

УДК 336.02:336.2

П. В. Пашко, доктор економічних наук, професор, заступник начальника управління організації митного контролю департаменту митної справи Міністерства доходів і зборів України
Д. В. Пашко, кандидат економічних наук, доцент кафедри гуманітарних та соціально-економічних дисциплін Національного університету внутрішніх справ України

ЩОДО ДОСЯГНЕННЯ ОКРЕМИХ ЕФЕКТІВ ВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОДАТКОВОЇ ТА МИТНОЇ СЛУЖБ ПІД КЕРІВНИЦТВОМ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ

Проведено аналіз ефективності діяльності податкової та митної служб у рамках Міністерства доходів і зборів України. Розглянуто можливості вдосконалення роботи податкових та митних органів під безпосереднім керівництвом Міністерства фінансів України.

Проведен анализ эффективности деятельности налоговой и таможенной служб в рамках Министерства доходов и сборов Украины. Рассмотрены возможности совершенствования работы налоговых и таможенных органов под непосредственным руководством Министерства финансов Украины.

The analysis of the effectiveness of the tax and customs services was realized within the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine. The possibility of existence of perfect-work tax and customs authorities under the direct guidance of the Ministry of Finance of Ukraine was considered.

Ключові слова. Податкові органи, митні органи, Міністерство фінансів, податкова справа, митна справа.

Вступ. Україна продовжує вдосконалювати свої податкову та митну служби, які є механізмом наповнювання її бюджету. Керування цими структурами з боку Міністерства фінансів – це шлях до вдосконалення форм державного контролю за рухом коштів.

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

Ці фактори необхідно враховувати під час формування нових державних інститутів. Але, як показав досвід, об'єднання двох структур в одне міністерство без урахування їх особливостей не дало очікуваного ефекту, хоча існувала інституційна можливість досягнати нових синергічних ефектів, які залишилися лише в деклараціях. Головна проблема, яка залишилася не вирішеною, полягає у введенні 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 чинним законодавством товар, який потрапляє на територію України, декларується у митній декларації з використанням коду Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД). Такий товар можна ідентифікувати (для контролю його руху всередині країни) за кодом УКТ ЗЕД, номером декларації, номером товару в декларації, розширеним описом товару

© П. В. Пашко, Д. В. Пашко, 2014

тощо. Ця інформація подається в митницю в електронному вигляді та зберігається в базі даних, яка й до об'єднання двох служб багато років передавалася від митної до податкової служби.

Але інформація про товари в бухгалтерській документації, податковій звітності не збігається за формою та форматами з митною інформацією, тому податкові органи під час контролю за достовірністю нарахування податків не використовували її. За існуючої системи 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 поширилося в науковій літературі, навчальних посібниках у зв'язку зі значною увагою, яку приділяють даному питанню держава, громадські організації, різні партії та рухи, науковці.

Пошуку і розробці методів наукової оцінки процесів формування митної безпеки, методичних підходів і практичних рекомендацій щодо механізмів формування митної діяльності приділяють увагу у своїх працях такі українські дослідники [2, 3], як І. Г. Бережнюк, А. Д. Войцешук, С. В. Додін, А. Б. Єгоров, Т. І. Єфіменко, Б. А. Кормич, Ю. Д. Кунев, Т. Д. Ліпихіна, В. І. Мунтіян, В. Я. Настюк, В. П. Науменко, В. М. Пинзеник, П. Я. Пісний, Д. В. Приймаченко, С. А. Терьохін, С. С. Терещенко, Л. О. Ужва, В. Ю. Хомутильник, В. В. Ченцов, М. Г. Шульга та ін.

Постановка завдання. Основною метою даної статті є визначення пропозицій стосовно досягнення окремих ефектів від діяльності податкової та митної служб під керівництвом Міністерства фінансів.

Результати дослідження. Наприкінці 2012 р. було створено Міністерство доходів і зборів України. Ідея його створення полягала в спрощенні адміністрування податків та зменшенні витрат на їх здійснення. Але практична реалізація цієї мети не дала очікуваного ефекту. Відбулося 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 інформацією з державними та недержавними органами за кордоном та всередині країни, виконанням економіко-регуляторних функцій тощо.

Крім цього, об'єднання двох служб значно ускладнило питання, пов'язані з внутрішньою організацією роботи, документообігом, відповідями на запити громадян та підприємців, отриманням інформації, необхідної для роботи фахівців, кадровими питаннями, навчанням фахівців тощо, не тільки в 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 й заміна керівників податкової та митної служб без зміни системи контролю за рухом товарів у країні, роз'єднання двох служб без організаційної та координуючої структури, яка стежитиме за цими процесами, не дасть очікуваного ефекту. Таким органом має стати Міністерство фінансів України, але й у ньому нині бракує кадрів, які могли б супроводжувати цей процес.

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

При цьому спрощення контролю досягатиметься шляхом спрощення процедур на кордоні та переміщення контролю всередину країни за допомогою механізмів аудиторського контролю та аналізу ризиків. Ці системи можуть базуватися на системі електронного обігу податкової та митної інформації, її звірянням 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 (що не завжди відповідає кінцевим документам), повинні (або можуть) бути сплачені всередині країни. Такий підхід різко зменшує джерело можливої корупції як на митниці, так і в податкових органах.

Цю ідею можна реалізувати шляхом зведення систем бухгалтерського обліку товарів усередині країни та системи обліку товарів зовнішньоекономічної діяльності до єдиних стандартів зі значним додатковим розширенням УКТ ЗЕД для цілей автоматизованої електронної ідентифікації товарів.

Наприклад, можна внести такі законодавчі зміни:

– абзац перший підпункту 296.1.1 пункту 296.1 ст. 296 Податкового кодексу України доповнити частиною такого 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 ст. 296 Податкового кодексу України доповнити частиною такого 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”;

– ст. 6 Закону України “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” доповнити частиною такого змісту: “Завірена декларантом копія митного документа, відповідно до якого товар було ввезено на митну територію України у митному режимі імпорту, є обов’язковою для обліку таких товарів іноземного виробництва.” з переліком відповідних товарів;

– розширити перелік обов’язкових реквізитів податкової накладної, який визначений ст. 201 Податкового кодексу України в частині внесення інформації, яка б ідентифікувала імпортовані товари і давала можливість порівняти її з інформацією, що зазначена в митних деклараціях, тощо.

Такий підхід дає змогу 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.

Досягнути цієї мети можна тільки в умовах втілення в усі сфери торговельного 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 усередині країни повинні бути визначені підприємства, яким держава довіряє і 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 всіх суб’єктів торгівлі, значно зменшити основу та рівень корупції.

Використання інформації від країни міжнародних союзів щодо товарів, які оформлені в митному відношенні в країнах цих союзів та заявлені в режимі імпорту і транзиту в Україні, повинно стати дійовою складовою системи митного контролю не тільки під час митного оформлення цих товарів, але й під час митного аудиторського контролю. Митні та податкові органи України в цьому разі також повинні надавати країнам зазначених союзів відповідну інформацію.

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

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 Мінфіну № 998 від 17.09.2012 р.

Отже, вважаємо, 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, уведення його в бухгалтерський та податковий облік, який буде здійснюватися в електронному вигляді.

Пропонуємо заходи, 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 закріплені за однією з 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 непридатні податковим органам.

2. Створення як окремої структури фінансової міліції (на основі податкової міліції та частини підрозділів організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митної служби) з підпорядкуванням міністрові фінансів з функціями:

а) оперативно-розшукової діяльності;

б) проведення слідчих дій за статтею “контрабанда” та статтями, що належать до компетенції податкової міліції;

в) збирання та використання інформації про порушення законодавства під час виконання податкових та митних зобов’язань платників податків, переміщення товарів через митний кордон України, у тому числі в разі транзиту через митну територію України, інформації про операції з наркотичними засобами, культурними цінностями тощо.

Створення фінансової міліції як окремої незалежної структури, виведеної з підпорядкування митної служби та податкової служби, сприятиме покращенню правоохоронних функцій, підвищенню її показників [4]. Визначення для такого органу контрольної функції буде основою для запобігання корупційним діям працівників Мінфіну, податкових та митних органів.

3. Створення єдиної центральної бази даних, що її адмініструватиме Мінфін, за допомогою якої будуть формуватися об’єктивні дані для складання державного бюджету та контролю за його виконанням; 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 новоствореною комп'ютерною системою, а програмно-апаратною складовою для обробки інформації з 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, дає можливість передавати єдину уніфіковану інформацію для всіх інших органів влади і 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 основі 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 вищезазначених служб, зменшить кількість перевірок і випадків "податкових ям" та прихованої контрабанди [5].

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

7. Побудова єдиної електронної рубрикованої 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 у базу 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 платні інформаційні послуги з питань оподаткування та митного оформлення з використанням єдиної центральної бази даних (з використанням окремої юридичної особи на базі аналогічного департаменту Міндоходів, з підпорядкуванням Мінфіну).

9. Уведення координації, а краще об'єднання, навчальних закладів Мінфіну, податкової та митної служб для підготовки фахівців, які матимуть базові знання з питань фінансів, аудиту, податків, митної справи, підпорядкування цих навчальних закладів Мінфіну. Це забезпечить можливість проводити ротацію кадрів між службами, але в рамках служб, які координуються Мінфіном, забезпечить можливість проводити навчання студентів та курсантів фахівцями з різних напрямків фінансової діяльності в усіх навчальних закладах, збільшити кількість наукових та спеціалізованих рад, збільшити кількість наукових кадрів, використовувати єдину матеріальну базу у вищих навчальних закладах.

10. Створення єдиної науково-дослідної системи міністерства. Введення єдиного аналітичного центру, відповідального за розробку і супровід податкової та митної політики, створення методик контролю за критеріями ризику, забезпечення керівництва держави прогнозними оцінками та оперативною інформацією, підготовка аналітичних оглядів тощо.

11. Важливим елементом профілактики можливої корупції повинна стати громадськість. Для цього необхідно вводити законодавчі механізми, коли суб'єкти ЗЕД, їх об'єднання зможуть впливати на керівників усіх трьох ланок запропонованої системи шляхом реалізації встановленого законами механізму визначення недовіри керівникам цих органів різного рівня, яка призведе (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. Тоді великий Майдан розіб'ється на міні-майдани, що будуть на законних умовах відстежувати роботу людей, які працюють за кошти платників податків та повинні захищати їхні 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, уведення його в бухгалтерський, податковий та митний облік, який буде здійснюватися в електронному вигляді.

Перехід на новий рівень управління дозволить створити механізм, який більш ефективно працюватиме на забезпечення національних 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., іл.
2. Науково-практичний коментар до Митного кодексу України : у 3 т. / П. В. Пашко, В. Ю. Хомутильник, Т. І. Єфіменко 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. – (Митна справа в Україні).
4. Пашко П. В. Інституційний механізм реалізації митної політики / Пашко П. В. // Фінанси України. – 2004. – № 11(108). – С. 153–155.
5. Пашко П. В. Митний аудиторський контроль / Пашко П. В. // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 5 (85). – С. 89–101.

