

Ю. В. Любива, викладач кафедри
адміністративного та митного права
Академії митної служби України

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ФІСКАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ СЕРЕД ІНШИХ ФУНКЦІЙ МИТНИХ ОРГАНІВ

У статті розглядаються основні функції митних органів, досліджено місце фіскальної функції серед них, проаналізовано значення їх фінансової діяльності та фінансово-правового статусу. Визначаються негативні прояви надання пріоритету фіскальній складовій митної політики.

The main functions of customs authorities are examined; the role of fiscal function among them is determined and the importance of their financial activity and financial-legal status is analyzed. The negative examples of fiscal preferences are revealed as a fiscal component of Customs policy.

Ключові слова. Функції митних органів, фіскальна функція, фінансово-правовий статус митних органів, фінансова діяльність митних органів.

Вступ. Правова держава з розвинутою ринковою економікою потребує постійного вдосконалення та пошуку виваженої податкової політики, що за допомогою фінансових важелів впливу здатна підтримувати стабільність та ефективність співіснування представників соціуму. Приведення в дію фіскального механізму митної політики та його функціонування дозволяє державі сформувавши міцну систему ринкових взаємовідносин учасників торговельного обороту, розширити зовнішньоекономічну діяльність, стимулювати розвиток підприємництва, підвищити загальний рівень життя в країні.

Саме тому в умовах сьогодення надзвичайно важливе дослідження фіскальної функції фінансово-правового статусу і фінансової діяльності митних органів. З'ясування проблематики у сфері стягнення фіску та формування митними органами грошових фондів держбюджету України має неабияке практичне значення, оскільки це дозволить знайти шляхи реформування податкової системи в цілому та у сфері митного оподаткування зокрема.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування кола функцій митних органів, визначення місця та ролі серед них фіскальної функції. Проводиться дослідження проблематики, пов'язаної з поповненням держбюджету України за рахунок стягнення податків і зборів митними органами як інструмента стабілізації та розвитку державної економіки.

Результати дослідження. Визначення основних функцій митних органів на законодавчому рівні – важливий момент в умовах розвитку системи органів виконавчої влади, оскільки дозволяє встановити місце і роль митних органів серед інших органів державної влади, окреслити їх компетенцію, а в результаті підвищити ефективність діяльності, з'ясувати пріоритетні напрямки розвитку.

Питанням визначення функцій митних органів присвячено публікації українських та російських науковців: О. Бакаєвої, С. Додіна, В. Зобова, В. Зябкіна, О. Козиріна, Б. Кормича, Д. Приймаченка, К. Сандровського, С. Ківалова та ін.

У працях Д. В. Приймаченка з'ясовується правова характеристика функцій митних органів з метою розв'язання питання щодо нормативного закріплення вищезазначених функцій у нормативно-правових актах. Так, на його думку, функція охоплює певну якісно однорідну групу дій митного органу, є узагальненням цих дій, відображає специфічне призначення даного різновиду органів виконавчої влади у здійсненні державного впливу у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Учений стверджує, що функції митних органів – це специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності митних органів, котрі характеризуються цільовою спрямованістю на досягнення мети і завдань, що стоять перед ними [1, 87].

© Ю. В. Любива, 2009

У свою чергу, російські адміністративісти М. М. Рассолов та Н. Д. Еріашвілі визначають функції митних органів як сукупність дій митних органів, передбачених митним законодавством і спрямованих на здійснення митної політики [2, 73].

Більшість учених-правників схиляються до думки про необхідність визначення основних функцій митних органів: фіскальної, регулятивної та правоохоронної [3]. Але існують і інші думки, що базуються на визначенні та конкретизації сфер діяльності митних органів. Так, В. А. Жбанов наголошує на виокремленні функцій митних органів за характером виконуваних завдань: економічної (внутрішньоекономічної та зовнішньоекономічної); правоохоронної, науково-дослідної, інформаційно-статистичної. На думку автора, всі ці функції реалізуються в економічній та правоохоронній сферах [4, 241]. А. Б. Новиков наголошує на важливості фінансової функції митних органів, що існує поряд з такими функціями: формування державної митної політики, нормативно-правове регулювання митної справи, сприяння зовнішній торгівлі, боротьба з митними правопорушеннями [5, 26]. У свою чергу, О. Ю. Бакаєва основними називає фіскальну та правоохоронну функції митних органів, що породжують у процесі реалізації інші [6, 95].

Таким чином, можна стверджувати, що фіскальна (економічна, податкова) функція митних органів науковцями розглядається як основоположна, всеохопна, пріоритетна, реалізація якої в умовах існування виваженої митної політики держави та за допомогою раціонального використання інструментів впливу здатна істотно підвищити темпи розвитку і стабілізації національної економіки.

Реалізації фіскальної функції митних органів, її місцю, значенню в процесі побудови ефективної митної політики, оздоровлення та розвитку державної економіки присвячено праці українських та російських правників: О. Бакаєвої, Д. Заседателева, А. Новикова, Ю. Смирникової, А. Листопада, С. Волосовича та ін. Разом з тим комплексне дослідження правового підґрунтя реалізації фіскальної функції митних органів України, проблем результативності застосування важелів впливу митно-тарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності не проводилося.

Сутність фіскальної політики митних органів виявляється у сплаті суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності податків та зборів до держбюджету України. Формування дохідної частини бюджету в даному випадку відбувається за рахунок стягнення мита, акцизного збору, податку на додану вартість, інших зборів.

Фіскальна функція, на думку С. В. Ківалова та Б. А. Кормича, є найдавнішою за всі інші, оскільки історія подібного роду державної діяльності сягає стародавніх часів; виконання фіскальної функції залишалося єдиним завданням митної діяльності для європейських держав до кінця XVII ст., логічним завершенням цього періоду в розвитку митної справи стало формування єдиної митної політики в рамках держави, скасування внутрішнього мита [3, 10]. Як зазначає Є. В. Додін, фіскальна функція митних органів завжди була найважливішою функцією митної системи будь-якої держави, необхідність реалізації цієї функції і стала першопричиною виникнення митних органів [7, 9].

О. Ю. Бакаєва стверджує, що функції митних органів Російської Федерації в процесі фінансової діяльності зводяться до такого: стягнення мита, інших податків, антидемпінгових, спеціальних і компенсаційних мит, митних зборів; контролю за правильністю нарахування і своєчасної сплати податків та зборів; застосування заходів щодо примусового стягнення митних платежів, здійснення валютного контролю; здійснення контролю за визначенням митної вартості товарів, застосуванням митних пільг і тарифних преференцій [6, 97].

Слід додати, що існує помилкове отождоження понять “реалізація фіскальної функції митними органами” та “здійснення фінансової діяльності митними органами”. Тож доцільно визначити поняття “фіскальна функція митних органів”, “фінансова діяльність митних органів”, “фінансово-правовий статус митних органів”, їх розмежування та співвідношення.

Фінансово-правовий статус митних органів, за визначенням О. Ю. Бакаєвої, включає компетенцію митних органів у процесі їх фінансової діяльності, форми та методи її реалізації, систему гарантій фінансової діяльності. Автор доводить, що митні органи як органи виконавчої влади характеризуються вдалим синтезом елементів адміністративно-правового та фінансово-правового статусів, що, у свою чергу, підкреслює важливість двох основних функцій митних органів – фіскальної та правоохоронної [6, 95–96]. А. Б. Новиков стверджує, що фінансово-правовий статус митних органів реалізується шляхом їх фінансової діяльності та не охоплюється фіскальною складовою [5, 25].

Вищезазначені автори пишуть, що фінансова діяльність митних органів є їх плановою діяльністю в процесі створення, розподілу, використання фінансових ресурсів національного бюджету за умов виконання митними органами фіскальної функції з метою забезпечення митного регулювання, що обумовлює участь митних органів у правовідносинах трьох видів: митних, податкових та бюджетних.

Можна зробити висновок, що фінансово-правовий статус митних органів реалізується у сфері стягнення ними податків, формування за цей рахунок грошових фондів державного бюджету України (фіскальна складова) та бюджетного планування фінансування митних органів, розподілу коштів за пріоритетними напрямками всередині системи (фінансова складова).

Цікавою видається думка, що поповнення державного бюджету України відбувається не тільки за рахунок реалізації фіскальної функції митними органами, а й правоохоронної, оскільки дохідна частина бюджету формується за допомогою митного оподаткування зовнішньоекономічної діяльності платників податків та застосування адміністративних і фінансових стягнень з порушників митних правил – штрафів, пені.

В умовах бюджетної кризи виникає загроза невиконання планових показників Державною митною службою України, що привертає неабияку увагу з боку держави до реалізації митними органами фіскальної функції та подолання наслідків дефіциту податкових надходжень до державного бюджету України.

Фактор підвищення значущості фіскальної функції митних органів в умовах занепаду державної економіки, зростання соціальних потреб населення призвів до необхідності виконання митними органами не виправдано великих планів щодо поповнення державного бюджету України. Це має негативні прояви:

1) не приділяється належної уваги пріоритетним напрямкам розвитку митної політики всередині України та на міжнародній арені;

2) через надмірне податкове навантаження припиняє своє існування велика кількість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, особливо представників малого та середнього бізнесу, що в першу чергу потребують підтримки держави;

3) вітчизняний товаровиробник втрачає конкурентоспроможність і здатність контролювати споживчий ринок в Україні;

4) збільшуються масштаби ухилення від сплати податків, що зрештою призводить до податкової дискримінації та стагнації національної економіки.

Фіскальні інтереси держави, що визначаються пріоритетними на даному етапі розвитку, створюють ризик надання митним органам ознак переважно фіскального органу, зменшуючи значення реалізації інших завдань та функцій, таких як боротьба з митними правопорушеннями, міжнародне співробітництво і т. п.

Аналіз останніх публікацій у сфері зовнішньоекономічної діяльності та митного оподаткування дозволяє припустити, що оцінка ефективності діяльності Державної митної служби України прямо залежить від обсягу перерахувань до державного бюджету. Виникає раціональне запитання: яким чином митні органи можуть впливати на збільшення дохідної частини бюджету, якщо останнім часом спостерігається тенденція до зменшення кількості акредитованих суб'єктів ЗЕД та обсягів експортно-імпортних операцій?

Зауважимо, що митні органи можуть коригувати суми непрямих податків та зборів у бік незначного їх збільшення лише шляхом посилення контролю за повнотою стягнення митних платежів, приділення додаткової уваги правильності визначення митної вартості, що є основою митного оподаткування, коду товару, який безпосередньо впливає на визначення ставки мита, механізму застосування митних пільг і тарифних преференцій суб'єктами ЗЕД.

Нагадаємо, що формування системи митного оподаткування, методика і процедура стягнення податків та зборів, визначення особливостей звільнення від оподаткування є виключною компетенцією Верховної Ради України як законодавчого органу; митні органи не можуть самостійно визначати напрямки розвитку та зміни митно-тарифної політики шляхом збільшення податкового навантаження на платників податків, легалізації додаткових податкових стягнень.

Висновки. Відсутність норм у чинному митному законодавстві, що дають визначення функцій митних органів, устанавлюють їх перелік та значення, створює нагальну потребу внесення відповідних змін до Митного кодексу України.

Доречним вбачається створення Концепції реформування податкової системи в цілому та у сфері митного оподаткування, зокрема задля доцільного використання важелів фіскальної політики не як кінцевої мети діяльності державних органів, уповноважених на стягнення податків, а використання її інструментів та заходів впливу для підвищення фіскальної ефективності митних платежів, більш ефективного розподілу податкового тягаря між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Задоволення фіскальних інтересів держави можливе у випадку проведення кардинальних змін у сфері митно-тарифного регулювання, результатом яких буде збільшення обсягів податкових надходжень до держбюджету України не за рахунок чергового підвищення податкового навантаження, а виваженості митної політики та фіскальної ефективності податків, розроблення результативного механізму пільгового митного оподаткування.

Література

1. Приймаченко Д. В. Щодо поняття функцій митних органів [Текст] / Д. В. Приймаченко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 12. – С. 84–87.
2. Таможенное право [Текст] / под ред. М. М. Рассолова, Н. Д. Эриашвили. – М., 2005. – 384 с.
3. Ківалов С. В. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики [Текст] / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич // Митна справа. – 2001. – № 5. – С. 3–14.
4. Жбанов В. А. Место и роль таможенной службы в общегосударственной системе обеспечения национальной безопасности [Текст] / под ред. А. И. Долговой. – М., 2005. – 276 с.
5. Новиков А. Б. Роль фискальной функции в формировании статуса таможенных органов Российской Федерации [Текст] / А. Б. Новиков // Таможенное дело. – 2007. – № 2. – С. 23–27.
6. Бакаева О. Ю. Содержание категории “финансово-правовой статус” (на примере таможенных органов) [Текст] / О. Ю. Бакаева // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 95–99.
7. Додин Е. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины [Текст] / Е. В. Додин // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–13.