

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНІ ПРОЦЕСИ Й ІНСТИТУТИ

УДК 536.24.12

В. В. ЧЕНЦОВ

### ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ ОРГАНАМИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

*Розкрито проблеми державного управління митними органами в країнах Євросоюзу; проаналізовано особливості організаційної структури митних органів, розглянуто можливості імплементації зарубіжного досвіду для вдосконалення структури Державної митної служби України.*

*The article approach problems of public administration of customs bodies in countries of the European Union; analysis the peculiarities of organization structures of customs bodies; consider a possibility of implementation of foreign experience for improvement of the structure of the State Customs Service of Ukraine.*

В умовах глобалізації світової економіки і посилення взаємозалежності країн різко зросло значення митної складової їх економічної політики. Ефективна митна політика і раціонально організовані митні служби сприяють використуванню переваг глобалізації (стимулюють зростання зовнішньої торгівлі країни, поліпшення структури її товарообігу і підвищення конкурентоспроможності експортної продукції). “Митна адміністрація, – справедливо відзначає польський економіст Г. Мосей, – є важливим елементом інституційного оточення підприємства, що функціонує в умовах ринкової економіки і глобальної торгівлі [4]”. У той же час успішне функціонування митниць дозволяє мінімізувати деякі негативні наслідки глобалізації, включаючи розширення поля для різного роду шахрайства і криміналізації на світових товарних і фінансових ринках.

Слід сказати, що визначена проблематика останнім часом не залишається поза увагою науковців. До неї неодноразово зверталися такі українські вчені, як І. Бережнюк, І. Грицяк, Є. Додін, А. Мазур, П. Пашко, К. Сандровський та ін. При цьому розряд національних митних служб у структурно-функціональному вимірі як елементів системи Митного Союзу ЄС залишилося поза увагою науковців.

Метою статті є дослідження особливостей державного управління митними органами країн ЄС за допомогою структурно-функціонального аналізу.

Одним з ефективних засобів державного управління в різних сферах суспільного життя є створення міждержавних організацій, в тому числі і митних союзів. Найефективнішим митним союзом останнього часу є Митний союз Європейського Союзу (ЄС). Формування Митного союзу ЄС було завершено в 1968 р., проте у

країнах-членах продовжували зберігатися істотні відмінності в митних правилах і процедурах, завдяки яким проходження товарів через кордони усередині ЄС спричиняло втрату часу і невиправдані витрати. Тільки простої вантажного транспорту в митних пропускних пунктів обходилися в 1 млрд євро, а в цілому витрати, пов'язані з виконанням митних формальностей, складали, за даними Комісії ЄС, від 5 до 10 % вартості внутрішньорегіональної торгівлі [6]. За оцінками експертів, потрібно ще понад 20 років, щоб усунути адміністративні бар'єри на кордонах між країнами – членами ЄС.

Положення корінним чином змінилося лише зі створенням у 1992 р., на основі Єдиного європейського акту (1986 р.), єдиного внутрішнього ринку, що передбачає повну свободу пересування в рамках ЄС товарів, послуг, капіталів і осіб (“Європа без внутрішніх кордонів”). З утворенням такого ринку центр тяжіння митного контролю перемістився на зовнішні кордони ЄС, а товарообіг між країнами-членами перестав розглядатися як зовнішня торгівля. Проте продовжували залишатися відмінності в національних митних правилах і процедурах при проходженні зовнішніх кордонів товарами третіх країн.

Відмінності в законодавстві і відсутність загальної митної політики країн-членів перешкоджали поглибленню економічної інтеграції в ЄС і Західній Європі в цілому (утворений у 1992 р. Європейський економічний простір з участю країн ЄС і Європейської Асоціації Вільної Торгівлі (ЄАВТ) базувався на нормах і правилах ЄС, зокрема в митній сфері), а також послабляли позиції цього об'єднання в контексті глобалізації світової економіки і загрози зростання міжнародного тероризму.

Митний союз ЄС істотно впливає на діяльність національних митних органів. Митне право ЄС реалізується через митні органи країн-членів. Згідно зі ст. 4 Митного Кодексу ЄС (МК ЄС), митні органи – державні органи, до функцій яких входить, зокрема, застосування митного законодавства.

Створення митного союзу і перехід компетенції з митно-тарифних питань до інститутів ЄС відобразилися на діяльності митних органів країн – учасниць цього об'єднання, але їх функції не зменшилися, а відповідальність, особливо після ліквідації меж усередині ЄС, зросла. Кожна вхідна митниця на зовнішніх межах ЄС проводить митне очищення товару і випускає його, після виконання всіх необхідних платежів і формальностей, у “вільний обіг” не тільки на внутрішній ринок своєї країни, а на всю митну територію ЄС, прирівнюючи його таким чином до національних товарів країн-членів. Процеси глобалізації привели до розширення сфери діяльності національних митниць за рахунок посилення їх ролі в боротьбі з контрабандою, торгівлею контрафактними товарами, незаконним увезенням наркотиків, зброї і робочої сили, а також “відмиванням” грошей.

На сьогодні, згідно з Митним кодексом ЄС, митні органи країн-членів виконують такі функції.

Під митним контролем (ст. 4 МК ЄС) розуміються огляд товарів, підтвердження дійсності і достовірності документів, перевірка рахунків підприємств і інших записів, огляд багажу та інших товарів, переміщуваних особами, проведення офіційних розслідувань та інших дій з метою забезпечення дотримання митного законодавства та інших розпоряджень, застосованих до товарів. Крім того, ст. 13 Кодексу встановлює,

що митні органи мають право здійснювати всі форми контролю, які вони вважають необхідними для забезпечення правильного застосування митного законодавства.

Обсяг прав митних органів, підстави і порядок здійснення конкретних дій при проведенні митного контролю визначаються Митним кодексом і Регламентом Комісії ЄС по його застосуванню.

До основних митних платежів в Євросоюзі, крім митного збору на промислові і сільськогосподарські товари, відносяться: податок на додану вартість з імпорту (ПДВ) і акцизи на деякі імпортовані товари (нафтопродукти, тютюнові вироби, алкогольні напої). Податки поступають до бюджетів країн-членів і потім частково перераховуються до єдиного бюджету [1, с. 381].

Так, товар може бути затриманий на митниці за підозрою в тому, що він небезпечний, а також за відсутності в товаросупровідній документації і маркіровці інформації про характер товару і інструкцій щодо поводження з ним. Митники інформують про це компетентну національну владу, яка організовує перевірку якості імпортованих товарів і в разі підтвердження прямої загрози для споживачів ухвалюють рішення про заборону випуску товару у вільний обіг в ЄС. При ввезенні в ЄС продовольства і сільськогосподарських товарів постачальники повинні пред'являти митниці сертифікати, видані уповноваженими національними органами санітарного, ветеринарного і фітосанітарного контролю.

Забезпечення виконання експортерами правил ЄС, що обмежують вивіз деяких товарів (наприклад, технологій подвійного застосування, які можуть бути використані у виробництві зброї масового знищення, що набуває особливого значення у зв'язку з посиленням міжнародного тероризму).

Боротьба з різного роду шахрайством, перш за все з увезенням підроблених або контрабандних товарів (вартість підробок, конфіскованих митницями країн ЄС, безперервно зростає: з 1999 р. по 2003 р. вона збільшилася з 25 до 100 млн євро на рік) [2]. З 1 липня 2004 р. набули чинності нові правила боротьби з підробленою продукцією, передбачаючи рішучіші дії митників по відношенню до товарів сумнівного походження. Відомості, що подаються митницями про реальний вивіз сільськогосподарських товарів, субсидійованих з бюджету ЄС, перешкоджають деяким несумлінним європейським підприємцям використовувати засоби ЄС не за призначенням. Останніми роками велика увага надається протидії спробам відмивання кримінальних капіталів (присікається провезення через межу крупних сум готівки або чеків на пред'явника).

Збір статистичних даних про торгові потоки. Відомості про зовнішню торгівлю країн ЄС, що наводяться Євростат, базуються на даних митних звітів.

Структура національних митних служб обумовлена внутрішніми потребами кожної держави і істотно розрізняється за країнами. Проілюструємо це на прикладі організації митних служб Німеччини і Фінляндії [3].

Основоположні рішення з питань митної справи в Німеччині, як і будь-якої сфери державного управління, визначають найвищі органи державної влади – парламент і уряд (як органи загальної компетенції). Парламент затверджує Митний тариф, забезпечує митну і торгову єдність території країни, роботу митної охорони (ст. 73 п. 5 Конституції Німеччини). Так, і Головна митна служба

Німеччини, і Головне митне управління Фінляндії підпорядковані Міністерствам фінансів цих країн.

У Німеччині управління митними службами здійснюється на чотирьох рівнях. Загальним керівництвом діяльністю митних органів займається федеральне Міністерство фінансів, у складі якого є Митно-криміналістське відомство (веде розслідування по фактах порушення митного законодавства ЄС) і Управління федеральною монополією на продукти винокуріння (здійснює нагляд за виробництвом цих продуктів у країні і стягує акцизи з імпортних алкогольних напоїв).

Митна служба Німеччини спільно з Управлінням федеральною монополією на продукти винокуріння здійснює нагляд за виробництвом винно-горілчаних виробів на території Німеччини і стягує акцизи на алкогольні напої, що імпортуються. Митні комісаріати разом із загонами прикордонної служби і поліції здійснюють охорону державного і митного кордонів Німеччини і ЄС, включаючи контроль і нагляд за рухом транспорту і пересуванням фізичних осіб. Таким чином, функції митних органів Німеччини поєднують роботу податкової поліції, автомобільної інспекції і прикордонних військ.

У ФРН у складі Управління митного збору, податків на споживання і монополії функціонують три підрозділи: 1. Організації і управління митницями; 2. Митної політики; 3. Податків на споживання і монополії. У кожному підрозділі функціонують декілька так званих референтур. У першому працюють референтури організації та управління митною службою; навчання і атестації; постачання й автотранспорту; касових операцій і бухгалтерського обліку; прикордонна митна служба; служба митних розслідувань та ін. У другому підрозділі три референтури зайняті питаннями митного тарифу по закріплених за кожною розділах ТН ЗЕД, інші – питаннями відповідно митного законодавства, митного режиму переробки і транзиту товарів, митної вартості, торгово-митної політики Всесвітньої торгової організації і інших міжнародних організацій, торгово-митної політики Всесвітньої митної організації. Референтури третього підрозділу займаються питаннями стягування податків на нафтопродукти, монополії на виробництво сірників і алкогольної продукції, митного збору і податків на споживання тютюну й інших підакцизних товарів.

Головні фінансові дирекції (на сьогодні 21) розподіляють стягнутий митний збір і збори, включаючи акцизи, ПДВ і податки з користувачів автобанів, по бюджетах (земельний, федеральний і єдиний бюджет ЄС) і здійснюють збір статистичних даних про зовнішньоторговельний обіг країни.

Головні митниці (всього 99) займаються митним контролем і оформленням товарів і транспортних засобів. В їх підпорядкуванні знаходяться: митні пости (є в усіх аеропортах, морських портах і автопереходах; здійснюють попередні огляд і оформлення товарів і транспортних засобів); оперативно-розшукові митниці (займаються правоохоронними питаннями: заводять справи і передають їх до Митнокриміналістського відомства; уповноважені і самостійно виносити ухвали; у їх складі діють мобільні контрольні групи, що здійснюють вибірковий контроль вантажних автомашин, складів, огляд фізичних осіб та ін.); митні комісаріати (ведуть охорону державного і митного кордону Німеччини і ЄС; наділені тими ж

повноваженнями, що і співробітники поліції, включаючи контроль і нагляд за дорожнім рухом).

У Німеччині головні митниці безпосередньо організують митне оформлення і контроль товарів і транспортних засобів, маючи в підпорядкуванні митні пости, комісаріати, оперативно-розшукові митниці. Функції митних постів полягають в огляді і попередньому оформленні товарів і транспортних засобів. Митні пости розташовані в усіх аеропортах, морських портах, на головних автомагістралях. Митні комісаріати разом із загонами прикордонної служби і поліції здійснюють охорону державного і митного кордонів Німеччини і ЄС, включаючи контроль і нагляд за рухом транспорту і пересуванням фізичних осіб, оперативно-розшукові митниці здійснюють правоохоронні функції митного відомства Німеччини.

Оперативно-розшукові митниці здійснюють правоохоронні функції митного відомства Німеччини: заводять справи про порушення митних правил (ПМП), забезпечують їх передачу в Прокуратуру за наявності ознак злочину; у випадках, що не вимагають спеціального розслідування, уповноважені виносити ухвали за справами про ПМП. У складі оперативно-розшукових митниць діють “мобільні контрольні групи”, які здійснюють вибірковий огляд вантажних автомобілів, складів, огляд фізичних осіб тощо.

Організація митної служби на місцях залежить в першу чергу від інтенсивності товарообігу, а отже, потреб у митному регулюванні. Територія держави, як правило, поділяється на декілька районів, в межах яких і функціонують місцеві (регіональні) митні органи.

Митна служба Фінляндії організована по-іншому. Приєднання Фінляндії до ЄС на початку 1995 р. сприяло спрощенню ведення частини зовнішньоторговельних операцій, зростанню обсягів товарообігу і збільшенню митних платежів до бюджету країни і ЄС. Фінські митники активно використовують нові технології в оформленні документації та контролі. На сьогодні, за оцінкою російських фахівців, фінська митниця є однією з висококваліфікованих сучасних служб державної адміністрації [2].

Загальне керівництво митницями Фінляндії здійснюється, як і в Німеччині, Міністерством фінансів, у штаті якого є Генеральний директор митної служби. Його основною функцією є розробка економічної політики Уряду і подальший контроль за її здійсненням. Міністерство розробляє державні річні проекти з використання фінансових ресурсів, формування бюджету і управління фінансами країни в цілому.

Національний митний департамент Фінляндії відповідає за діяльність центральної адміністрації фінської митниці. Її основними завданнями є забезпечення одноманітності митної діяльності і безперервності справочинства з повним дотриманням національного законодавства. Національний митний департамент планує також процес розвитку і вдосконалення діяльності митної служби країни, митних агентств консультантів і інших організацій.

З метою управління митними службами на місцях територія Фінляндії поділена на сім митних регіонів, в межах яких є регіональна митниця з підпорядкованими їй одним або декількох митними постами. Регіональні митниці підлеглі національному митному департаменту, але не мають права ухвалювати управлінські рішення

відповідно до своїх повноважень у регіоні. Директор регіональної митниці несе персональну відповідальність за діяльність підпорядкованих йому служб. Структура організації служб митного регіону залежить від специфіки товарообігу, обумовленого, в першу чергу, географічним положенням даного регіону. Проте на всій території країни застосовується єдина система митних процедур, стягування митних платежів, установлені Національним митним актом.

Структура фінських митних органів включає: 1) Центральне адміністративне об'єднання митних служб (на правах міністерства), 2) Регіональне митне управління; 3) Митну лабораторію – науково-експертний підрозділ, що обслуговує всю країну.

Регіональні митниці знаходяться у віданні Центральної митної адміністрації, але мають право ухвалювати самостійні рішення відповідно до своїх повноважень у регіоні. Структура організації митного регіону залежить від його завдань і розташування.

В останні десятиліття митне адміністрування в ЄС знаходиться, як наголошувалося вище, у процесі реформування під впливом нових тенденцій, обумовлених розвитком регіональної інтеграції та глобалізацією світової економіки.

Однією з головних цілей державного управління в Митному Союзі ЄС, реалізація якої фактично почалася ще в 1980-х рр., є спрощення процедур митного оформлення. Застосування спрощених процедур дозволяє надавати товари в розпорядження імпортера набагато швидше, ніж при використанні стандартних процедур. Тим самим вивільняються значні засоби, використовувані інакше на оплату послуг із зберігання, транспортування товарів і перевантаження їх у місцях огляду, пришвидшується надходження до бюджету ЄС суми стягуваного митного збору.

Важливим чинником, що сприяє спрощенню митних формальностей, є використання уніфікованих митних документів, найзначущим з яких є Єдиний адміністративний документ (ЄАД), запропонований у 1987 р. міжнародною Конвенцією про спрощення формальностей в торгівлі товарами. В Європейському співтоваристві ЄАД введено в 1988 р. (одночасно ЄАД ввели країни ЄАВТ, а пізніше – країни Центральної і Східної Європи, які з 1 травня 2004 р. стали членами ЄС).

Помітно спростилася процедура декларування товарів. У деяких випадках митні органи країн ЄС дозволяють застосування попередньої короткої декларації або спрощеного порядку декларування без надання деяких відомостей про товари або додаткових документів, заміну декларації іншим комерційним або адміністративним документом тощо. Обов'язкова умова застосування таких спрощених форм – указівка всіх відомостей, необхідних для ідентифікації товарів.

Останніми роками спрощення митних процедур здійснюється головним чином за рахунок упровадження нових інформаційних технологій. На це націлено програми ЄС: Custom 2000 і Custom 2007. Євросоюз і вхідні в нього країни виділили на період 2003 – 2007 рр. понад 100 млн євро на те, щоб весь митний документообіг вівся переважно в електронній формі [2].

Так, прискоренню процедури декларування сприяє використання електронних каналів зв'язку (це не виключає необхідності представлення декларацій і супутніх документів в традиційному вигляді пізніше). Електронне декларування

активно упроваджується, наприклад, у практику фінської митної служби, зокрема у відносинах з Росією. Фірми, що зарекомендували себе як добросовісні платники, можуть наперед послати по електронній пошті всі необхідні дані, вказати дату і час, коли вантаж пройде через пункт митного контролю, а до прибуття всі документи вже будуть оформлені і завірені.

У стадії становлення знаходиться нова комп'ютеризована транзитна система ЄС (NCTS). Її використання, крім спрощення митної перевірки на зовнішніх межах ЄС, сприятиме розширенню співпраці між національними митними адміністраціями, зокрема в боротьбі з контрабандою і іншими незаконними операціями. Вартість системи оцінюється в 43 млн євро, але витрати на її упровадження поза сумнівом виправдають себе, якщо врахувати масштаби контрабандного транзиту через територію ЄС [8].

З урахуванням деяких негативних наслідків глобалізації світової економіки і загрози тероризму, Рада ЄС прийняла в червні 2003 р. “Висновок про роль митниць в інтегрованому управлінні зовнішніми кордонами”, відповідно до якого вимагається надавати більше уваги питанням забезпечення безпеки в повсякденній роботі митних служб. Рада висловилася за посилення митного контролю на зовнішніх кордонах ЄС, правила якого поки що значно розрізняються в окремих країнах-членах. Пропонується розширювати обмін інформацією і співпрацю між митними адміністраціями і економічними операторами (у т. ч. із сусідніми країнами); гарантувати однаковий рівень захисту в усіх вхідних і вихідних пунктах; проаналізувати можливі ризики, виявити найефективніші інструменти захисту зовнішніх кордонів ЄС і вирішити питання фінансування (зокрема з бюджету ЄС).

Слід зазначити також пропозицію Європейської комісії (схвалено Європарламентом) про встановлення постійного моніторингу над провозенням готівки через зовнішні межі ЄС (на суму 15 тис. євро і більше) шляхом обов'язкового декларування або пред'явлення на вимогу митних органів. Останні можуть зажадати пояснення від їх власників про походження знайденої готівки і при обґрунтованих підозрах на “відмивання” грошей удатися до їх тимчасової конфіскації на основі адміністративного рішення. Виходячи з того, що крупні економічні злочини в зростаючому ступені включають порушення митного і податкового права, Німеччина, Бельгія і Франція виступили з ініціативою створення бази даних про митні порушення з метою допомогти компетентним митним органам країн-членів у проведенні розслідувань з цих питань.

Підводячи підсумки, можна охарактеризувати європейську митну службу як добре організований державний механізм, заснований на уніфікованих процедурах і документах, сучасних інформаційних технологіях, взаємній довірі митників і економічних операторів, а також відповідальності обох сторін за дотримання встановлених правил. Глибока інтеграція в багатьох областях економіки Євросоюзу спричинила створення найдосконалішої митної системи з діючих у розвинених країнах. Закономірне і прагнення органів ЄС продовжити реформування цієї системи з метою її пристосування до умов, що змінюються, в сучасному глобалізованому світі. Цілком доречною вважається необхідність адаптації Державної митної служби України до митних стандартів ЄС.

Література:

1. Жамкочьян С. Таможенное право Европейского сообщества. Рабочая книга таможенника. – Вып. 7 / С. Жамкочьян. – СПб. : Синтез-Полиграф, 2001. – С. 380–387.
2. Европа. Журнал Европейского Союза. – 2004. – март.
3. Ершов А. Международные таможенные отношения / А. Ершов. – СПб., 2000. – С. 126–132.
4. Мосей Г. О реформировании таможенной системы / Г. Мосей // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 5. – С. 23–34.
5. Commission Regulation (EC), 1993. – № 2454/93 of 2 July 1993. OJ. L 153.
6. Communaute europeenne. Information, 1983. – № 152. – Octobre, P. 5.
7. Council Regulation (EC), 1992. – № 2913/92 of October. Official Journal of the EC (OJ), L 302, 1992.
8. European Commission. Bulletin of the European Union, 2003. – № 11. – P. 93.
9. WTO. Annual Report. – 2003. – P. 14.

*Надійшла до редколегії 19.04.2009 р.*