

3. Commons J. R. The Economics of Collective Action / Commons J. R., Parsons K. H., Perlman S. – New York : Macmillan, 1950. – P. 34–62.
4. Уильямсон О. Экономические институты капитализма / Уильямсон О. – СПб. : Мир, 1996. – 798 с.
5. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 6–21.
6. Шаститко А. Неоинституционализм / А. Шаститко // Вестник МГУ. – Серия 6 : “Экономика”. – 1997. – № 6. – С. 15–26.
7. Бхаскар Р. Общества / Р. Бхаскар // Социо-Логос. – М. : Прогресс, 1991. – Вып. 1. – 480 с.
8. Энциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. Баштанник. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.
10. Allum P. Public administration and the Policy Process / P. Allum // State and Society in Western Europe. – Cambridge, UK : Polity Press, 1997. – P. 353–412.
11. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия / Василенко И. А. – М. : Логос, 1998. – 200 с.
12. Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / Тэтчер М. ; пер. с англ. Ионова В. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 504 с.
13. Dammann Kl. Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundes-republik / Klaus Dammann, Erwin Siemantel (Hrsg.) – Kitfn : Pahl-Rugenstein, 1987. – 243 p.
14. Маркузе Г. Одномерный человек / Маркузе Г. – М. : АСТ, 1994. – 79 с.
15. Богданов А. А. Тектология: всеобщая организационная наука / Богданов А. – М. : Экономика, 1989. – Т. 1, 2. – С. 304, 351.
16. Румянцева К. Р. Менеджмент в организации / Румянцева К. Р. – М. : Перспектива, 1997. – 321 с.
17. Тоффлер О. Адаптивная корпорация / О. Тоффлер // Новая постиндустриальная волна на Западе ; под. ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – 640 с.



УДК 339.543:351.713

В. В. Ченцов, доктор історичних наук, доктор наук з державного управління, перший проректор Університету митної справи та фінансів

МИТНІ АДМІНІСТРАЦІЇ (СЛУЖБИ) В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ. ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Розглянуто актуальні питання трансформації організаційно-функціонального устрою митної адміністрації Великобританії.

Ключові слова: *митні адміністрації; модернізація; інституційний розвиток.*

The article deals with the current issues at transformation of organizational and functional structure of customs administration in Great Britain.

Key words: *customs administration; modernization; institutional development.*

© **В. В. Ченцов**, 2015

Постановка проблеми. На основі досвіду діяльності Департаменту митниць та акцизів Великобританії створено Міністерство доходів і зборів України, реорганізовано Міністерство в Державну фіскальну службу України. Актуальність питання пов'язана з подальшим етапом реформування державних органів України, які відповідають за реалізацію фінансової політики країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для обраної проблематики суттєву зацікавленість становлять праці, в яких досліджено механізми й інструменти державного управління митною справою в Україні (І. Бережнюк, Н. Липовська, П. Пашко, О. Поліщук), описано основи стандартизації в галузі митної справи на міжнародному рівні (Г. Вольфганг, М. Люкс, П. Горджан, Т. Фічер, Е. Грейнджер, Д. Фонсека, Я.-Е. Янссон, Ж. Акрі, Л. Геллерт, П. Кастро, М. Лане, К. Мікурія, Д. Фергюсон, П. Брентон, М. Енгельшалк, Е. Кік, Д. Джилл).

Мета статті – проаналізувати організаційно-функціональну модель митної адміністрації Великобританії в контексті відповідності міжнародним стандартам визначення ролі та статусу митних органів у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Історія виникнення митних зборів бере початок з англосаксонських часів, коли король мав прерогативу збору імпортованих товарів у власне використання чи оподаткування даних товарів різними зборами.

1803 р. відбулася масштабна реорганізація, внаслідок якої об'єдналися англійська, шотландська й ірландська митниці у Лондоні та було створено Комітет із внутрішніх прибутків. У 1809 р. до функцій Комітету внесено суттєві зміни, наслідком яких стало злиття Митного й Акцизного комітетів. Новий орган мав назву Her Majesty's Customs and Excise (Митні й акцизні платежі Її Величності) (далі – НМСЕ). Упродовж століття НМСЕ забезпечував збирання податків, запобігав контрабанді та вилучав її, забороняв увозити певні групи товарів [1].

У 90-х рр. ХХ ст. митна й акцизна служба Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії була автономним адміністративним органом, який підпорядковувався міністрові фінансів. Виконання повноважень митної служби контролювала також Королівська парламентська комісія. Центральна адміністрація складалася з окремих управлінь, об'єднаних у групи за напрямом діяльності: управління з митних питань (митно-тарифне регулювання, митні процедури); управління оперативної роботи (боротьба з контрабандою, митним шахрайством), управління внутрішніми податками (акцизи, ПДВ), управління персоналом, підрозділи статистики, юридичного захисту, бухгалтерії, лабораторії тощо. Регіональні служби організовувалися незалежно від центральної адміністрації у 21 районі країни.

Певні незручності функціонування митної служби виникли через дублювання завдань збору внутрішніх податків ще однією державною структурою.

Прийнята 1994 р. державна програма фундаментального перегляду витрат (Program Fundamental Expenditure Review, далі – PFER) стала основою для реалізації стратегічної мети реформи митної й акцизної служби, розрахованої на 5 років.

У результаті модернізації державних інституцій Великобританії у 2004 р. було прийнято рішення про злиття НМ СЕ і раніше чинного Комітету із внутрішніх прибутків у Департамент митниць та акцизів Великобританії (HMRC, далі – Департамент). Повноваження органу закріплено 2005 р. Податковим і Митним законом (Commissioners for Revenue and Customs Act). Новий державний орган почав офіційно функціонувати з 18 квітня 2005 р. Це “неміністерський” відділ британського уряду, його головне завдання – стягнення податків різних видів, у тому числі митних зборів. Реформу закріплено Актом про вповноважених митної й акцизної служби Її Величності [2], що затверджував створення нової організації, до компетенції якої належали питання стягнення митних й акцизних платежів та контролю за порядком пере-

міщення товарів і громадян через державний кордон Великобританії. Його прийняттю передувало проведення великої кількості переговорів і розгляду законопроектів щодо вищезазначених питань.

Унаслідок прийняття Акта про вповноважених митної й акцизної служби Її Величності за службою закріплювалися нові повноваження – обов'язок зберігати конфіденційну інформацію. Особи, які порушують це правило, притягуються до кримінальної відповідальності. В Акті також зафіксовано, що решта функцій HMCE залишаються незмінними, крім тих, що змінилися через прийняття певних нормативних актів Митним союзом ЄС. Це єдиний нормативний документ загального зразка, спрямований на врегулювання діяльності митної служби загалом. Поточні питання, що порушуються під час виконання повноважень, Департамент вирішує шляхом негайної видачі актів реагування керівника даного Департаменту.

Функції Департаменту: фіскальна, правоохоронна, контрольно-організаційна та міжнародно-комунікативна. Вони формуються внаслідок наукового аналізу завдань Департаменту, а саме:

- ✓ справляння податків;
- ✓ справляння митних платежів;
- ✓ упровадження обмежень і заборон на імпорту та експорту товарів;
- ✓ боротьба з незаконним обігом наркотиків;
- ✓ виконання завдань, пов'язаних із міжнародною торгівлею;
- ✓ ведення торговельної статистики.

Основна мета Департаменту – збалансованість попиту законного бізнесу на зовнішньоекономічну діяльність і захист громадян від імпорту й експорту товарів, котрі можуть загрожувати їхньому фізичному та моральному здоров'ю [3].

Оцінювання та справляння митних платежів на імпортовані товари завжди належали до основних функцій митної й акцизної служби. Нинішнього часу ці збори (іноді й податки на сільськогосподарську продукцію) на імпортовану з ЄС продукцію не регулюються Міністерством фінансів, а виплачуються Великобританії як частина її прибутку ЄС.

Основні керівні органи, котрі відповідають за переміщення потоків людей і товарів через державний кордон Великої Британії: Управління митних та акцизних зборів Її Величності (HM Revenue and Customs, далі – HMRC) і Прикордонне агентство (UK Border Agency) (рис. 1).

Управління митниць та акцизів Великобританії – такі неурядові установи (центральні відомства), глави яких не належать до складу уряду, це професійні урядовці вищого рангу. Хоча ці відомства й не очолюють безпосередньо міністри, на одного із членів уряду покладається загальне керівництво над кожним. Керівництво митними органами, скажімо, здійснює міністр фінансів. Департаментом безпосередньо керує голова Департаменту, якого призначає на цю посаду Королева Великобританії.

У 2008 р. HMRC запровадив нову структуру управління, котра складається з Ради директорів, що відповідає за ефективне управління, а також виконавчого комітету на чолі з головним виконавчим директором, які реалізують віддалену стратегію. Рада збирається, як мінімум, 6 разів на рік з метою розробки та затвердження стратегії, напрямів діяльності, вирішення кадрових питань [4].

Крім того, існують Комітет з аудиту й ризиків, члени якого перевіряють фінансову діяльність HMRC; підкомітет з етики та відповідальності, який контролює роботу з клієнтами (їхню безпеку, відносини з державою та суспільними організаціями); кадровий підкомітет, що впроваджує кадрову політику; інвестиційний, виробничий, податковий та інші підкомітети.

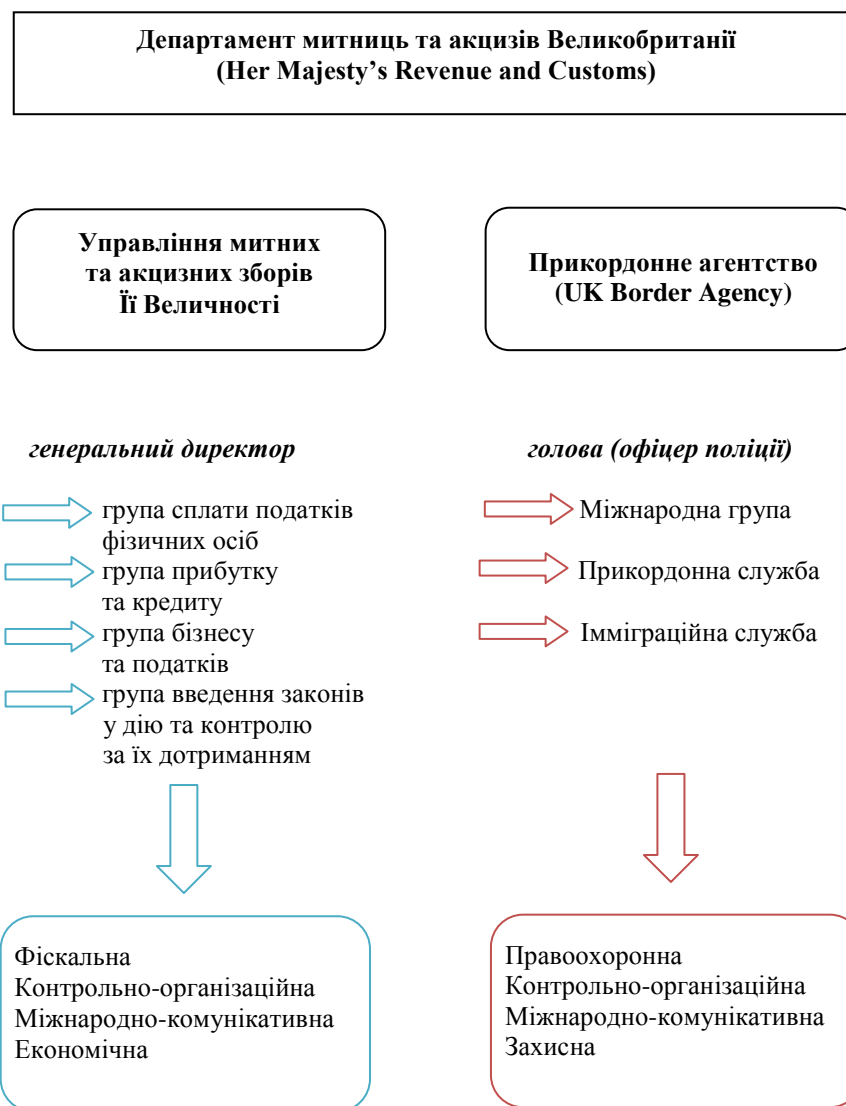


Рис. 1. Керівні органи, котрі відповідають за переміщення потоків людей і товарів через державний кордон Великої Британії

Діяльність HMRC ґрунтується на 4 оперативних групах, кожна з яких очолює один генеральний директор: група кредитування; податку з підприємництва; група правозастосування; податку на додану вартість. Існують також так звані групи підтримки: реалізації стратегії; інформаційної безпеки; з фінансових питань, зв'язків із громадськістю; юристів і бухгалтерії [5].

Співробітники HMRC складають численні публічні звіти, інформація з яких має донести громадянам країни, як державні інституції використовують гроші платників податків.

Бізнес-план HMRC визначає програму діяльності. Наприклад, план на 2012–2015 рр. містить матеріали про структуру, бюджет, засоби виконання HMRC своїх безпосередніх функцій.

Систематично публікуються також звіти про перевірку діяльності HMRC [6].

HMRC узагальнює інформацію щодо товарних даних із міжнародної торгівлі Великобританії (це національні статистичні дані, котрі публікуються в урядових вісниках під назвою “Міжнародні статистичні дані Великобританії” [3].

HMRC не є міністерським департаментом, на відміну від інших державних відомств, які працюють безпосередньо під контролем міністра. Королева призначає вповноважених HMRC, які неупереджено відповідають за управління справами у сфері оподаткування. Нині існує 7 уповноважених: генеральний директор, податковий комісар, директор із фінансів, генеральний директор із Business Tax, генеральний директор із правозастосування, генеральний директор із податку на додану вартість, генеральний директор із кредитування. Вони приймають рішення в межах діяльності Ради та виконавчого комітету HMRC [7].

Прикордонне агентство (далі – Агентство) – орган прикордонного контролю уряду Великобританії, який водночас підпорядкований Міністерству внутрішніх справ.

У квітні 2008 р. даний Департамент реорганізували. Як наслідок, до Агентства приєдналися Міграційний департамент; служба, до компетенції якої належала видача віз; служба, котра координувала діяльність пунктів пропуску на державному кордоні Великобританії. Рішення про створення єдиного органу прикордонного контролю прийнято відповідно до доповіді, проголошеної на одному із засідань уряду Великобританії.

Агентство поділено на 3 структурні підрозділи, а саме:

- 1) міжнародна група – регулює видачу віз на всій території Великобританії;
- 2) прикордонна служба – паспортний і митний контроль;
- 3) імміграційна служба – здійснює внутрішній контроль за переміщенням громадян, розглядає їхні заяви, надає притулок і приймає рішення щодо подальшого перебування цих громадян на території Великобританії.

З 2009 р. голова Агентства (офіцер поліції) входить до складу уряду Великобританії як “невиконавчий директор”. Це пояснюється тим, що уряд Великобританії має на меті досягти максимальних результатів у співпраці між прикордонним агентством, поліцією й іншими правоохоронними органами.

Штатна чисельність Агентства – 25 тис. співробітників, які працюють у 130 країнах. Закордонний персонал візує заяви на отримання візи та керує інформаційною системою.

Обов’язки офіцерів Агентства: проведення паспортного контролю, здійснення процедур щодо контролю за експортом та імпортом товарів, декларування, а також у разі потреби вживання до правопорушників запобіжних заходів (вилучення об’єкта переміщення, огляд, затримання й арешт).

У 2009 р. Департамент митниць та акцизів Великобританії прийняв Акт про кордони, громадянство й імміграцію, визначивши питання, що належать до компетенції співробітників Прикордонного агентства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналізуючи вищезазначені структурно-функціональні ознаки митної служби Великобританії, можна зробити висновок: “чистої, самостійної та єдиної” митної служби у цій країні немає. Функції митниці виконують дві інституції, діяльність яких спрямовано у двох різних напрямках, а саме: фіскальному і правоохоронному. З огляду на показники діяльності констатуємо професійне функціонування цих підрозділів.

Специфіка роботи Департаменту митниць та акцизів Великобританії полягає в тому, що спільний ринок потребує радикальних змін під час здійснення митних операцій щодо переміщення товарів усередині ЄС. Зусилля спрямовано переважно на зменшення прикордонних формальностей [8].

Для пасажирів із ЄС митні формальності також зведено до мінімуму, залишилися тільки необхідні для боротьби з незаконним увезенням заборонених товарів. Це досягається без уживання будь-яких регулярних контрольних заходів на внутрішніх кордонах ЄС.

Для стягування мита та збору статистичних даних про переміщення вантажопотоку всередині ЄС діє система внутрішнього контролю на основі аудиту, який провадиться періодично.

Водночас Департамент митниць та акцизів продовжує вживати спеціальних заходів для подальшого покращання умов торгівлі та спрощення процедур. Головним досягненням у даній сфері можна вважати впровадження електронного декларування та електронного обміну інформацією в усіх галузях діяльності Департаменту.

Зниження рівня митного контролю, яке наразі трапляється на внутрішніх кордонах ЄС, може спричинити збільшення обсягів контрабанди. Розуміючи це та зважаючи на боротьбу з незаконним міжнародним переміщенням наркотиків, країни – члени ЄС через Спільну групу взаємодії (MAG 92) дослідили шляхи зміцнення ефективності митного контролю на зовнішніх кордонах ЄС і розширення співпраці між митними та правоохоронними органами.

Одна з ознак роботи Департаменту – вдале застосування системи ризиків у Великобританії. Центр попереднього аналізу ризиків сформовано 1 травня 2004 р. у м. Дуврі (Великобританія), найбільшому морському порту. Це регіональний підрозділ митних органів, який контролює потік товарів через митний кордон із Великої Британії, структурний підрозділ Департаменту митниць та акцизів Великобританії. Його працівники користуються базою даних, котра пов'язана з базами даних правоохоронних органів країни.

Система ризиків Департаменту митниць та акцизів Великобританії базується на основі застосування автоматизованої системи для визначення рівня ризику в центрі; використання розвідувальної інформації правоохоронних підрозділів митної служби, а також інтуїції митного чиновника [9].

Підбиваючи підсумки та завершуючи опис митної служби Великобританії, можна зробити висновки:

- ✓ Департамент митниць та акцизів Її Величності завершує один із етапів своєї модернізації;
- ✓ організаційна структура приводиться у відповідність до цілей і завдань митної служби загалом;
- ✓ ліквідуються зайві дублюючі органи, функції підрозділів інтегруються;
- ✓ сформовано нову організаційну культуру, котра пов'язана з організаційно-технічним перетворенням, удосконаленням законодавчої та правоохоронної основи митної діяльності, для отримання балансу вимог повноти збору платежів, захисту суспільства, співробітництва в країні та на міжнародному рівні.

Інституалізації митної й акцизної служби Великобританії, соціальній спрямованості модернізації притаманні цільова орієнтація перетворень на задоволення потреб ділового співтовариства; законодавчо-правове забезпечення нових принципів діяльності митних органів і персоналу, що впроваджуються під час модернізації, а також нових митних технологій; розробка комплексу заходів, які забезпечують соціальну захищеність персоналу у разі проведення будь-яких реорганізаційних процедур; забезпечення чіткого розмежування в структурі органів відповідальності за розробку та моніторинг митної політики й реалізацію функцій оперативної діяльності [10].

Отже, вивчення досвіду розвитку та функціонування закордонних митних служб (у нашому випадку це Департамент митниць та акцизів Великобританії) допоможе Україні створити митну систему відповідно до загальних міжнародних стандартів.

Список використаних джерел:

1. Таможенная и акцизная служба Великобритании: по материалам “English for customs” // Митна справа. – 2000. – № 2. – С. 55–59.
2. Панфилова О. Таможенные сборы и доходы Ее Величества Королевы: стадии развития / О. Панфилова // Митна справа. – 2009. – № 6(66). – С. 109–110.
3. Panfilova O. E. Customs authority in the United Kingdom / O. E. Panfilova // Митна справа. – 2010. – № 3(69). – С. 84–87.
4. How we run HMRC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmrc.gov.uk/governance>
5. Organisation structure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmrc.gov.uk/governance/structure.htm>
6. Reports and plans [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmrc.gov.uk/about/reports.htm>
7. Commissioners [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmrc.gov.uk/governance/commissioners.htm>
8. Kieck E. Coordinated border management: unlocking trade opportunities through one-stop border posts / E. Kieck // WCJ. – Vol. 4. – № 1. – March, 2010. – P. 3–15.
9. Nagy J. Jackling cigarette smuggling with enforcement: case studies reviewing the experience in Hungary, Romania and the United Kingdom / J. Nagy // WCJ. – Vol. 6. – № 2. – September, 2012. – P. 55–60.
10. Фангуллаев Дж. Тенденции и перспективы формирования Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС): дисс. ... доктора эконом. наук / Дж. Фангуллаев. – М., 2008. – 374 с.