ця інформація подається в митницю в електронному вигляді та зберігається в базах даних. Ця база даних і до об'єднання двох служб багато років передавалася від митної до податкової служби. Але інформація щодо товарів в бухгалтерській документації, податкової звітності не співпадає по формі та форматам з митною електронною інформацією, тому при контролі податковими органами за достовірністю нарахування податків практично не використовувалася.

При існуючій системі спрощеного бухгалтерського обліку для окремих підприємців відслідкувати рух імпортованих товарів в електронному автоматизованому вигляді практично неможливо. Таким чином наскрізний контроль за рухом товарів, а відповідно, за сплаченими податками значно ускладнений та іноді неможливий. Зміна законодавчої та нормативної бази під цю ідею проведена не була.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах формування конкурентоспроможної економіки, ефективної держави завдання як митниці, так і податкової служби полягають у контролі за рухом товарів, забезпеченні безпеки інтересів держави та наповненні державної скарбниці. Визначення механізмів забезпечення ефективності митного контролю отримало досить широке поширення в науковій літературі, навчальних посібниках у зв'язку зі значною увагою, яку приділяють даному питанню держава, громадські організації, різні партії та рухи, вчені.

Пошуку і розробці методів наукової оцінки процесів формування митної безпеки, методичних підходів і практичних рекомендацій щодо механізмів формування митної діяльності [2, 3] приділяють увагу у своїх роботах такі українські вчені, як І.Г. Бережнюк, А.Д. Войцещук, Є.В. Додін, А.Б. Єгоров, Т.І. Єфіменко, Б.А. Кормич, Ю.Д. Кунев, Т.Д. Ліпіхіна, В.І. Мунтіян, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, В.М. Пінзеник, П.Я. Пісний, Д.В. Приймаченко, С.А. Терехін, С.С. Терещенко, Л.О. Ужва, В.Ю. Хомутиннік, В.В. Ченцов, М.Г. Шульга та інші.

Основною метою даної статті є визначення пропозицій щодо формування інституційного механізму забезпечення національних митних інтересів України

та перспектив подальшого розвитку митної та податкової справи.

Зміст роботи. Наприкінці 2012 року було створено Міністерство доходів і зборів України. Ідея його створення полягала в спрощенні адміністрування податків та зменшення витрат на їх здійснення. Але практична реалізація цієї мети не дала очікуваного ефекту. Було здійснене не об'єднання двох служб, а поглинання митної служби з боку податкової служби, що ускладнило механізми як адміністрування митних податків, так і здійснення інших функцій митних органів, пов'язаних із захистом держави від недоброякісних товарів та їх неправомірного потрапляння на територію України; організацією контролю за товарами в різних митних режимах на кордоні та всередині держави; обміном різною митною інформацією із державними та недержавними органами за кордоном та всередині країни; виконанням економіко-регуляторної функції тощо.

Крім цього, об'єднання двох служб значно ускладнило управлінську діяльність, яка пов'язана з організацією внутрішньої роботи в центральному органі виконавчої влади, документообігом, відповідями на запити громадян та підприємців, отриманням інформації, необхідної для роботи фахівців, кадровими питаннями, навчанням фахівців тощо, не тільки у центральному апараті, але і в областях.

Відсутність необхідних ефектів змусило державу повернутися до структури, яка існувала раніше, з окремими юридичними особами у вигляді податкової та митної служб.

Але і повернення до системи, яка вже існувала та мала недоліки, і нове призначення керівників податкової та митної служб не дасть очікуваного ефекту без зміни системи контролю за рухом товарів в країні; без організаційної та координуючої структури, яка буде стежити за цими процесами. Таким координуючим органом повинне стати Міністерство фінансів України зі створенням в ньому підрозділу з фахівцями, здатними координувати ці структури.

Очікуваний ефект у вигляді підвищення доходної частини бюджету, збільшення товарообігу через митний кордон країни, зменшення корупції, прозорості та прогнозованості у оподаткуванні, може бути досягнутий за рахунок введення контролю за рухом товарів від моменту ввезення на територію України до моменту його продажу.

При цьому спрощення контролю буде досягатися шляхом спрощення процедур на кордоні та переміщенням контролю в середину країни за допомогою механізмів аудиторського контролю, аналізу та управління ризиками.

Ці системи можуть базуватися на системі електронного обігу податкової та митної інформації, її звірки з інформацією від інших джерел як зовні, так і всередині країни.

Податки, які на основі норм законів можуть бути сплачені в митницях на основі попередньої інформації (яка не завжди відповідає документам, поданим для митного оформлення товарів) повинні (або можуть) бути сплачені всередині країни. Такий підхід різко зменшує джерело можливої корупції як на митниці, так і в податкових органах.

Реалізація цієї ідеї може бути досягнена шляхом приведення систем бухгалтерського обліку товарів всередині країни та системи обліку товарів зовнішньоекономічної діяльності до єдиних стандартів заповнення фінансових документів зі значним додатковим розширенням УКТЗЕД для цілей автома-

тизованої електронної ідентифікації товарів.

Наприклад, можливо внести наступні законодавчі зміни:

- абзац перший підпункту 296.1.1. пункту 296.1 статті 296 Податкового кодексу України доповнити частиною наступного змісту: «а також книгу обліку витрат на придбання товарів іноземного виробництва за переліком, визначеним у статті 6 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг»;

- пункт 296.10 статті 296 Податкового кодексу України доповнити частиною наступного змісту: «крім продажу товарів іноземного виробництва за переліком, визначеним у статті 6 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг»;

- статтю 6 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» доповнити частиною наступного змісту: «Завірена декларантом копія митного документу, у відповідності до якого товар було ввезено на митну територію України у митному режимі імпорту, є обов'язковою для обліку наступних товарів іноземного виробництва:» з визначенням таких товарів;

- розширити перелік обов'язкових реквізитів в податковій накладній, який визначений статтею 201 Податкового кодексу України в частині внесення інформації, яка б ідентифікувала імпорتنі товари та надавала можливість порівняти її з інформацією, що зазначена в митних деклараціях тощо.

Такий підхід надає можливість порівняти на електронному рівні товари, які ввезені та товари, які продані всередині країни, що ліквідує основу для фальсифікації товарів, дозволить контролювати не тільки митну вартість товару, як базу нарахування митних податків, але також бази нарахування внутрішніх податків.

Досягнення цієї мети можливо тільки в умовах втілення в усі сфери торгівельного суспільства електронних технологій обліку та аудиту, що потребує законодавчого введення можливості не тільки самостійного (або за допомогою спеціалізованих комерційних структур) проведення аудиту суб'єктами господарювання, але і його використання податковими та митними органами для цілей державного контролю. За аналогією уповноважених економічних операторів (глава 2 Митного кодексу України) всередині країни повинні бути визначені підприємства, яким держава довіряє та дозволяє спростити різні форми контролю.

Нормативне втілення такого підходу забезпечить можливість одночасно зі зміною форм контролю підвищити дохідну частину бюджету, побудувати прозору схему руху товарів, надати однакові можливості для усіх суб'єктів торгівлі, значно зменшити основу та рівень корупції.

Така система повинна базуватися на уніфікації опису товарів в усіх видах бухгалтерської, податкової, митної документації. Це можливо здійснити на основі підходів, які використовуються при створенні та супроводженні УКТЗЕД. Таке рішення потребує нового наукового та організаційного супроводження, використання для роботи з документами сучасних інформаційних технологій (наприклад, застосування QR-кодів та розповсюдження систем їх зчитування).

Прикладом такого розширеного опису товарів може бути Класифікатор додаткової інформації, необхідної для ідентифікації товарів, що вноситься до електронного інвойсу, який додається до митної декларації, заповненої на

бланку єдиного адміністративного документа, затверджений наказом Мініфіну №998 від 17.09.2012 року.

Використання інформації від країни міжнародних союзів щодо товарів, які оформлені в митному відношенні в країнах цих союзів, та заявлені в режимі імпорту та транзиту в Україні повинне стати дієвою складовою системи митного контролю не тільки при митному оформленні цих товарів, але також при здійсненні митного аудиторського контролю.

Митні та податкові органи України у такому разі повинні також надавати країнам вказаних союзів відповідну інформацію.

Така система обміну та використання інформації, побудована на єдиних розширених класифікаторах товарів та системи електронного документообігу, у наступному стане складовою всесвітньої мережі контролю за рухом та ланцюгами поставки товарів, що сприятиме боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями.

Таким чином, автори вважають, що подальший розвиток податкової та митної справи базується на створенні та впровадженні електронної інтегрованої системи відслідковування руху товарів по всьому ланцюгу поставки в різних країнах, безперервного митного та аудиторського контролю від кордону до кінцевого покупця на основі уніфікованого товарознавчого опису товарів, введення його в бухгалтерський та податковий облік, який буде здійснюватися в електронному вигляді.

Автори пропонують заходи щодо формування інституційного механізму забезпечення національних митних інтересів України, які можуть врахувати зазначений вище підхід в період реорганізації державних органів.

1. У разі надання Міністерству фінансів функцій координації роботи митної та податкової служб, може бути впорядковано розподіл функцій – ті, що дублюються, можуть бути надані одній із існуючих структур.

Таке підпорядкування має зменшити витрати держави на адміністрування податків (як внутрішніх, так і тих, що справляються при здійсненні зовнішньоекономічних операцій), на боротьбу з порушенням правил оподаткування та митних правил.

Створення митної служби як окремої структури обумовлено природою митної справи, яка, крім фіскальної функції, виконує захисну, регуляторну, інформаційно-статистичну та міжнародно-політичні функції, які не притаманні податковим органам [1].

2. Створення як окремої структури Фінансової міліції (на основі податкової міліції та частини підрозділів по організації боротьби з контрабандою та порушенням митних правил митної служби) з підпорядкуванням Міністру фінансів з функціями:

- а) здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- б) проведення слідчих дій за статтею «контрабанда» та статтям, віднесеним до компетенції податкової міліції;
- в) збір та реалізація інформації про порушення законодавства при виконанні податкових та митних зобов'язань платників податків, при переміщенні товарів через митний кордон України, у тому числі при здійсненні транзиту через митну територію України, інформації про операції з наркотичними засобами, культурними цінностями тощо.

Створення Фінансової міліції як окремої незалежної структури, виведеної

із підпорядкування митної служби та податкової служби, буде сприяти покращенню правоохоронних функцій, підвищенню її показників [4]. Визначення для такого органу контрольної функції буде основою для попередження корупційних дій працівників Мінфіну, податкових та митних органів.

3. Створення єдиної Центральної бази даних, яку буде адмініструвати Мінфін та за допомогою якої будуть формуватися об'єктивні дані для складання та контролю за виконанням державного бюджету; проводиться контроль за переміщенням товарів від кордону до кінцевого покупця; надаватися єдина інформація службам, які здійснюють контроль та адмініструють податки: податковій та митній службам, Фінансовій міліції. Така централізована база даних повинна бути не знов створеною комп'ютерною системою, а програмно-апаратною складовою для обробки інформації із існуючих баз даних трьох відомств з можливістю доступу до єдиної обробленої інформації з робочих місць фахівців усіх відомств. Такий підхід значно скорочує час доступу до інформації, ліквідує розбіжності в ній на час отримання, надає можливість передавати єдину уніфіковану інформацію для усіх інших органів влади та створює основу для введення в Україні єдиного вікна для запитів та отримання інформації.

4. Об'єднання підрозділів статистики в єдиний структурний підрозділ при Мінфіні; розробка методик прогнозних оцінок доходної частини бюджету на базі єдиної бази даних; реорганізація підрозділів Мінфіну, відповідальних за формування прогнозу Бюджету; встановлення єдиних обґрунтованих прогнозних показників для податкових та митних органів.

5. Надання податковим інспекторам функцій додаткового митного аудиту та контролю за надходженням податків до цільових фондів, що збільшить кількість контролюючих інспекторів за рахунок об'єднання вищевказаних служб, зменшить кількість перевірок та зменшить проблему «податкових ям» та скритої контрабанди [5].

6. Створення єдиної супутникової системи зв'язку (на базі системи зв'язку митної та податкових служб) для використання усіма структурами, які координуються Міністерством фінансів.

7. Створення єдиної електронної рубрифікованої системи нормативних документів з податкового, митного, фінансового законодавства з наданням можливості її використання інспекторами податкової та митної служб, фінансової міліції, а також суб'єктами господарювання (аналог комп'ютерної правової системи Ліга з включенням до бази даних наказів, листів, розпоряджень відомств та інших документів, які не реєструються Міністерством юстиції).

8. Створення єдиної інформаційної служби для суб'єктів та громадян по всій території України з наданням можливості отримувати як безкоштовні, так і оплатні інформаційні послуги з питань оподаткування та митного оформлення з використанням єдиної центральної бази даних (з використанням окремої юридичної особи на базі, наприклад, аналогічного департаменту Міндоходів, з підпорядкуванням Мінфіну).

9. Об'єднання навчальних закладів Мінфіну, податкової та митної служб для підготовки фахівців, які будуть мати базові знання з питань фінансів, аудиту, податків, митної справи. Підпорядкування цих навчальних закладів Мінфіну (у тому числі Академії митної служби України, яка знаходиться у стадії об'єднання

з аграрним вищим навчальним закладом, що є нонсенсом). Це забезпечить можливість проводити ротацію кадрів між службами, але в рамках служб, які координуються Мінфіном; можливість проводити навчання студентів та курсантів фахівцями з різних напрямків фінансової діяльності в усіх навчальних закладах; збільшення кількості наукових та спеціалізованих рад, які неможливо створити в складі невеликих учбових закладів; збільшення кількості наукових кадрів; використання єдиної матеріальної бази в вищих навчальних закладах.

10. Створення єдиної науково-дослідної системи Міністерства, запровадження єдиного аналітичного центру, відповідального за розробку та супроводження фінансової, податкової та митної політики, створення методик контролю за критеріями ризику та їх супроводження, забезпечення керівництва держави прогнозними оцінками та оперативною інформацією, підготовку аналітичних оглядів та ін.

11. Важливим елементом профілактики можливої корупції повинна стати громадськість. Для цього необхідно запровадити законодавчі механізми, які дадуть змогу суб'єктам ЗЕД, їх об'єднанням впливати на керівників усіх трьох ланок запропонованої системи шляхом реалізації встановленого законами механізму визначення недовіри керівникам цих органів різного рівня, яка приведе (у разі підтвердження висловленої недовіри) до зняття їх із займаних посад. Такий механізм повинен стати складовою загальнодержавного механізму можливості висловити недовіру депутатам усіх рівнів, чиновникам аж до прем'єр-міністра та Президента України включно. Тоді великий Майдан розіб'ється на мінімайдани, які будуть на законних умовах відстежувати за роботою людей, які працюють за кошти платників податків та повинні захищати їх інтереси.

Висновки. Подальший розвиток податкової та митної справи базується на створенні та впровадженні електронної інтегрованої системи відслідковування руху товарів по всьому ланцюгу поставки в різних країнах, безперервного митного та аудиторського контролю від кордону до кінцевого покупця на основі уніфікованого товарознавчого опису товарів, введення його в бухгалтерський, податковий та митний облік, який буде здійснюватися в електронному вигляді.

Перехід на новий рівень управління дозволить створити механізм, який буде більш ефективно працювати на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія / П.В. Пашко. — Одеса: АТ «Пласке», 2009. — 628 с.
2. Науково-практичний коментар до Митного кодексу України: у 3 т. / П.В. Пашко, В.Ю. Хомутинік, Т.І. Єсфименко та ін. — К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. — Т.1. — 428 с., Т.2. — 526 с., Т.3. — 504 с.
3. Науменко В.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / [Науменко В.П., Пашко П.В., Руссков В.А.]. — К.: Знання, 2004. — 403 с.
4. Пашко П.В. Інституційний механізм реалізації митної політики / П.В. Пашко // Фінанси України. — 2004. — № 11 (108). — С. 153 — 155.
5. Пашко П.В. Митний аудиторський контроль / П.В. Пашко // Вісник КНТЕУ. — 2012. — № 5 (85). — С. 89-101.