

JEL Classification: F13, K30, O15, O19

## **ЭТАПЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ТАМОЖЕННОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ: НА ПУТИ К СТАНДАРТАМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**Виктор ЧЕНЦОВ**

*Академия таможенной службы Украины, Украина*  
E-mail: chentsov.viktor@mail.ru

**Евгений ГАРМАШ**

*Академия таможенной службы Украины, Украина*  
E-mail: kafedra\_omk@ua.fm

### **Аннотация**

*В статье рассмотрены этапы институционального развития таможенной системы Украины. Аргументировано изложены позитивные и негативные аспекты проведенных институциональных реформ.*

*В статье сделан анализ установившейся мировой практики создания и функционирования таможенных администраций, а также деятельности таможенных администраций в разных странах Европейского Союза. Особое внимание уделено соответствию реформ украинской таможенной системы общеевропейским нормам и стандартам.*

*Авторы отмечают основные позитивные перемены, произошедшие в процессе реорганизации налоговой и таможенной служб, а именно: создание общих информационных баз данных, что облегчило работу по сбору налогов и проведению проверок; разработка достаточно четкого механизма функционального взаимодействия и распределения обязанностей; формирование единого действенного подразделения для борьбы с налоговыми преступлениями и контрабандой; использование инновационных IT – технологий, позволяющих всецело контролировать процесс поступления налогов, сборов и таможенных платежей в бюджет; улучшение ситуации с возмещением НДС.*

*Предложены авторские подходы к созданию эффективного организационно-функционального механизма таможенной системы.*

*Ключевые слова: таможенная система Украины, этапы, институциональное развитие, институциональные реформы, организационно-функциональный механизм.*

### **Введение**

Таможенная система Украины прошла несколько этапов своего развития и реформирования. После распада СССР в начале 1991 года на территории независимого украинского государства из 118 таможен, которые функционировали в Советском Союзе, осталось 25 таможен.

Организационная структура советской таможенной системы предусматривала такую управленческую вертикаль: Главное управление государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР, республиканские и региональные таможни, а также таможни, что соответствовало политике монополии во внешней торговле страны.

История таможенной службы Украины берет свое начало от принятия Закона Украины «О таможенном деле в Украинской ССР», который вступил в силу 25.06.1991 (сегодня этот день в Украине считается Днем таможенной службы). Интересен тот факт, что это произошло за месяц до провозглашения независимости Украины. Основным достижением данного нормативного акта стало то, что с момента его принятия Украина получила собственную систему таможенных органов, общее руководство таможенным делом в Украине перешло к Верховной Раде УССР и Кабинету министров УССР, а таможенные органы были выведены из подчинения союзных таможенных органов.

Также знаменательным в развитии таможенной системы Украины является факт создания Государственного таможенного комитета Украины 11 декабря 1991 года и утверждение Таможенного кодекса Украины 12.12.1991, который вступил в силу с 01.01.1992. С этого момента таможенную систему Украины составляли: Государственный таможенный комитет Украины (с 2000 г. - Таможенная служба Украины), региональные таможни, таможни, специализированные таможенные управления, организации, учреждения и учебные заведения.

Для таможенных служб основным заданием является защита экономических интересов государства. Выполнение этого задания невозможно без создания четко структурированной системы таможенных органов и их необходимого количества. Поэтому 1992 год для развития таможенной системы Украины являлся наиболее результативным по количеству вновь созданных таможенных органов. Это было обусловлено следующими причинами. После провозглашения независимости в Украине осталось 4650 км открытой, с точки зрения таможенного контроля, границы. Отсутствие в стране системы внутренних таможен тормозило процесс активизации внешнеэкономической деятельности, поэтому за год количество таможен в Украине увеличилось вдвое, а численность штата выросла на 65%.

Однако большое количество таможен, таможенных постов и огромная штатная численность таможенных органов поставили под вопрос эффективность прямой управленческой вертикали типа «центральный аппарат – таможня».

Поэтому в 1994 году в системе управления таможенным делом в Украине произошли существенные изменения. Кабинетом министров Украины было создано 8 территориальных управлений, каждому из которых подчинили от 5 до 15 таможен. При этом отдельные таможни остались таможнями прямого подчинения центральному аппарату.

Система управления таможенными органами через территориальные таможенные управления имела ряд существенных недостатков, основным из которых было дублирование управленческих функций, что и стало основной причиной следующего этапа реформирования таможенной системы Украины. Так, в 2000 году Государственный таможенный комитет Украины был реформирован в Государственную таможенную службу Украины, а территориальные таможенные управления – в региональные таможни, при этом региональным таможням была передана функция непосредственного осуществления таможенного контроля в зоне своей деятельности.

Новая структура Государственной таможенной службы Украины предусматривала 10 региональных таможен, 41 подчиненную им таможню и 6 таможен прямого подчинения.

В 2002 году в Украине был принят новый Таможенный кодекс, который определил новую структуру Таможенной службы Украины. Согласно положениям Таможенного кодекса Украины таможенная система состояла из Государственной таможенной службы Украины, таможенных органов и специализированных таможенных учреждений и организаций.

Трехуровневая управленческая вертикаль «центральный аппарат – региональная таможня – таможня» существовала в Украине до 2005 года.

Необходимо отметить, что с 2005 года реформирование таможенной системы осуществлялось практически каждый год. При этом иногда возникали ситуации, когда

очередная реорганизация начиналась еще до завершения предыдущей, что, естественно, не могло не отражаться на эффективности и результативности работы таможен.

Зачастую преобразования управленческой вертикали и переход от двухуровневой системы управления к трехуровневой, и наоборот, приводили либо к увеличению, либо к уменьшению количества таможен в стране.

В структуре таможенной службы возникли специализированные таможни: Энергетическая и Информационная.

Позитивно на дальнейшую модернизацию таможенной администрации повлияла работа диагностических центров Всемирной таможенной организации, которые в этот период осуществляли свою деятельность в Украине. В результате проведения диагностики деятельности таможенной системы Украины было выявлено дублирование функций и ответственности в 23 подразделениях Государственной таможенной службы Украины, установлено отсутствие четкого согласования и координации управления в отдельных структурных подразделениях.

Системное реформирование Государственной таможенной службы Украины началось в мае 2010 года. В соответствии с проведенными реформами штатная численность таможенной службы сократилась на 30%.

Концепция оптимизации структуры таможенной системы Украины предусматривала приведение структуры таможенных органов в соответствие с административно-территориальным устройством Украины, а также изменение статуса существующих таможенных органов. Задекларированный ожидаемый результат от проведения этого этапа реформирования заключался в усовершенствовании организации деятельности таможенных органов и развитии кадрового потенциала.

В результате реорганизации в стране осталось 27 таможен, по одной в каждой области Украины (24 области), таможня в Автономной республике Крым и две таможни в городах с особым статусом, в Киеве и Севастополе.

Таможенный кодекс Украины 2012 года несколько изменил структуру таможенных органов Украины. И с декабря 2012 года в таможенной системе Украины начались кардинальные изменения.

Практика деятельности таможенных администраций в разных странах Европейского Союза указывает на то, что подчинение таможенных органов тому или иному государственному органу зависит от доминирования функциональных задач, которые ставятся перед государственными органами в системе внешнеэкономической политики. В некоторых странах таможенные органы непосредственно подчинены министерствам внешней торговли, министерствам экономики, или министерствам внешнеэкономических связей. Но в большинстве стран мира таможенные органы либо подчиняются министерству финансов, либо входят в него как структурные подразделения. При этом основным аргументом построения такой структуры является необходимость контроля государственным органом финансовых потоков, который определяет бюджетную политику государства, т.е. фискальные органы подчиняются органам финансового контроля.

В Украине Государственная таможенная служба была самостоятельным государственным органом, который непосредственно реализовывал таможенную политику государства. Однако ее деятельность с 2011 года в соответствии с законодательством Украины координировалась и контролировалась министерством финансов Украины. Такое положение системы таможенных органов вполне соответствовало общепринятой мировой практике функционирования таможенных органов и положениям Customs Blueprints (Таможенных прототипов).

Указом Президента Украины от 24 декабря 2012 года №726/2012 «О некоторых мероприятиях оптимизации органов исполнительной власти» было создано новое министерство – Министерство доходов и сборов Украины, которое должно было стать ключевым инструментом наполнения государственного бюджета. Министерство было создано путем реорганизации Государственной таможенной службы Украины и Государственной налоговой службы Украины. Данный шаг Главы государства комментировался как необходимость создания правительственной структуры, которая имела бы высокий уровень ответственности и смогла бы сформировать новую политико-административную реальность в системе исполнительной власти.

Согласно доктрине Кабинета Министров Украины, главная цель создания Министерства доходов и сборов – предотвращение уклонений от уплаты налогов. Этому способствовало и создание единой информационной базы налогоплательщиков двух служб, регулирование инвестиционного климата и условий ведения бизнеса в государстве.

С момента провозглашения независимости Украины впервые руководитель налогового органа стал входить в состав Кабинета министров. Также в Украине впервые объединились две службы с очень широкой сетью территориальных представительств и огромной штатной численностью более 62 тыс. сотрудников, наделенных широчайшими полномочиями.

Анализируя миссию, стратегические направления развития, а также цели развития министерства и основные мероприятия по их реализации, которые нашли свое отражение в «Дорожной карте Министерства», можно констатировать, что создание Министерства доходов и сборов в целом соответствовало всем общеевропейским нормам. Так, из 34 стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития в 13 странах в одном государственном органе объединены функции сбора налогов и социальных платежей, и в 11 странах объединены функции сбора налогов и таможенных платежей. Поэтому создание такого министерства многими европейскими экспертами было воспринято довольно позитивно.

С другой стороны, некоторые особенности украинских реформ находятся вне мирового тренда. Анализируя установившуюся мировую практику создания и функционирования таможенных администраций, необходимо отметить, что аналогичные институты, если не подчиняются напрямую министерству финансов, то признают верховенство нормативно-правовых актов министерства в определении налоговой политики государства. В Украине Министерство финансов и Министерство доходов и сборов – равные по статусу, самостоятельные ведомства. Сразу возникает вопрос, например, *кто* определяет финансовые показатели Министерства доходов и сборов, *кто* составляет бюджет страны?

Существенное ослабление статуса министра финансов Украины в профильной сфере приводит к неопределенности в отношениях между органами государственной власти.

Следующий важный вопрос – это потенциальный конфликт интересов между сбором налогов и разработкой политики в этой сфере. Согласно законодательству о центральных органах власти, в Украине министерства имеют право вырабатывать политику в профильной сфере. В вышеизложенной ситуации Министерство доходов и сборов занимается не только сбором налогов, таможенных платежей и единого социального взноса. Оно также формирует и государственную политику по этим вопросам. Таким образом, если фискальному органу необходимо будет увеличить поступление налогов или платежей, скажем с бизнеса, он сам может издать нормативно-правовой акт, который позволит ему это сделать. В мировой практике функционирования аналогичных институций подобных конфликтов стараются избегать.

Еще один проблемный вопрос – внешнеэкономическая деятельность, в том числе ее государственное регулирование. Оно невозможно без выполнения международных

обязательств, которые регламентируются конвенциями – договорами, ратифицированными Украиной. Национальное налоговое законодательство менее зависимо от международных обязательств. Поэтому на данный момент идет поиск организационно-функциональной адаптации нового государственного органа в соответствии с международной практикой.

Деятельность министерства в условиях формирования тоталитарного режима привела к тому, что концентрация полномочий в сфере фискальной политики и практически неограниченные полномочия сотрудников превратили министерство в беспрецедентный государственный инструмент, используемый для монополизации экономической власти, сворачивания экономических реформ, отказа от цивилизованного регулирования рыночной экономики.

Поэтому 28 февраля 2014 года Верховная Рада Украины рекомендовала правительству при формировании нового Кабинета министров ликвидировать Министерство доходов и сборов Украины, разделив его на налоговую и таможенную службы, как это было вплоть до декабря 2012 года, с их переподчинением Министерству финансов.

Следует отметить, что в процессе реорганизации налоговой и таможенной служб произошли и позитивные перемены, а именно:

- созданы общие информационные базы данных, что облегчило работу по сбору налогов и проведению проверок;
- разработан достаточно четкий механизм функционального взаимодействия и распределения обязанностей;
- сформировано единое действенное подразделение для борьбы с налоговыми преступлениями и контрабандой;
- были использованы инновационные IT – технологии, позволяющие всецело контролировать процесс поступления налогов, сборов и таможенных платежей в бюджет;
- улучшилась ситуация с возмещением НДС.

## Выводы

Исходя из вышеизложенного, можем отметить, что таможенная система Украины прошла долгий эволюционный путь и с каждым этапом реорганизационных изменений приближается к общепринятым европейским стандартам.

Сегодня в политических кругах идут дискуссии о возможных вариантах дальнейшего развития таможенной администрации Украины. На наш взгляд, Украине требуется поддержка со стороны Всемирной таможенной организации и других международных организаций в деле создания эффективного организационно-функционального механизма таможенной системы. Необходим мониторинг состояния дел в таможенной сфере со стороны независимых международных экспертов, разработка комплексной программы развития таможенной системы Украины, в основу которой должны быть заложены рекомендации Всемирной таможенной организации, стандарты таможенных прототипов и лучший практический опыт деятельности европейских таможенных администраций.

## Литература

1. Інформація с сайту Міністерства фінансів України. / *Informacija s sajta Ministerstva Finansov Ukrainy* [Information from the website of the Ministry of Finance of Ukraine]. – [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua). (in Ukrainian)

2. Про деякі заходи оптимізації органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 року №726/2012 / *O nekotoryh meroprijatijah optimizacii organov ispolnitel'noj vlasti: Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 24 dekabnja 2012 goda No 726/2012* [On some measures to

optimize the executive power: Presidential Decree of December 24, 2012 №726 / 2012] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ligazakon.ua](http://www.ligazakon.ua). (in Ukrainian)

3. Про митну справу в Україні: Закон України № 92-IV від 11.07.2002 (Закон втратив чинність з 01.01.2004 року на основі Кодексу) / *O tamozhennom dele v Ukraine: Zakon Ukrainy No 92-IV ot 11.07.2002* (Zakon utratil silu s 01.01.2004 goda na osnovanii Kodeksa) [On Customs Affairs in Ukraine: The Law of Ukraine № 92-IV from 11.07.2002 (The law lost its force from 01.01.2004 on the basis of the Customs Code) // *Visnyk Verhovnoyi Rady*, 2002, No 38 – 39, Article 288 (in Ukrainian)

4. Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 5 років. / *Strategicheskij plan razvitija Ministerstva dohodov i sborov Ukrainy na 5 let* [Strategic Development Plan of the Ukrainian Ministry of Revenues and Taxes for 5 years]. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.mindr.gov.ua](http://www.mindr.gov.ua). (in Ukrainian)

5. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. / *Tamozhennyj kodeks Ukrainy ot 13.03.2012 No 4495-VI* [The Customs Code of Ukraine from 13.03.2012 № 4495-VI] // *Відомості Верховної Ради України (ВВР) / Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy (VVR)*, 2012, No 73-74, Article 590 (in Ukrainian)