

Святослав ГЕРЧАКІВСЬКИЙ

ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ СЛУЖБ: ДОСВІД РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Розглянуто особливості бюджетного фінансування діяльності митних органів Російської Федерації. Охарактеризовано фінансування митної служби в розрізі поточних видатків та видатків розвитку. Простежено тенденції зарубіжної практики бюджетного планування.

Важливість належного функціонування митних органів і виконання покладених на них завдань багато в чому залежить від фінансування їхньої діяльності. Через різні обставини економічного розвитку нашої держави, а також внаслідок світової фінансової та внутрішньої політичної криз, які не минули Україну, бюджетне забезпечення Державної митної служби України не завжди відповідає її поточним потребам і не може позитивно впливати на діяльність служби. Таким чином, дослідження зарубіжної практики забезпечення митних органів є важливим, оскільки дозволить оцінити, порівняти необхідний і фактичний розмір витрат на утримання митних органів, дасть можливість оцінити ефективність роботи, а також виробити рекомендації щодо можливих шляхів покращення фінансування ДМСУ.

Проблемами фінансового забезпечення діяльності державних установ і організацій, в тому числі митних органів, активно займалися відомі вітчизняні та зарубіжні науковці, економісти, зокрема: В. Аргунов, І. Андрєєв, О. Бакаєва, А. Белов, В. Бичков, С. Гончар, Л. Деркач, А. Дубініна, В. Дудчак, О. Єгоров, Ф. Жорін, В. Макрусев, П. Пашко, С. Сорокіна, Н. Сушко, О. Чечуліна. Водночас існує деяка фрагментарність досліджень у даній царині, а отже, виникає

потреба вивчення міжнародного досвіду функціонування митних служб в системі інститутів державного управління.

Монополія зовнішньої торгівлі, що існувала в СРСР, зумовила специфіку функціонування митних органів. Така особливість відображена у радянській науковій літературі та спричинила одностороннє сприйняття митних органів як таких, що здійснюють винятково контрольні функції на державному кордоні. Лише в останнє десятиліття концепція функціонування митних органів суттєво змінилася. В країнах з ринковою економікою роль митних органів у регулюванні зовнішньої торгівлі спочатку була іншою. Саме тому зарубіжні дослідники митного права вирізнялись комплексним підходом до аналізу завдань і функцій цих державних інституцій. Французькі дослідники М. Шмідлін і Ж. Дюрок справедливо зазначали, що "безпосередній контакт з митницею при виїзді за кордон не дає повного уявлення про реальну діяльність цієї установи. Якщо оцінювати роботу митниці тільки з цієї точки зору, то можна скласти собі помилкову та далеко невірну про неї думку" [1].

Основною функціональною спрямованістю митних органів в зарубіжних країнах вважається їхня фінансова (фіскальна) діяльність. У більшості країн митна служба

традиційно підпорядкована міністерству фінансів, причому в деяких країнах митні управління об'єднані з податковими службами в питаннях адміністрування акцизів та інших непрямих податків (Франція, Великобританія, ФРН, Фінляндія та ін.) [2]. У розвинених країнах при сформованій інфраструктурі на розвиток митної служби витрачається від 1% до 1,5% бюджетних коштів. Дещо відрізняється механізм фінансування митних органів у деяких країнах Європи. Так, у Франції для вирішення питань фінансування митних органів створені регіональні казначейства, очолювані головним скарбником, що займається всіма фінансовими потоками митної служби цього регіону [3, 56].

Акцентуючи увагу на особливостях фінансування митних органів в Росії, слід зазначити, що митна служба перебуває на стадії розвитку та забезпечується в обсязі 0,7–0,8% бюджетних асигнувань [4, 134]. Фінансування російських митних органів здійснюється за рахунок коштів федерального бюджету, що спрямовуються на утримання федеральних органів виконавчої влади Російської Федерації.

Для прикладу, фінансування митної системи Російської Федерації у 2008 р. здійснювалося відповідно до Концепції розвитку митних органів Російської Федерації, Рішення колегії ФМС Російської Федерації від 29.02.2008 р. "Про підсумки роботи митних органів Російської Федерації у 2007 р. та завдання на 2008 р." [5], планів придбання продукції для матеріально-технічного забезпечення, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, робіт із спеціальної експлуатації інформаційно-технічних засобів і Зведеного плану капітальних вкладень у межах коштів, передбачених федеральним бюджетом на 2008 р., з урахуванням кредитних ресурсів Міжнародного банку реконструкції та розвитку в рамках реалізації проекту "Модернізація інформаційної системи митних органів Російської Федерації".

Динаміка бюджетних витрат (поточних та інвестиційних) на утримання митних органів Російської Федерації показана на рис. 1.

Зазначимо, що в 2008 р. бюджетні асигнування, спрямовані на утримання митної системи, збільшилися порівняно з 2007 р. у 1,12 рази і склали 63,26 млрд. рубл., що

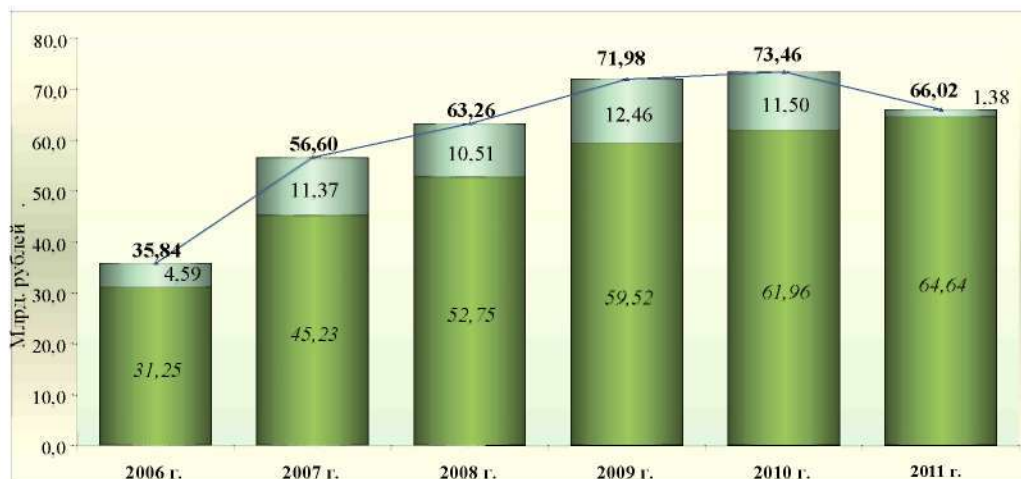


Рис. 1. Динаміка бюджетних асигнувань на утримання митної служби Російської Федерації в 2006–2011 рр., млрд. руб.*

* Складно на основі [6].

дозволило гарантовано забезпечити функціонування всіх ланок митної системи та її подальший розвиток. Кожний вкладений рубль у розвиток митної системи у 2008 р. дав віддачу 73,4 руб. Якщо в 2007 р. кожен працівник митної служби забезпечив перерахування у федеральний бюджет 53,8 млн. руб. при витратах на його утримання в сумі 0,9 млн. руб., то в 2008 р. надходження до федерального бюджету на одного митника збільшилися в 1,4 рази і склали 75,4 млн. руб. при витратах 1,0 млн. руб.

У 2008 р. видатки на забезпечення поточної діяльності митних органів порівняно з 2007 р. зросли в 1,17 рази, в тому числі: на оплату праці посадових осіб та працівників митних органів – у 1,18 рази, оплату комунальних послуг – в 1,22 рази, придбання матеріальних запасів (включаючи паливо-мастильні матеріали, медикаменти, продукти харчування) у 1,22 рази, послуги зв'язку – в 1,16 рази, транспортні послуги – в 1,15 рази, на оренду плати – в 1,15 рази, послуги з утримання майна – в 1,24 рази,

інші послуги – в 1,35 рази [6]. Витрати інвестиційного характеру в 2008 р. відповідно склали 10,51 млрд. руб.

Пропонуємо також розглянути співвідношення поточних видатків і видатків розвитку в рамках фінансування митних органів Російської Федерації (рис. 2).

Отже, видатки розвитку залежно від періоду коливаються в межах 10–20% усіх видатків на утримання митної служби Росії. Особливістю фінансування видатків розвитку є те, що в кризовий період їхній розмір не зазнав суттєвих відхилень, що характерним було для України. Також слід зазначити, що законодавством передбачається у 2011 р. спрямувати лише 2,1% усіх видатків на розвиток митної служби, що свідчить про закінчення будівництва багатьох інфраструктурних об'єктів.

В 2008 р. своєчасно і в повному обсязі здійснювалася оплата праці посадових осіб митних органів, проводилися виплати допомог і компенсацій, передбачених законодавством Російської Федерації, посадовим особам митних органів і членам їхніх

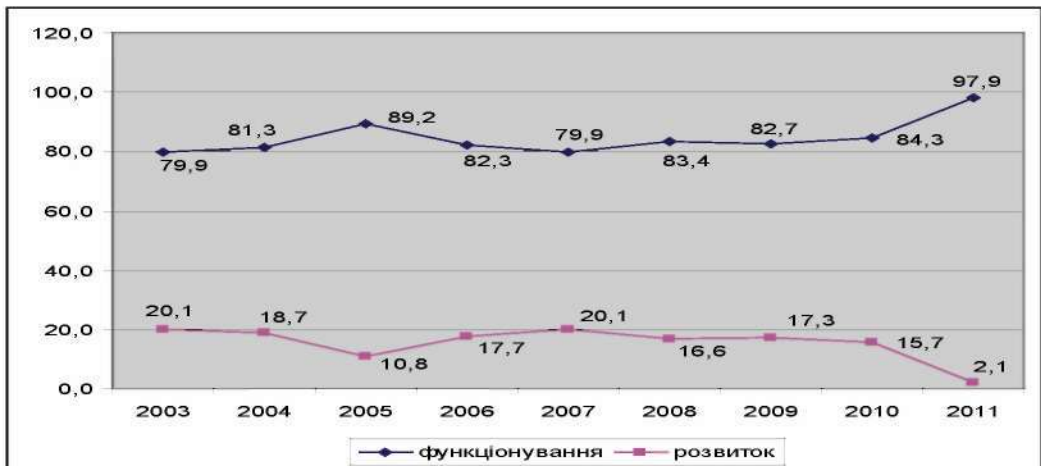


Рис. 2. Фінансування митних органів Російської Федерації в розрізі поточних видатків та видатків розвитку у 2003–2011 рр., %*

* Складено автором за даними про федеральні бюджети за 2003–2009 рр. і планові періоди 2010–2011 рр.

сімей. Планова робота щодо збільшення окладів грошового утримання посадових осіб митних органів та введення матеріального стимулювання дозволили підвищити рівень оплати праці посадових осіб митних органів до 30 тис. руб. Двічі проведена індексація окладів грошового утримання посадових осіб митних органів на 9%.

За рахунок збільшення з 01.02.2008 р. на 14% фонду оплати праці та збільшення стимулюючих виплат значно підвищився рівень оплати праці працівників митних органів та установ, що знаходяться у підпорядкуванні ФМС Російської Федерації. З 01.12.2008 р. працівники митних органів та установ переведені на нову систему оплати праці, що в середньому збільшила рівень оплати праці на 30%.

У 2008 р. також проводилася робота щодо пенсійного забезпечення осіб, які проходили службу в митних органах, і членів їхніх сімей, яка є не тільки соціально-значущим напрямком діяльності митних органів, а й найважливішим елементом системи соціального захисту. Загальна чисельність пенсіонерів митних органів у 2008 р. збільшилася порівняно з 2007 р. більше ніж на 2,3 тис. осіб і склала 22 700 чоловік. Видатки на виплату пенсій, допомог і компенсацій особам, які проходили службу в митних органах, і членам їхніх сімей у 2008 р. склали 1,8 млрд. руб., що в 1,58 рази більше ніж у 2007 р.

Фінансова діяльність митних органів Російської Федерації характеризується тим, що в ході її здійснення проводиться формування (акумуляція), розподіл і використання грошових фондів з метою виконання завдань, що стоять перед митними органами. Власне грошові фонди створюються в результаті здійснення митними органами функцій справляння митних платежів. Крім того, в "канал грошових коштів", що надходять у федеральну скарбницю від

митних органів, входять також фінансово-правові санкції, що накладаються при здійсненні порушень митних правил (штрафи, пені, недоїмки) [7, 25].

Розподіл фінансових ресурсів відбувається за допомогою видаткової частини федерального бюджету. В процесі розподілу грошові кошти з федерального бюджету отримує ФМС Російської Федерації. Саме на цьому етапі відбувається використання спрямованих для витрат коштів усіма їхніми безпосередніми одержувачами, тобто регіональними митними управліннями, митницями, митними постами, а також установами, що є в безпосередньому підпорядкуванні ФМС (лабораторіями, обчислювальними центрами, навчальними закладами).

Ще однією особливістю фінансування митних органів у Російській Федерації є те, що закон про федеральний бюджет затверджується не на один рік, як в Україні, а на 3 роки. Показники останніх двох затверджуються як планові з можливістю коригування у разі зміни економічної кон'юнктури. Це свідчить про практичне використання середньострокового планування при фінансуванні всієї фінансової системи Російської Федерації, в т. ч. і митних органів, що може бути добрим прикладом для впровадження середньо- і довгострокового планування кошторису доходів і витрат у практику роботи митних органів України.

Існує значний міжнародний досвід функціонування систем багаторічного бюджетного планування. Країни ОЕСР дедалі ширше застосовують той чи інший різновид цієї системи при визначенні своєї фінансової політики. У 1995 р. приблизно половина країн-членів ОЕСР використовували різні варіанти бюджетного планування на багаторічній основі. До цих країн належать Австралія, Австрія, Канада, Данія, Фінляндія, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Великобританія, а також, з недавнього часу,

Угорщина і Російська Федерація. Загалом, такі системи виконують завдання щодо посилення фіскальної дисципліни [1].

Водночас бюджетне планування на багаторічній основі має певні недоліки, зокрема, надмірні прогнози щодо ресурсів та тиск на державні видатки; державні установи можуть розглядати прогнозовані для них видатки як фактично надані суми тощо. Це створює обмеження щодо кінцевого перегляду видатків, якщо економічні припущення, на основі яких було зроблено асигнування, виявляються неправильними; бюджетне планування на багаторічній основі, виражене у реальних показниках (а не у номінальних), передбачає автоматичне уточнення прогнозованих видатків у разі підвищення цін. Такі аргументи створює необґрунтоване навантаження на державні фінанси, провокує занепокоєння, що економічна непередбачуваність може зробити основні напрямки майбутньої фіскальної політики ненадійними [8, 33].

Таким чином, відлагоджена система фінансування митної служби є доволі важливою, адже вирішуються такі завдання, як розвиток матеріально-технічної та соціально-побутової бази, митної інфраструктури, професійної підготовки посадових осіб і співробітників митних органів. Сформована система фінансування митних органів в Росії дозволила в найскладніших умовах інфляційного зростання цін, падіння обсягів виробництва не тільки зберегти досягнутий рівень економічного, матеріального забезпечення митної служби, а й спрямувати значні фінансові кошти на розвиток матеріально-технічної та соціальної бази митних органів. Цікавим для України є досвід фінансування митних органів Російської Федерації та деяких європейських держав в частині використання середньострокового планування розміру витрат на утримання митних органів та його законодавчого врегулювання.

Література

1. Ченцов В. Організаційна структура митної служби як органу виконавчої влади: світовий досвід. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_3/Chencov.pdf.
2. Ченцов В. Особливості державного управління функціонування митної служби в зарубіжних країнах: компаративний аналіз. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_3/Chencov.pdf.
3. Мальков Э. Д. Организация таможенной службы Франции и ее деятельность // Внeshнеэкономический бюллетень. – 1998. – № 11. – С. 55–56.
4. Бакаева О. Ю. Финансово-правовые аспекты деятельности таможенных органов Российской Федерации // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 133–139.
5. Решение Коллегии Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 29.02.2008 "Об итогах работы таможенных органов Российской Федерации в 2007 году и задачах на 2008 год". – Режим доступу: http://www.customs.ru/ru/press/of_news/index.php?i&id2&date286=200802&id286=18542.
6. Таможенная служба Российской Федерации в 2008 году // Справочные материалы к заседанию коллегии ФТС России 29 февраля 2008 года. – Режим доступу: http://www.customs.ru/ru/press/of_news/index.php?i&id2&date286=200802&id286=18542.
7. Макрусев В. В., Дианова В. Ю., Маркина О. В. Управление развитием таможенных органов России на основе институционального подхода // Гуманитарные и социальные науки. – 2008. – № 2. – С. 25–31.
8. Затонацька Т. Г. Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 31–42.