



## ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

УДК 342.951:351.82

**О. Федотов,**кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри морського та митного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА:  
ПРАВОВІ ПІДСТАВИ УТВОРЕННЯ**

Здійснення державної митної справи – це процес по виконанню державними органами завдань, що покладені на них за призначенням, відповідно до законодавства України з питань державної митної справи.

Однак постійне комбінування регламентованих законодавства України з питань державної митної справи завдань, які повинні здійснювати та виконувати ці органи, а також власно сам правовий статус цих органів викликає в останній час все більше запитань.

Вивчення та аналізування проблемних питань щодо здійснення державної митної справи організаційно-штатними структурами та системами центральних державних інституцій фіскального профілю й на пряму є об'єктами наукових досліджень С.В. Ківалова, Б.А. Кормича, Є.В. Додіна, В.П. Науменко, В.П. Пашка та інших.

Профільне існування такої важливішої галузевої інституції, як оновлене центральне державне фіскальне відомство України є необхідною складовою професійної та злагодженої роботи з формування та забезпечення реалізації єдиної державної митної політики та здійснення державної митної справи.

Однак повільні процеси щодо утворення цього державного відомства, на наш погляд, ставить під загрозу виконання доручень українського Уряду зі створення європейської моделі новітнього центрального органу виконавчої

влади, сервісної служби та контролюючого відомства з питань виконання галузевих завдань, одним з яких є адміністрування митних платежів.

Згадаємо, що інтеграція Державної податкової служби України (подалі за текстом – Держподатслужба) та Державної митної служби України (подалі за текстом – Держмитслужба) у Міністерство доходів і зборів України (подалі за текстом – Міндоходи) була проведена у 2012-2013 р.р. протягом шістьох місяців. До створення єдиного відомства загальна гранична чисельність працівників Держподатслужби та Держмитслужби складала 71,2 тис. осіб. Після створення міністерства гранична чисельність працівників відомства та його територіальних органів склала 65,4 тис. осіб. Було проведено скорочення загальної чисельності працівників двох відомств на 8,2% (5,8 тис. штатних одиниць). Такого скорочення колишньому керівництву Міндоходів вдалося досягти за рахунок оптимізації організаційної структури новоствореного відомства, об'єднання підрозділів, функції яких дублювалися [1, с. 5-6].

Структура міністерства була побудована з урахуванням об'єднання двох служб та покладання функції з адміністрування єдиного соціального внеску. У кожному регіоні були утворені юридичні особи публічного права – Головні управління та митниці Мін-



доходів, а також державні податкові інспекції Головних управлінь Міндоходів. Також Міндоходами була заснована розгалужена функціонуюча сіть з сервісних центрів обслуговування платників, які надають певно-обумовленні адміністративні послуги (наприклад: надання довідки про відсутність заборгованості з платежів до бюджету; видача свідоцтва платника єдиного податку, реєстрація книг обліку розрахункових операцій, надання картки платника податків, консультування та інформування з питань державної митної справи тощо) [2; 3; 4; 5; 6].

У подальшому, відповідно до положень Указу Президента України від 6 березня 2014 р. № 285/2014 «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 24 травня 2013 року № 307» [7] та постанови Кабінету Міністрів України (подалі за текстом – Кабмін) від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів України» [8] було ліквідовано Міндоходи та відновлено діяльність податкової та митної державних служб [8, п. 3]. Згідно з цими розпорядженнями Прем'єр-міністра України були призначені відповідальні особи за провадження податкової та митної політик в рамках проведення ліквідаційних процедур Міндоходів та формування нових органів державної виконавчої влади – Держподатслужби та Держмитслужби [9; 10; 11; 12; 13].

Однак, враховуючи складність політичних, військових, економічних, соціальних подій в Україні, що відбулись в останній час, заходи щодо реорганізації Держподатслужби та Держмитслужби, що були розпочаті відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [14], проходили дуже повільно. Оскільки на весні 2014 р. першочерговим питанням було не припинення реорганізаційних процесів, що пристановили би реалізацію операційної та функціональної інтеграції податкових та митних центральних державних відомств до вже ліквідованих Міндоходів, а питан-

ня забезпечення необхідних темпів росту надходжень митних платежів у обсягах, адекватних динаміці показників соціально-економічного розвитку, виконання орієнтованих прогнозних показників доходів загального та спеціального бюджетів України, організація роботи щодо документування протиправної діяльності та подальшого відпрацювання суб'єктів господарювання (у разі встановлення ознак їх фіктивності) ризикованих категорій: «податкова яма», «транзитер», «вигодонабувачь», «партизан», «площадок» тощо, упередження неналежного виконання посадових обов'язків працівниками Міндоходів, недопущення цими посадовцями порушень та недоліків у своїй подальшій роботі тощо [15; 16; 17; 18].

Враховуючи це, а також з метою забезпечення ефективної організації структурних підрозділів Міндоходів (на період ліквідаційного процесу цього міністерства), було встановлено тимчасовий розподіл обов'язків по керівництву роботою цих підрозділів [19; 20]. Керування певними структурами Міндоходів (наприклад: Департаментом митної справи), які у подальшому виступили би підґрунтям для побудови майбутнього центрального митного відомства України, здійснював один із заступників Міністра Міндоходів, заступник голови комісії з ліквідації Міндоходів, відповідальний за провадження митної політики в рамках проведення ліквідаційних процедур Міндоходів та формування нової структури Держмитслужби [10].

Проте вже у травні бачення Прем'єр-міністра України на функціонування податкової та митної державних служб у автономному вигляді змінилося на «сто вісімдесят градусів». Так, на виїзному засіданні Уряду у м. Миколаєві 21 травня 2014 р. було прийнято рішення про утворення Державної фіскальної служби (подалі за текстом – Держфіскалслужба) [21] шляхом реорганізації Міндоходів, що було закріплено постановою Кабміну від 21 травня 2014 р. № 160 «Про ут-





ворення Державної фіскальної служби: постанова Кабінету Міністрів України» [22]. Відповідно до вказаної постанови Уряду Міндоходи вже не ліквідуються, як було передбачено постановою Кабміну від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів України» [8], а реорганізуються. Тобто повторити аналогічний «сценарій», якій відбувся у 2012 р. при утворенні Міндоходів (шляхом операційного та функціонального інтегрування Держподатслужби та Держмитслужби до новоутвореного міністерства) Уряд відмовився. Але у лютому-березні 2014 р. точка зору Прем'єр-міністра України була зовсім протилежною, як ми вже відмічали трохи вище з посиланням на постанову Кабміну від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів України», що вже втратила чинність [8]. Прем'єр-міністр України у той час додержувався позиції щодо відокремлення однієї від одної організаційно-штатних структур податкової та митної державних служб в загальній структурі ліквідованих Міндоходів.

Чому змінився діючий вектор з формування окремих державних установ та переміг зверхкритичний і скептичний погляд про існування об'єднаної центральної митно-податкової державної установи? Сказати досить легко. Держфіскалслужба об'єднає у собі, через реорганізацію колишніх Міндоходів, усі складові елементи двох органів виконавчої влади у особі податкової та митної державних служб: фінансові, господарські, юридичні, контрольно-перевірочні, ІТ-забезпечення. При цьому єдине відомство буде об'єднувати наявні інформаційні ресурси податкової і митної державних служб з метою комплексної ідентифікації ризиків, що дозволить відстежувати рух товарних відправлень від кордону України до кінцевого споживача на внутрішніх ринках країни, об'єднає податковий та митний аудит, створить єдиний порядок проведення податкових перевірок тощо.

Звичайно, що процедура реорганізації Міндоходів буде регулюватися Конституцією України [23], законами публічного характеру, зокрема: Господарським кодексом України [24], «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI [25], «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15 травня 2003 р. № 755-IV [26], «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011р. № 3166-VI [27]. Законом загальної дії: Цивільним кодексом України [28], а також підзаконним нормативно-правовим актом: «Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», що затверджено Кабміном від 20 жовтня 2011 р. № 1074 [29].

Утворена Держфіскалслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабміном через міністра фінансів України [22, п. 1].

Відповідно до періодичних інформаційних видань Держфіскалслужба буде забезпечувати реалізацію єдиної державної податкової політики, державної митної політики, реалізувати державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, забезпечувати реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [21]. Зазначити щось більш конструктивне з цього приводу важко. Необхідно пояснити, що на початок червня 2014 р. підзаконного нормативно-правового акту, який би регламентував правовий статус новоствореної Держфіскалслужби, ще не існувало.

Одним із стратегічних питань утворення новітнього центрального державного фіскального відомства України буде являтися належне функціонування





організаційно-штатної структури його майбутніх територіальних підрозділів регіонального та місцевого рівня, що діють на місцях, зокрема митниць, які виконують завдання, що покладені на них відповідно до законодавства України з питань державної митної справи.

Необхідно зазначити, що переформування та реформування митниць під вимоги утвореного центрального державного фіскального відомства України почались невідкладно. Так, відповідно до розпорядження Уряду, Міндоходами була здійснена реструктуризація Кримської та Севастопольської митниць шляхом їх інтеграції в оперативному й функціональному плані до Херсонської митниці [30].

З нашого погляду, структура митниці, що передбачена наказом Міндоходів від 11 грудня 2013 р. № 790 [3; додаток 2, додаток 5], є за своєю суттю цілком прийнятною. Однак це не означає, що повинні створюватися якісь додаткові виробничо-технічні підрозділи митниць (наприклад, служба безпеки дорожнього руху Південної митниці Міндоходів [31]), що не несуть функціонального навантаження з питань здійснення державної митної справи. Однак при цьому новітня організаційно-штатна структура митниці повинна відповідати вимогам, що висуваються підзаконними нормативно-правовими актами до подібних територіальних структурних утворень центральних органів виконавчої влади [32]. Це необхідно для формування єдиного підходу до злагодженого, неупередженого, професійного виконання митницею завдань, що покладені на неї законодавством України з питань державної митної справи. Ці завдання виконуються в межах адміністративно-територіальних кордонів регіону (відповідно до адміністративно-територіального поділу України), визначених як територія службової відповідальності митниці. В цих територіальних межах, митницею здійснюється не тільки її службові та виконавські завдання, а також певні завдання, що покладені на місцеву

державну адміністрацію (яка здійснює координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що діють на місцях [33]) відповідного регіону, в межах якого функціонує митниця.

Утворення новітнього центрального державного фіскального відомства України (Держфіскалслужби) шляхом реорганізації Міндоходів, підвело край під самостійним існуванням центрального державного митного відомства України (чи у старому зразку колишнього Державного митного комітету України, колишньої Держмитслужби України, або у якомусь новому форматі). Це рішення українського Уряду являється більш далекоглядним. Однак при цьому вкрай потрібно дистанціюватися як від ревізійності, повернення історії у зворотній бік в питаннях беззаперечного відновлення діяльності вже ліквідованих Міндоходів, так й від двохзначної казуїстики в контексті тлумачення законодавства України з питань державної митної справи, а також утисків з боку представників різноманітних політичних забарвлень на очільників новоствореного центрального державного фіскального відомства України та його територіальних адміністрацій, зокрема митниць і їх структурних підрозділів – митних постів.

**Ключові слова:** державна митна справа, Міністерства доходів і зборів України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна фіскальна служба (центральне державне фіскальне відомство України), митниця.

*Стаття присвячена дослідженню загальної нормативно-правової ситуації, яка виникла навколо ліквідації, а згодом і реорганізації Міністерства доходів і зборів, та утворенню новітнього центрального державного фіскального відомства України – Державної фіскальної служби.*

*An article is dedicated to researches of basic statutory and regulatory*







*situation emerged around liquidation, and in course of time reorganization of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine, and creation of a new head state fiscal department of Ukraine – the State Fiscal Service.*

Стаття посвячена дослідженню загальної нормативно-правової ситуації, що виникла в процесі ліквідації, а також реорганізації Міністерства доходів і зборів України, та створенню нового центрального державного фінансового відомства України – Государственной фискальной службы.

#### Література

1. Річний звіт Міністерства доходів і зборів України. – 2013 р. – 62 с.
2. Про затвердження Класифікатора органів доходів і зборів, їх структурних підрозділів, спеціалізованих департаментів і органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 20.11.2013р. № 692 (зі змінами).
3. Про затвердження типових структур територіальних органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 11.12.2013 р. № 790 (зі змінами).
4. Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013р. № 888 (зі змінами).
5. Про затвердження Положень про територіальні органи Міндоходів в Одеській області : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 17.03.2013р. № 57 (зі змінами).
6. Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників: Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.09.2013р. № 519 // Митний брокер. – 2013. – № 10. – С. 60.
7. Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 24 травня 2013 року № 307 : Указ Президента України від 06.03.2014 р. № 285/2014.
8. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів України: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. № 67 (втратила чинність).
9. Про призначення Білоуса І.О. першим заступником Міністра доходів і зборів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.03.2014 р. № 159-р // Урядовий кур'єр – 2014. – № 49 (5178). – С. 13.
10. Про призначення Науменка В. П. заступником Міністра доходів і зборів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.03.2014 р. № 160-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 49 (5178). – С. 13.
11. Про призначення Хоменка В.П. заступником Міністра доходів і зборів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.03.2014 р. № 161-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 49 (5178). – С. 13.
12. Про введення додатково посади заступника Міністра доходів і зборів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 р. – № 391-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 76 (5205). – С. 7.
13. Про призначення Ноняка М.В. заступником Міністра доходів і зборів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 р. № 392-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 76 (5205). – С. 4.
14. Про деякі заходи оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. – № 726/2012 // Урядовий кур'єр – 2012. – № 238 (4882). – С. 2–3.
15. Протокол апаратної наради Міністерства доходів і зборів України від 03.04.2014 р. № 9-п.
16. Протокол апаратної наради Міністерства доходів і зборів України від 16.04.2014 р. № 11-п.
17. Протокол наради у заступника Міністра доходів і зборів України Науменка В.П. у режимі телефонної конференції від 25.04.2014 р. № 11: лист Міністерства доходів і зборів України від 25.04.2014 р. № 99/24-02-03/2048.
18. Про посилення контролю за діяльністю працівників органів Міндоходів : лист Міністерства доходів і зборів України від 04.04.2014 р. № 7889/7/ 99-99-08-02-01-17.
19. Про тимчасовий розподіл обов'язків між керівництвом Міндоходів: Наказ Міністерства доходів і зборів України від 17.03.2014 р. № 183 (наказ втратив чинність).
20. Про тимчасовий розподіл обов'язків між керівництвом Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.04.2014 р. № 273.





21. *Счастливы вместе: почему передумали разъединять Налоговую и Таможню (30.05.2014 08:30) / domik.ua <http://domik.ua/novosti/schastliuy-vmeste-pochemu-peredumali-razedinyat-nalogoovuyu-i-tamozhnyu-n222392.html> // Медія-моніторинг від 30.05.2014 р. Головне управління Міндоходів в Одеській області Інформаційно-комунікаційне управління. – С. 10–11.*

22. *Про утворення Державної фіскальної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 // Урядовий кур'єр – 2014. – № 101 (5230). – С. 4.*

23. *Конституція України: прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.*

24. *Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003р. № 436-IV // Офіційний вісник України від 28.03.2003. – 2003 р. – № 11. – С. 303. – Ст. 462, код акту 24635/2003.*

25. *Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.*

26. *Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Голос України, 2003, 06, № 115-116 (24.06.2003).*

27. *Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-VI // ГУ. – 2011, 5038, № 38 (01.03.20011). – С. 12–14.*

28. *Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003р. № 435-IV// ОВУ*

*від 28.03.2003. – 2003 р. – № 11. – Ст. 7, ст.461, код акту 24654/2003.*

29. *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. – С. 8. – Ст. 3005, код акту 58803/2011.*

30. *Про внесення змін до деяких наказів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 06.06.2014 р. № 340.*

31. *Про вдосконалення роботи із запобігання дорожньо-транспортним пригодам в Південній митниці Міндоходів [Положення про службу безпеки дорожнього руху Південної митниці Міндоходів] : Наказ Південної митниці Міністерства доходів і зборів України від 17.04.2014 р. № 71-аг.*

32. *Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011р. № 563 // ОВУ від 10.06.2011. – 2011 р. – № 41. – С. 84. – Ст.1677, код акту 56865/2011.*

33. *Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначенні органи завдань: постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013р. № 667 // Урядовий кур'єр – 2013. – № 173 (5059). – С. 22.*

