

УДК 341.213.4

**Ірина Петрова,***канд. юрид. наук, доцент,**професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України*

## МИТНА СЛУЖБА НІМЕЧЧИНИ В ІНТЕГРОВАНІЙ СИСТЕМІ МИТНИХ СЛУЖБ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*У статті розглянуті правові та організаційні аспекти розвитку митної справи у Федеративній Республіці Німеччина, а також оновлена структура митних органів Німеччини та їх місце в інтегрованій системі митних служб Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** фінансове управління, митне управління, митна служба, інтегрована система, структура.

**Постановка проблеми.** Європейський Союз бере свій початок від Європейського співтовариства вугілля і сталі, заснованого у квітні 1951 року, і є на сьогодні найкрупнішим і економічно розвинутим інтеграційним об'єднанням у світовій історії [1]. У рамках ЄС на базі Митного союзу, який був створений у 1968 році, були послідовно створені єдиний внутрішній ринок, а потім економічний і валютний союз. Митний союз став відправним етапом для подальшого розвитку ЄС і чималою мірою сприяв його перетворенню на центр тяжіння для інших європейських країн. Натепер ЄС досяг вищої стадії регіональної економічної інтеграції – економічного і валютного союзу, а число його учасників зросло з початкових 6 до 28. Цей успіх пояснюється тим, що запровадження вільного митного простору стало на завершальному етапі необхідним інструментом посилення подальшої інтеграції і було однією з фаз більш глобального процесу, а не організувалося з якоюсь абстрактною метою. Митний союз Європейського Союзу, без сумніву, є перевагою для всіх країн під час здійснення взаємної міжнародної торгівлі.

За десятиріччя існування цього митного об'єднання у Європейському Союзі була вироблена всеохоплююча та ефективна система правового регулювання як внутрішніх, так і зовнішніх аспектів його функціонування. Новий Митний кодекс ЄС («Zollkodex der Union») від 09.10.2013, який вступив у силу 30.10.2013 і застосування якого розпочалося на митній території ЄС з 01.05.2016, розроблений з метою досягнення взаємної згоди між країнами ЄС і передбачає створення єдиного митного інтерфейсу, який об'єднає національні митні бази і дасть можливість користування загальною базою всім двадцятьма восьми учасникам Європейського

Союзу [2]. Митний кодекс ЄС передбачає поступове введення в масштабах ЄС гармонізованих процесів обміну інформацією і загальних баз даних. Відповідно до планів Європейської комісії 31 грудня 2020 року має бути повністю завершений перехідний період, створена відповідна IT-інфраструктура і єдиний Митний кодекс ЄС має запрацювати повною мірою на всій митній території Європейського Союзу.

Норми Митного кодексу ЄС повною мірою регламентують також діяльність митної служби Федеративної Республіки Німеччина – ключового учасника загальноєвропейського інтеграційного об'єднання. Досвід Німеччини у справі організації однієї з найкращих у Європі системи митного регулювання і контролю є досить затребуваним сьогодні і в країнах колишнього пострадянського простору. Не винятком є і Україна, в якій нагальною потребою сьогодні є реформування фіскальних органів, у структурі яких функціонують підрозділи, що реалізують державну політику у сфері державної митної справи. Тому позитивний досвід побудови і функціонування митної служби Німеччини заслуговує уважного вивчення з метою врахування можливостей адаптації передового закордонного досвіду в роботі аналогічної вітчизняної служби України.

**Метою статті** є аналіз останніх актуальних змін у федеральному законодавчому регулюванні управлінської та організаційної діяльності митних органів Німеччини.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно зі статтею 105 абзацу 1 Конституції Німеччини від 23.05.1949, Федерація володіє виключною законодавчою компетенцією з питань митних платежів та фінансових монополій. Стосовно інших видів податків, вказаних у

статті 105 абзацу 2 Конституції Німеччини, Федерація володіє конкуруючою законодавчою компетенцією порівняно із законодавством федеральних земель.

Управління у сфері справляння митних платежів, податку від діяльності фінансових монополій, акцизного податку, які врегульовані на федеральному рівні, а також податку на прибуток, податку на додану вартість, транспортного збору та інших податків на моторизовані транспортні засоби в рамках Європейського Союзу здійснюється виключно Федеральними фінансовими органами на підставі статті 108 абзацу 1 та статті 87 абзацу 1 Конституції Німеччини. Структура цих управлінь і порядок їх роботи регулюються виключно федеральним законом.

Управління у сфері справляння інших видів податків здійснюється фінансовими органами федеральних земель. Федерація може регулювати структуру цих органів, порядок їх роботи і єдину систему підготовки кадрів на основі федерального закону, що потребує погодження Бундесрату (Bundesrat) відповідно до статті 108 абзаців 3 і 4 Конституції Німеччини [3].

Організаційна структура фінансового управління регламентована § 1 Федерального закону «Про фінансове управління» (Finanzverwaltungsgesetz) від 06.09.1950 [4], до якого належать як митне управління (Zollverwaltung), так і податково-ве (Steuerverwaltung).

Історично відомо, що у жовтні 1990 року після розділення, що тривало сорок один рік, Східна і Західна Німеччина об'єдналися в єдину державу. Це сприяло проведенню масштабних реформ у державі, в тому числі й удосконаленню організаційно-управлінської структури митної системи. Відбулася інтеграція митного управління Німецької Демократичної Республіки у відповідне управління Федеративної Республіки Німеччини. Проте стрімкі зміни у соціально-економічному та політичному житті Європи потребували реформування парадигми суспільних відносин Європейської Спільноти, а також зміцнення інституційних спроможностей шляхом модернізації системи державних адміністрацій. Ліквідація митних кордонів унаслідок об'єднання частини Європи у 1993 році та подальше розширення ЄС, створення єдиного європейського ринку, ліквідація митних податків між державами-учасницями і запровадження єдиної торговельної політики щодо третіх країн поставили перед митною службою ряд складних завдань, в тому числі у напрямі адаптації як організаційно-управлінської структури, так і технологічних процесів здійснення митного контролю.

До проведення реформи митної служби, тобто до 1 січня 2016 року, митне управління Німеччини мало таку трирівневу організаційну структуру.

На *першому*, найвищому, федеральному рівні (Oberste Bundesbehörde) мало місце Федеральне міністерство фінансів (Bundesministerium der Finanzen) як найвищий орган, що координує діяльність митної служби Німеччини, у структурі якого існувало десять департаментів, один із яких – *Департамент митної служби* (так зване Управління III – Abteilung III). До кола повноважень цього департаменту належали всі фахові, організаційні та штатні питання, пов'язані з діяльністю митної служби Німеччини. Це управління у свою чергу поділялося на два відділи. *Перше* займалося загальними питаннями митного і податкового законодавства, боротьбою із контрабандою, оперативно-розшуковою діяльністю, боротьбою з корупцією, технічними та інформаційними питаннями у сфері митного регулювання, координацією роботи з прикордонними та іншими технічними службами. *Другий* відділ займався численними митними платежами, непрямими податками, міжнародним співробітництвом у митній сфері, питаннями внутрішнього ринку, походженням товарів, диференціацією преференцій тощо.

На *другому*, середньому, рівні (Mittelbehörden) Федеральний Уряд Німеччини створив п'ять федеральних фінансових дирекцій (Bundesfinanzdirektionen), розташованих у Hamburg, Potsdam, Köln, Neustadt an der Weinstraße та Nürnberg, які координували діяльність головних митниць та митних постів на місцевому рівні і забезпечували їх зв'язок із Федеральним міністерством фінансів. Крім того, до цього рівня належало Митне кримінальне відомство (Zollkriminalamt), яке є центральним управлінням зі здійснення оперативної-розшукової діяльності у митній сфері та переслідування і попередження злочинів середньої, тяжкої та організованої митної злочинності.

До *третього*, нижчого, місцевого рівня (Örtliche Behörden) належали головні митні управління (Hauptzollämter), митні пости і митні комісаріати (Zollämter), оперативні митниці з належними філіями (Zollfahndungsämter) [5, с. 57].

Крім того, у даній структурі на середньому рівні були створені й існували чотири федеральні каси для прийому і здійснення платежів, а також оснащена лабораторія для проведення експертиз товарів. Центром підготовки і підвищення кваліфікації працівників митної служби стала Федеральна фінансова академія з двома філіями, одинадцять

митних навчальних центрів, а також спеціалізовані школи для підготовки кінологів і службових собак [6].

1 січня 2016 року було запроваджено нову модель митного управління Німеччини, на чолі якої як вищий федеральний орган натепер – Генеральна митна дирекція (Generalzolldirektion). Середня ланка митних органів у цій структурі відсутня, проте мають місце численні митні органи на місцевому рівні.

Федеральне законодавство покладає на митні органи Німеччини досить широкі повноваження. Окрім стягування митних платежів і контролю за переміщенням товарів через кордон, до сфери повноважень митних органів віднесено як боротьбу з контрабандою наркотичних, тютюнових та лікєро-горілчанних виробів, зброї та боеприпасів, так і попередження і припинення фінансування тероризму. Останнім часом особливого значення набуває боротьба з нелегальною трудовою діяльністю, робота мобільних митних груп із виявлення цієї діяльності, а також виявлення фальсифікованих товарів під час спроби ввезення на територію Європейського Союзу.

Оновлена структура митного управління Німеччини станом на грудень 2018 року має три рівні.

**Найвищий федеральний орган:** Федеральне міністерство фінансів, у структурі якого функціонує Управління III (Abteilung III) і яке координує діяльність Федерального митного управління.

**Вищі федеральні органи:** Генеральна митна дирекція (Generalzolldirektion), яка нараховує понад 7 000 службовців.

**Органи місцевого рівня:** 43 Головні митні управління (Hauptzollämter), підпорядковані 271 митні пости (Zollämter) та 8 оперативно-розшукових митних управлінь (Zollfahndungsämter) [7].

Генеральна митна дирекція координує діяльність і здійснює оперативне управління митними органами Німеччини, загальна кількість працівників яких становить в цілому по країні біля 39 000 [8].

До структури Генеральної митної дирекції належать: дев'ять дирекцій, оперативний штаб, уповноважений з питань служби, уповноважений з питань захисту інформації. Загалом дев'ять дирекцій з відповідними їм функціями, повноваження яких поширюються на всю федеральну територію, координують діяльність нижчих митних органів на місцевому рівні. Із вказаних дирекцій допоміжними вважаються перша і друга, які забезпечують і організують суто діяльність і функціонування

Генеральної митної дирекції, а всі інші є спеціалізованими фаховими дирекціями, на які покладені досить вузькі повноваження у сфері здійснення митного контролю, здійснення митних процедур, контрольно-перевірочної роботи, боротьби з митними правопорушеннями та підготовки кваліфікованих кадрів.

**Дирекція I** забезпечує організацію роботи з персоналом і митної служби загалом, зокрема: здійснення організаційних та координаційних заходів щодо забезпечення взаємодії між Генеральною митною дирекцією із (головними) митними управліннями, оперативно-розшуковими митницями, а також забезпечує безпеку митних морських складів на федеральному рівні.

**Дирекція II** забезпечує управління матеріально-технічним забезпеченням та розвитком інфраструктури, захист інформації, функціонування та ведення реєстрів, банків та баз даних у митній сфері.

**Дирекція III** забезпечує виконання митного контролю та оформлення.

**Дирекція IV** займається питаннями адміністрування митних платежів, у тому числі механізму нарахування, справляння та забезпечення повноти сплати акцизного податку, транспортного податку та інших видів платежів.

**Дирекція V** забезпечує дотримання умов митних режимів суб'єктами та провадження у разі їх порушення.

**Дирекція VI** контролює дотримання суб'єктами, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, норм особливої частини європейського митного права щодо переміщення товарів, їх обмеження і заборони.

**Дирекція VII** здійснює контроль за нелегальною трудовою діяльністю, а також управління ризиками у даному напрямі.

**Дирекція VIII** – це так звана кримінальна митна служба (Zollkriminalamt), загальна чисельність працівників якої – понад 1000 службовців і яка має особливе значення і повноваження: розслідування злочинів у митній сфері (середньої тяжкості, тяжкі злочини, організована злочинність), а також протидія цим злочинам; координація діяльності оперативно-розшукових митних управлінь та контроль за розслідуваннями злочинів, що їм підслідні; фінансовий моніторинг діяльності організацій, що здійснюють операції, які пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму, розповсюдженням зброї масового знищення; управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, проведення аналізу та оцінки митних ризиків тощо.

Дирекція IX – це освітньо-науковий центр, який має більше 20 навчальних закладів з підготовки фахівців митної справи, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників митної служби, науково-дослідний і технічний центр, кінологічну службу та центр проведення експертиз у сфері митної справи. Основним центром підготовки фахівців є Вища федеральна школа публічного управління (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen) у місті Мюнстер.

На місцевому рівні діють 43 митні інспекції (на рівні федеральних земель) із типовою структурою, яка включає такі відділи: відділ щодо роботи з персоналом, організації роботи та фінансування служби; відділ визначення суми податкового зобов'язання; відділ податкового контролю та аудиту (служби виїзних перевірок); відділ фінансового контролю за нелегальною трудовою діяльністю; відділ нарахування штрафних санкцій; відділ виконавчого провадження. Крім того, до структури входить: штаб; уповноважені з питань захисту інформації та із загальних питань служби; відповідальні за дотримання прав персоналу та осіб, що мають фізичні вади; відповідальний за проходження навчальної практики. Загальну схему типової структури Головного митного управління відображено на рис. 1 (на прикладі Головного митного управління м. Кельну).

Крім того, спеціалізованими митними підрозділами на місцевому рівні є 8 оперативно-розшукових митних управлінь у містах Берлін, Гамбург, Ганновер, Мюнхен, Штутгарт, Франкфурт на Майні, Ессен, Дрезден, які уповноважені вести досудове розслідування у кримінальному провадженні та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Основними напрямками роботи цих восьми управлінь є розслідування у сфері незаконного обігу наркотичних засобів та контрабанди тютюнових виробів, контрафактних, фальсифікованих товарів, а також кримінальних злочинів у митній сфері та у галузі міжнародного економічного права.

Суттєву допомогу оперативним митним управлінням Німеччини щодо консультування, координації діяльності, підтримки під час виконання повноважень надає кримінальна митна служба (Дирекція VIII).

Отже, у структурі типового оперативно-розшукового управління є: відділи загального і матеріально-технічного управління, у складі яких функціонують мобільні групи митного нагляду для здійснення перевірок без попередження, в тому числі і мобільні експертно-криміналістичні групи; відділи отримання, збору і обробки інформації; відділи фінансових розслідувань щодо боротьби з організованою злочинністю у митній сфері, а також інші відділи розслідувань. Крім того,



Рис. 1. Типова структура Головного митного управління Німеччини



Рис. 2. Типова структура оперативно-розшукового митного управління Німеччини

у структурі є: штаб; уповноважені з питань захисту інформації та із загальних питань; відповідальні за дотримання прав персоналу та осіб, що мають фізичні вади. Загальну схему типової структури оперативно-розшукового управління відображено на рис. 2.

Завдяки злагодженій і скоординованій роботі 67 мобільних митних груп і мобільних пересувних сканер-приладів, 1 200 працівників наземних митниць, 31 митний корабель, 350 працівників, що здійснюють митний контроль на воді, 2 600 митників на кордоні зі Швейцарією, а також в аеропортах та морських пунктах пропуску, 3 400 працівників оперативно-розшукових митниць у 2017 році були досягнуті значущі результати. Так, до федерального бюджету було стягнуто митних платежів на суму 125 млрд. євро, із них: від сплати акцизного податку – 59, 2 млрд. євро, транспортного податку – 8, 9 млрд. євро, податку на додану вартість на ввезені товари – 56 млрд. євро. Про обсяги проведеного митного контролю у 2017 році свідчать такі дані: протягом року підприємствами Німеччини до країн, що не є країнами ЄС, було вивезено товарів на загальну суму 970 млрд. євро, а ввезено до Німеччини товарів на суму 443 млрд. євро.

У боротьбі з контрабандою, що набула транснаціонального значення, німецькими митниками було вилучено тютюнових виробів на суму 77 мільйонів євро, понад 7 тон кокаї-

ну, більше 2,8 тон марихуани, 488 кілограмів гашишу, 83 кілограми метамфетаміну, 62 кілограми героїну. Крім того, виявлено фальсифікованих товарів на суму 196 мільйонів євро, 70 % яких надходить із Китаю і Гонконгу.

У межах боротьби з незаконним переміщенням рідкісних тварин і рослин німецькою митною службою переважно в аеропортах було виявлено і вилучено у 2017 році понад 45 000 об'єктів, що перебувають під захистом природоохоронного міжнародного законодавства.

Зусиллями майже семи тисяч митників було здійснено заходи фінансового контролю нелегальної трудової діяльності, в ході якого було перевірено 52 000 підприємств, відкрито 108 000 проваджень, розслідування за якими успішно завершені, що попередило завдання шкоди бюджету на загальну суму біля 1 млрд. євро [9].

#### Висновки.

Таким чином, базовим регуляторним актом, що закріплює ключові положення щодо нормативно-правового забезпечення інфраструктури митних органів, забезпечення необхідними технічними засобами митного контролю, управління митними ризиками є Митний кодекс Європейського Союзу. Система митних органів Німеччини з її оновленою структурою не тільки забезпечує національну безпеку на власній митній території, а і робить

значний внесок у захист зовнішньоекономічних інтересів Європейського Союзу. Вивчення досвіду країн ЄС, учасниць Митного союзу, надає Україні, яка орієнтована на приєднання до Європейського Союзу, можливість інтегрування їх позитивних напрацювань у вітчизняну практику здійснення митної справи, особливо в умовах реформування Державної фіскальної служби України.

#### Список використаних джерел:

1. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). Конституційні акти Європейського Союзу. Ч. I / упоряд. Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. Київ, 2005. 512 с.
2. Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/?qid=1461067327457&uri=CELEX:32013R0952>
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347). URL: <https://www.bundestag.de/gg>
4. Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz – FVG) vom 6. September 1950 (BGBl. S.1). URL: <http://www.mwalther.net/kompendien/600-1.pdf>
5. Arbeit der Zoll. Bundesministerium der Finanzen. Bonn. 1995. S. 71.
6. Werner Nigbur. Geschichte aus der Bundesfinanzakademie. BMF. Steuer Museum. Brühl. S. 176.
7. Standorte der Generalzolldirektion, der Hauptzollämter und der Zollfahndungsämter. URL: [http://www.zoll.de/DE/DerZoll/Struktur/Generalzolldirektion\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/DerZoll/Struktur/Generalzolldirektion_node.html)
8. Struktur der Zollverwaltung. URL: [https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html)
9. Zoll. Daten und Fakten im Überblick. URL: [https://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen-fakten\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen-fakten_node.html)

*В статье рассмотрены правовые и организационные аспекты развития таможенной службы в Федеративной Республике Германии, а также обновлённая структура таможенных органов Германии и их место в интегрированной системе таможенных служб Европейского Союза.*

**Ключевые слова:** финансовое управление, таможенное управление, таможенная служба, интегрированная система, структура.

*The article deals with the legal and organizational aspects of the customs service in the Federal Republic of Germany, as well as an updated structure of the customs authorities in Germany, and their place in the integrated system of customs services of the European Union.*

**Key words:** financial management, customs office, customs service, integrated system, structure.

