



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ В ОРГАНЫ ДОХОДОВ И СБОРОВ УКРАИНЫ

Алексей ФЕДОТОВ,

доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры морского и таможенного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article deals with current issues of functioning of the bodies for revenue and duties, the creation of which was the result of effective constructive process of reforming the national customs bodies in the course of administrative reform in Ukraine 2012-2013. Also, the author analyzes the differences of the terms «bodies for revenue and duties», «control bodies» and «recovery bodies». Author points out that the process of the legal integration of the «customs bodies» in the term «bodies for revenue and duties» brought clarity and clearness in understanding by the bodies for revenue and duties of their tasks and performance of their functions aimed at replenishment of the State Budget of Ukraine with customs payments.

Key words: customs bodies, bodies for revenue and duties, control bodies, recovery bodies and state customs business.

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы функционирования органов доходов и сборов, создание которых стало следствием эффективного конструктивного процесса реформирования национальных таможенных органов в ходе административной реформы в Украине 2012-2013 годов. Также проводится анализ и разграничение терминов «органы доходов и сборов», «контролирующие органы» и «органы взыскания». Сделан акцент на том, что процесс правовой интеграции «таможенных органов» в «органы доходов и сборов» внес ясность и взвешенность в понимание органами доходов их обязанностей, задач и осуществляемых ими функций, направленных на пополнение Государственного бюджета Украины таможенными платежами.

Ключевые слова: таможенные органы, органы доходов и сборов, контролирующие органы, органы взыскания, государственное таможенное дело.

Постановка проблемы. Административная реформа в Украине периода 2012-2013г.г. стала действенным и конструктивным процессом реформирования системы национальных таможенных органов. Вследствие этого процесса Государственная таможенная служба Украины как самостоятельная единица органов исполнительной власти полностью реорганизована. Однако одним из следствий данных шагов власти стала чёткость и взвешенность в понимании органами доходов и сборов, которые реализуют государственное таможенное дело (как правопреемники ранее существующей системы таможенных органов Украины), своих задач и реализации функций по наполнению таможенными платежами доходной части Государственного бюджета Украины. При этом хорошо известный нам за двадцать два года новейшей истории Украины законодательный термин «таможенные органы» был заменён на термин «органы доходов и сборов».

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы, в которой бы был исследован процесс развития правовой природы таможенных органов Государственной таможенной службы Украины и их последующей операции

и функциональной интеграции в органы доходов и сборов Министерства доходов и сборов Украины (далее по тексту – Миндоходы, Миндоходы Украины).

Состояния исследования. Вопросы развития, деятельности, функционирования таможенных органов Украины (реорганизованных на сегодняшний день) уделяли внимание такие ведущие научные та практические деятели, как Е.В. Додин, С.В. Кивалов, Б.А. Кормич, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко и другие.

Целью и задачей статьи является исследование процесса развития правовой природы таможенных органов Государственной таможенной службы Украины и их последующей операции и функциональной интеграции в органы доходов и сборов Министерства доходов и сборов Украины. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать положительные стороны указанного выше процесса.

Изложение основного материала исследования. Процесс административного реформирования органов центральной исполнительной власти Украины и их государственной организационной деятельности, который был разработан Президентом Украины Януковичем Виктором Фёдоровичем и реализуется правительством Украины

(2010-2013г.г.) [1], не только оптимизировал функциональные задачи всех центральных органов исполнительной власти Украины, ликвидировав тем самым размытость границ в вопросах ведомственной ответственности, но и коренным образом реструктуризировал ряд национальных институций (профильных и отраслевых министерств, ведомств). Конструктивная административная реорганизация в полной мере коснулась и таможенных органов Украины [2, абз.2 ч.1].

Датой создания таможенных органов Украины является 25 июня 1991г., когда Высший Совет Украины принял Закон Украины «О таможенном деле в Украине» [3], а датой приостановления функционирования таможенных органов Украины, как самостоятельной единицы органов центральной исполнительной власти, с последующей передачи функций по реализации государственного таможенного дела органам доходов и сборов, является 24 декабря 2012г., когда Президент Украины подписал Указ «О некоторых мерах оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [2, абз. 2 ч. 1].

Анализируя тематическо-смысловые понятия «таможенных органов Украины», мы можем проанализировать кодифицированные своды законов по вопросам государственного тамо-



женного дела, которые были разработаны и приняты в разные временные периоды двадцатидвухлетней современной истории Украины. Так, в Законе Украины «О таможенном деле в Украине» от 25 июня 1991г. № 1262-XII и в Таможенном кодексе Украины, утверждённом законом Украины от 12 декабря 1991г. № 1970-XII, ставится ударение на том, что «таможенные органы Украины» либо непосредственно осуществляют таможенное дело, либо непосредственное осуществление таможенного дела возложено на «таможенные органы Украины». Более детального смыслового термина «таможенных органов» в этих утративших силу Законах Украины не приводится [3, ч. 1 ст. 5; 4, ст. 9]. Из этих терминов прослеживается только то, что законодатель на данном временном этапе абстрагировался от детальной конкретизации правового статуса таможенных органов, а сконцентрировал свое внимание на основополагающей прерогативе этих органов в реализации государственного таможенного дела.

С течением времени правовая природа таможенных органов Украины несколько изменилась, что было вызвано упорядочиванием их правового статуса. Так, уже в Таможенном кодексе Украины, утверждённом Законом Украины от 11 июля 2002 г. № 92-IV, приводится смысловая трактовка понятия «таможенные органы» как *специально уполномоченных органов исполнительной власти в отрасли таможенного дела, на которые в соответствии с таможенным кодексом Украины и другими законами Украины возложено непосредственное осуществление таможенного дела* [5, п. 17 ч. 1 ст. 1]. То есть, в соответствии с этим понятийным термином утратившего силу Закона, особо подчёркивается правовая роль таможенных органов в сфере государственного таможенного дела, где исключительность правовых полномочий в этой сфере является для таможенных органов преобладающими (в сравнении с правовыми полномочиями других органов центральной исполнительной власти) и является их приоритетом.

Однако, уже в Таможенном кодексе Украины, утверждённом Законом Украины от 13 марта 2012г. № 4495-VI (но без изменений, внесённых За-

коном Украины от 4 июля 2013г. № 405-VII), было закреплено следующее понятийное определение «таможенных органов» как *неотъемлемой части таможенной службы Украины, которая, в свою очередь, выступает составной частью системы органов исполнительной власти Украины* [6, ч. 3 ст. 543]. Из приведенного определения, которое было закреплено в этом законе Украины, и которое впоследствии было исключено, мы видим, что законодатель только пространно отмечает место таможенных органов в общей системе органов исполнительной власти Украины и чётко определяет неотъемлемую связь таможенных органов с таможенной службой Украины, которая функционировала на тот период времени. На наш взгляд, этот термин является таким себе «шагом назад» в общем контексте законодательно-определённых понятий «таможенные органы» и сравнительно недолгой истории их существования в современном государственно-административном устройстве Украины.

Необходимо также отметить, что все вышеперечисленные нами формулировки понятия «таможенные органы» неразрывно связаны с системой этих оптимизированных органов, где главенствующую роль в иерархии бывших таможенных органов занимала реорганизованная на сегодняшний день Государственная таможенная служба Украины [3, ч. 2 ст.5; 4, ст. 9; 5, ст. 12; 6, ч. 3 ст. 543]. В разное время существования таможенных органов Украины в их систему во главе с Государственной таможенной службой Украины входили таможни, таможенные посты, таможенные организации, таможенные учреждения [3, ч. 2 ст.5; 4, ст. 9; 5, ч. 2 ст. 12; 6, ч. 2 ст. 543]. Государственная таможенная служба Украины, которая, в соответствии с утратившим силу Указом Президента Украины, являлась центральным органом исполнительной власти в отрасли таможенного дела, деятельность которого направлялась и координировалась Кабинетом Министров Украины через Министерство финансов Украины. Реорганизованная Государственная таможенная служба Украины входила в систему органов исполнительной власти и создавалась для реализации государственной по-

литики в сфере государственного таможенного дела [7, п.1].

Реорганизованные (в рамках административной реформы Украины периода 2012-2013гг.) государственные таможенная и налоговая службы Украины, которые функционировали в национальном правовом поле страны на протяжении последних двух десятилетий, были операционно и функционально интегрированы в новое профильное министерство – Миндоходы Украины [2; абз. 2 ч. 1]. Созданное новое министерство является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по вопросам: обеспечения формирования единой государственной налоговой, государственной таможенной политики в части администрирования налогов и сборов, таможенных платежей и реализации единой государственной налоговой, государственной таможенной политики; обеспечения формирования и реализации государственной политики по администрированию единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование; обеспечения формирования и реализации государственной политики в сфере борьбы с правонарушениями при применении налогового и таможенного законодательства, а также законодательства по вопросам уплаты единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование [8, п.1].

В соответствии с отмеченными выше Указами Президента Украины [2, абз. 2 ч. 1; 8], которые являются частью правового сопровождения административной реформы периода 2012-2013гг., назрела существенная необходимость в усовершенствовании законодательных реалий в области государственного налогового и таможенного дела, а также организации государственного администрирования единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование [9; 10; 11], что и повлекло за собой возникновение законодательного термина «органы доходов и сборов» и адаптированных к новым законодательным тенденциям терминов: «контролирующие органы» и «органы взыскания». Результатом этой законодательной корректировки, стала замена во всех законах Украины словосочетаний «таможенные органы» и «налоговые органы» на понятийный



аппарат: «органы доходов и сборов», «контролирующие органы», «органы взыскания» [10; 11; 9].

Приведём законодательное определение терминов «органы доходов и сборов», «контролирующие органы» и «органы взыскания»:

Перед тем как дать определение «органам доходов и сборов», необходимо отметить, что данное понятие закреплено не только в Таможенном кодексе Украины, утверждённого законом Украины от 13 марта 2012г. № 4495-VI [12], но и в законе Украины о сборе и учёте единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование [13]. В соответствии с Таможенным кодексом Украины, *органы доходов и сборов* – это центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную налоговую и таможенную политику, таможи и таможенные посты [12, п. 34 ч. 1 ст. 4]. В соответствии с законом Украины о сборе и учёте единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование, *органы доходов и сборов* – это центральный орган исполнительной власти, который формирует государственную налоговую и таможенную политику и обеспечивает её реализацию, и *его территориальные органы* [13, п. 31 ч.1 ст. 4].

В соответствии с Указом Президента Украины от 18 марта 2013г. № 141/2013, *к территориальным органам* Миндоходов Украины относятся его территориальные органы в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, межрегиональные территориальные органы (полномочия которых распространяются на несколько административно-территориальных единиц), таможи, специализированные департаменты и специализированные органы Миндоходов Украины, государственные налоговые инспекции в районах, городах (кроме городов Киева и Севастополя), районах в городах, объединённые и специализированные государственные налоговые инспекции [8, п. 7].

Из вышеприведённого мы видим, что «органы доходов и сборов», которые осуществляют государственное таможенное дело, то есть обеспечивают выполнение задач, возложенных на них законом в рамках государствен-

ного таможенного дела, в контексте Таможенного кодекса Украины представлены Министерством доходов и сборов Украины, а также таможами и их структурными подразделениями – таможенными постами [12, п. 34 ч. 1 ст. 4]. Комментируя термин «органы доходов и сборов» в контексте закона Украины о сборе и учёте единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование, мы можем отметить, что законодатель подчёркивает роль и преобладающую компетенцию Министерства доходов и сборов Украины и *его территориальных органов* (которые мы перечислили выше, ссылаясь на Указа Президента Украины от 18 марта 2013г. № 141/2013 [8, п. 7]) над компетенцией Пенсионного фонда Украины и фондов общеобязательного государственного социального страхования в вопросах администрирования единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование [13, ст.ст. 23-26].

Контролирующими органами являются *органы доходов и сборов* – центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование единой государственной налоговой, государственной таможенной политики в части администрирования налогов и сборов, таможенных платежей, и реализует государственную налоговую, государственную таможенную политику, обеспечивает формирование и реализацию государственной политики по администрированию единого взноса, обеспечивает формирование и реализацию государственной политики в сфере борьбы с правонарушениями при применении налогового и таможенного законодательства, а также законодательства по оплате единого взноса, *его территориальные органы* [14, абз. 1 п. 1 ст. 41].

Исходя из вышеуказанного понятийного термина, излишним будет подтверждать то, что «органы доходов и сборов», которые в соответствии с Таможенным кодексом Украины осуществляют государственное таможенное дело, являются «контролирующими органами». Контролирующими органами их делает организация контроля по взиманию и учёту таможенных платежей.

Органы взыскания – это исключительно контролирующие органы,

уполномоченные осуществлять мероприятия по обеспечению погашения налогового долга и недоимки по оплате единого взноса в границах полномочий, а также государственные исполнители в границах своих полномочий [14. первое предложение п. 2 ст. 41].

При анализе вышеприведённого определения, мы должны выяснить для себя, что является *налоговым долгом*. Налоговый долг – это сумма согласованного *денежного обязательства* (с учётом штрафных санкций при их наличии), однако не уплаченного плательщиком налогов в установленный Налоговым кодексом Украины срок, а также пеня, начисленная на сумму такого денежного обязательства [14, пп. 175 п. 1 ст. 14]. При этом под *денежным обязательством* плательщика налогов понимается сумма средств, которую плательщик налогов должен уплатить в соответствующий бюджет как налоговое обязательство и/или штрафную (финансовую) санкцию, которая взимается с плательщика налогов в связи с нарушениями им требований *налогового законодательства и другого законодательства*, контроль за соблюдением которого возложено на контролирующие органы, а также санкции за нарушение законодательства в сфере внешне-экономической деятельности [14, пп. 39 п. 1 ст. 14]. Исходя из этого, мы можем прийти к заключению, что «органы доходов и сборов», которые в границах норм Таможенного кодекса Украины реализуют государственное таможенное дело, являются «органами взыскания» в вопросах учёта сумм налоговых долгов по таможенным платежам (в том числе, штрафных санкций и начисленных на сумму налоговых долгов пени) плательщиков налогов, а также их погашение (путём взыскания средств, в порядке, предусмотренном законом) или их списания.

Выводы. На первый взгляд, может показаться, что сложившиеся ситуация вокруг понятийных терминов «органы доходов и сборов», «контролирующих органов» и «органов взыскания» породила определенную законодательную путаницу. Поскольку государственное налоговое и таможенное дело хоть и объединены единой фискальной природой, однако цели, задачи, организация функционирования таможен, нало-



говых инспекций существенно отличаются друг от друга в достаточно крупной, разветвленной, негибкой системе Миндоходов Украины. При этом понятийное определение «органы доходов и сборов» определено в понятийном аппарате не только Таможенного кодекса Украины, утвержденного законом Украины от 13 марта 2012г. № 4495-VI, но и в законе Украины о сборе и учёте единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование, а понятийные определения «контролирующих органов» и «органов взыскания» приведены только в Налоговом кодексе Украины, утвержденного законом Украины от 02 декабря 2010г. № 2755-VI. Даже могут возникнуть вопросы, как же называть органы доходов и сборов, которые задействованы в реализации государственного таможенного дела? *Органы государственного таможенного дела или органы доходов и сборов, которые реализуют государственное таможенное дело, а может – контролирующие органы в сфере государственного таможенного дела? Однако всё значительно проще чем, кажется.*

Так, учитывая проведенный нами сравнительно-правовой анализ законодательства Украины по вопросам государственного таможенного и налогового дела, мы можем констатировать, что реорганизованные таможенные органы старой правовой формации на сегодняшний день являются органами доходов и сборов, контролирующими органами и органами взыскания. Осмыслению данного утверждения должно способствовать общее понимание того, что реорганизованные таможенные органы необходимо рассматривать уже не как отдельный орган исполнительной власти, а как единое целое нового многопрофильного и разветвленно-отраслевого министерства.

Список использованной литературы:

1. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2010р. № 1199/2010 // ОВУ. – К., 2010р., № 100, ст. 3545. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-

VI//ГУ, 2011, 5038, № 38 (01.03.20011), стор.12-14. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011р. № 1074 // ОВУ від 31.10.2011. – 2011., № 82, стор.8, Ст.3005, код акту 58803/2011.

2. Про деякі заходи оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012р. № 726/2012 // Урядовий кур'єр – 2012. – № 238 (4882). С. 2-3.

3. Про митну справу в Україні: Закон України від 25.06.1991р. № 1262-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991, № 44, ст. 575 (зі змінами) втратив чинність.

4. Митний кодекс України: Закон України від 12.12.1991р. № 1970-XII // Відомості Верховної Ради України від 21.04.1992. – 1992, № 16. Ст. 203 (зі змінами) втратив чинність.

5. Митний кодекс України: Закон України від 11.07.2002р. № 92-IV // Офіційний вісник України від 16.08.2002. – 2002р., № 31, стор.1, ст.1444, код акту 22961/2002 (зі змінами) втратив чинність.

6. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012г. № 4495-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 86 (4730) с.9-26, № 87 (4731) с.9-25 (зі змінами, однак без змін внесеними законом України від 04.07.2013р. № 405-VII).

7. Про Положення про Державну митну службу України [Положення про Державну митну службу України]: Указ Президента України від 12.05.2011р. № 582/2011 // ОВУ. – К., 2011р., № 37, ст. 1514 (втратив чинність).

8. Про Міністерство доходів і зборів України [Положення про Міністерство доходів і зборів України]: Указ Президента України від 18.03.2013р. № 141/2013 // Митна газета. – 2013. – № 7. С. 2-7.

9. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013р. № 404-VII // Урядовий кур'єр. – 14.08.2013. – № 146 с. 9-11.

10. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон

України від 04.07.2013р. № 405-VII // Урядовий кур'єр. – 14.08.2013. – № 146 с. 11-16.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013р. № 406-VII // Урядовий кур'єр. – 14.08.2013. – № 146 с. 12-16.

12. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012г. № 4495-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 86 (4730) с.9-26, № 87 (4731) с.9-25 (зі змінами внесеними законом України від 04.07.2013р. № 405-VII).

13. Про збір та облік единого внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 2-3, ст. 11 (зі змінами).

14. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010р. № 2755-VI // ОВУ від 10.12.2010. – 2010р., № 92, том 1, стор.9 ст.3248, код акту 53775/2010 (зі змінами).