

зчитування [Електронний ресурс] : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2953-III . – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2953-14>

8. Про затвердження Порядку застосування фінансових санкцій до суб'єктів господарювання за порушення вимог Закону України “Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування, матриць” [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки України 28 жовтня 2002 р. № 619. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0896-02>

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8074-10. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

10. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

11. Про захист від недобросовісної конкуренції [Електронний ресурс] : Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96-вр>



УДК 342.951(477)

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

А. В. Мазур, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного
права Університету митної справи та фінансів

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

На основі комплексного аналізу теоретичних напрацювань та норм чинного законодавства України з питань державної митної справи визначено особливості формування й практичного функціонування організаційно-правового механізму митної справи в Україні в сучасних умовах і на найближчу перспективу. На цій основі сформульовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на визначення напрямів модернізації державної митної справи, вдосконалення відповідного законодавства.

Ключові слова: митна справа; розвиток митної справи; принципи; модернізація; реформування; Митний кодекс України.

© В. В. Ченцов, А. В. Мазур, 2017

The organizational and legal mechanism of the customs business is formed and practically functioning in the conditions of long and ambiguous practice of searching its optimal model. The organizational component of the customs business appears to be an appropriate activity aimed at “internal ordering, coherence of the interconnected elements of the whole (system)”, in our case, – the customs business as an integrated state and legal phenomenon. Normative and legal aspect of the developing customs business means the introduction of a legislative mechanism for implementing customs business principles, as provided for in Article 8 of the Customs Code of Ukraine.

Being an integral part of implementing and further developing customs business, customs authorities have their strategic reforming reference point not in the form of political situation, but the current Constitution of Ukraine, norms of the Customs Code of Ukraine, namely Article 544 of the current one, which corresponds to the constitutional prescription about establishing and ensuring human rights and freedoms being the main responsibility of the state. Customs institutional reform is a phenomenon derived from the process of customs modernization, determined by the social and economic development of the state.

Customs business definition in Article 7 of the Customs Code of Ukraine allows formulating directions for its modernization.

Key words: customs business; development; principles; modernization; reformation; Customs Code of Ukraine.

Постановка проблеми. До переліку сучасних тенденцій здійснення митної справи в Україні, крім інших, зараховують: (а) розвиток процедур торгівлі, скорочення часу, який суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) витрачають для виконання митних формальностей, зростання безпеки каналів поставок; (б) розширення ролі митних органів на кордоні, посилення безпеки, захист суспільства від ввезення небезпечних та шкідливих вантажів; (в) зростання відповідальності митних органів під час розширення міжнародної лібералізації торгівлі та для протидії недобросовісній конкуренції; (г) зростання переліку, складності та обсягу функцій митниці; (д) зміщення акценту діяльності митних органів у бік автоматизації та управління ризиками [1, 30].

Кожен із зазначених чинників здійснення митної справи потребує організаційного і правового супроводу для того, щоб, наприклад, законодавче закріплення максимальної тривалості митного оформлення було справді гарантоване від порушення з боку посадової особи митниці, а розширення підстав для притягнення останніх до юридичної відповідальності поєднувалося з наданням правових можливостей виконувати передбачені Митним кодексом України функції та завдання, автоматизація прийняття посадовою особою митниці управлінського рішення не припускала розширення можливостей для службового зловживання тощо. Таким чином, ідеться про створення ефективного механізму державного управління митною справою, здатного реалізовувати постулат “митниця для людини” й аж ніяк не навпаки. Для цього потрібен сталий і послідовний “процес модернізації, який має забезпечити динаміку розвитку митного законодавства, що регулює відповідні митні процеси, формування сучасної митної адміністрації, створення належних умов реалізації митних процесів та процедур” [1, 30].

Відтак проблемою, яка потребує теоретичного осмислення й упровадження методик її практичного розв'язання, є нехтування приписами основного кодифікованого акта в галузі митної справи в перебігу реформування митної системи з метою вдосконалення форм і методів митної діяльності й митного регулювання, що, в тому числі, спричиняє появу суперечливих актів митного законодавства, тягне за собою безсистемне, спорадичне реформування митниці як інституту держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувана тема в різних її виявах розроблялася протягом усього періоду новітньої незалежності Тож, якщо не брати до уваги навчально-методичних видань з питань митної справи, за цей час утворився значний доробок наукових праць, предметом яких стала митна справа. Правові дослідження на зазначену тематику проводяться як одноосібно, так і в складі наукових шкіл (основні з них – одеська, харківська, дніпровська), а також у спеціалізованих галузевих установах.

З-поміж захищених протягом останнього часу дисертаційних робіт, метою яких визначено пропонування шляхів подальшого розвитку митної справи, слід виокремити дисертаційну роботу О. П. Федотова “Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика” (2016) [2]. У ній розглянуто: теоретико-методологічні засади становлення й розвитку концепції здійснення державної митної справи; правові основи утворення, реорганізації та ліквідації митниць: теоретичні та практичні аспекти; новітню парадигму організації та здійснення митних процедур: концептуальні засади спрощення; кроки поступу державної митної справи до європейського співтовариства.

Утім, на тлі дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі [3], адміністративних повноважень у цій сфері публічно-правової діяльності [4], митної функції Української держави [5], фінансово-правових аспектів митних відносин [6], правової організації діяльності митної служби України, а саме її теоретичних та методологічних основ [7] тощо, більш прискіпливої уваги, на наш погляд, заслуговують “програмні” норми Митного кодексу України (далі – МК України), які, за вже звичною практикою авторів численних державних реформ, або ігноруються, або сприймаються як не пов'язані з практичним життям абстракції.

Мета статті – дати загальну характеристику організаційної та правової складової розвитку митної справи, у загальних рисах окреслити перспективу формування організаційно-правового механізму подальшого розвитку митної справи в Україні.

Виклад основного матеріалу. *Загальна характеристика організаційної складової розвитку митної справи.* Організаційну складову митної справи, як видається, становить відповідна діяльність, спрямована на “внутрішню упорядкованість, узгодженість взаємозалежних елементів цілого (системи)” [8], в даному разі – митної справи як комплексного (системного) державно-правового явища. Організувати митну справу – це передусім створити необхідні й належні умови для її здійснення і досягнення ключової мети: реалізації відповідної державної політики, яка, відповідно до 1 ст. 5 МК України, є системою принципів та напрямів діяльності держави

у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки (своєю чергою, державна митна політика є складовою державної економічної політики).

Реалізація митної політики можлива за умови здійснення управлінських дій. Митна справа, як і будь-яка інша соціальна сфера, потребує управління, тобто діяльності певних суб'єктів щодо керівництва елементами цієї сфери. Управління обов'язково базується на підпорядкованості однієї особи іншій за певною ієрархією, що виникає між суб'єктами правовідносин. Державне управління митною справою – цілеспрямована, планомірна безперервна діяльність державних органів, що виявляється у виконавчо-розпорядчій формі й спрямовується за змістом дії на керовані об'єкти (фізичних та юридичних осіб – учасників ЗЕД), метою якої є забезпечення економічних інтересів, охорона державної та суспільної безпеки, поповнення дохідної частини держбюджету й посилення міжнародної співпраці України [9, 64]. У митній справі форма державного управління може встановлюватися нормативним правовим актом (правова форма управління) і не встановлюватися нормативно (неправова форма управління).

Правова форма управління митною справою – зовні виражена і юридично оформлена дія органу державного управління митною справою або його посадової особи, що здійснюється в межах компетенції та викликає певні правові наслідки [10, 14]. У сфері державного регулювання митної справи можна виділити правові форми управлінської діяльності, а саме [11]:

1. Видання нормативно-правових актів. До них належать закони, нормативно-правові акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативні правові акти.

2. Видання індивідуальних правових актів. Наприклад, наказу про призначення особи на посаду інспектора митниці чи присвоєння спеціального звання.

3. Укладення адміністративних договорів. Як приклад можна навести Генеральну угоду про співробітництво та організацію взаємовідносин Держмитслужби України і Державної адміністрації залізничного транспорту України [12]. Так, Держмитслужбою України було укладено тристоронню Угоду про співробітництво з Асоціацією міжнародних автомобільних перевізників України та Міжнародним союзом автомобільного транспорту [13], а 20 жовтня 2016 р. підписано Додаток № 57 до Угоди про підняття гарантійного покриття за кожною книжкою МДП та iCarnet до 100 тис. євро [14].

4. Учинення дій юридичного характеру. Так, перевірка посадовою особою митного органу документів, необхідних для здійснення митного оформлення товарів, проведення огляду товарів, що переміщуються через митний кордон, прийняття митної декларації (після цього відповідно до п. 8 ст. 264 МК України декларація стає документом, що засвідчує факти, які мають юридичне значення, а декларант або уповноважена ним особа несе відповідальність за подання недостовірних відомостей, наведених у цій декларації) – це приклади вчинення дій юридичного характеру посадовими особами митних органів.

Неправові форми державного управління митною справою не пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень виконавчої влади, хоча й сприяють їх здійсненню. До них належать:

1) здійснення митними органами організаційних заходів, що передбачає: інформування та консультування з питань митного законодавства; роз'яснення зацікавленим особам вимог чинного законодавства, надання їм стислої інформації щодо основних положень нормативних актів; інформування населення про результати своєї діяльності; проведення перевірок оперативно-службової діяльності підпорядкованих митних органів; надання практичної допомоги підпорядкованим митним органам, структурним підрозділам; видання методичних матеріалів з роз'ясненням процедури застосування норм митного законодавства; узагальнення практики застосування митного законодавства тощо;

2) виконання матеріально-технічних операцій, що забезпечують ефективність діяльності системи державного управління митною справою. Прикладами виконання митними органами матеріально-технічних операцій є документування діяльності митних органів; збирання та обробка митними органами даних митної статистики зовнішньої торгівлі, спеціальної митної статистики; збирання, аналіз і схематизація цінної інформації та формування бази даних про ціни на товари для визначення митної вартості й митної оцінки ідентичних та аналогічних товарів, що переміщуються через митний кордон України; розробка, впровадження та експлуатація автоматизованих програм, програмного забезпечення; використання програмно-апаратних засобів захисту інформації, митного контролю, а також зв'язку, забезпечення функціонування електронної пошти, транспортної мережі супутникового зв'язку тощо.

Характеристика організаційної складової розвитку митної справи може бути повноцінною, якщо не оминати увагою її зовнішній аспект. Зовнішній вектор організації розвитку митної справи знаходить своє практичне втілення у відповідних формах і методах адміністративної діяльності митних органів доходів і зборів, під якою слід розуміти підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну, нормотворчу та виконавчо-розпорядчу, професійну, засвідчувально-пошукову та публічну діяльність суб'єктів реалізації державної митної справи, що полягає у виконанні завдань, спрямованих на: а) забезпечення та реалізацію державної політики у сфері митної справи; б) вжиття заходів щодо формування та функціонування системи органів доходів і зборів [15].

Інше питання, на яке потрібно дати відповідь: чи можлива модернізація митної справи в окремо взятій митниці? Приклад Одеської митниці демонструє, що неможлива. Адже навіть ті незначні позитивні зрушення, про існування яких стверджують представники АсМАП, регіональної профспілки експедиторів тощо [16], після звільнення керівника митниці зійшли нанівець. Крім того, “встановлено факт неефективного використання бюджетних коштів на суму понад 5,1 млн грн. на створення в Одеській митниці ДФС нового митного поста “Відкритий митний простір”, який був укомплектований працівниками, проте, не приступивши до виконання функцій щодо митного оформлення товарів, ліквідований” [17, 2].

Якщо “організація здійснення митної справи” – це вжиття заходів для ефективного виконання митними органами функцій та завдань, що впливають із ч. 1

ст. 7 МК України, у тому числі з дотриманням загальноновизнаних у міжнародній практиці норм і стандартів (ч. 2 ст. 7 МК України), то “організувати *розвиток* митної справи” – означає створити необхідні й належні умови для нової якості митної діяльності у нових динамічно змінюваних соціально-економічних і політичних умовах міжнародної торгівлі, обміну товарами й послугами, транскордонної міграції.

Беручи до уваги той факт, що митні правила встановлюють орган законодавчої влади (Верховна Рада), вищий орган у системі органів виконавчої влади України (Кабінет Міністрів), Мінфін тощо, у запобіганні й протидії митним правопорушенням безпосередньо бере участь низка органів влади з правоохоронними повноваженнями тощо, – усі вони є державно-владними суб’єктами подальшого розвитку митної справи.

Зауважимо, в МК України вжито два близьких за звучанням словосполучення: “державна політика у сфері державної митної справи” (ч. 1 ст. 7 МК України) й “державна митна політика” (ч. 1 ст. 5 МК України) як складова державної економічної політики. На наш погляд, це різні за своєю сутністю явища державно-правового характеру: перша є інструментальною, так би мовити, другої, ширшої за своїм змістом, спрямованістю, масштабом, суб’єктами реалізації. Відтак, від успішності першої залежить, у тому числі, ефективність другої, тобто державної митної політики як системи “принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки”.

Загальна характеристика нормативно-правового компоненту розвитку митної справи. Слід сконцентрувати увагу на характеристиці митного законодавства, що уособлює правовий компонент здійснення митної справи.

Процес розвитку митного законодавства після появи на політичній мапі світу України як держави був непростим, залежав від багатьох чинників об’єктивного й суб’єктивного характеру. За дороговказ на цьому тернистому шляху править основний кодифікований акт у галузі митної справи, тобто Митний кодекс [18].

Чи може Митний кодекс слугувати вихідною точкою для реальної митної реформи? На наш погляд, відповідь має бути ствердною. Йдеться не про проекти кодифікованого акта, які окремими фахівцями, експертами можуть оцінюватися по-різному [19, 58]. Правовий аспект розвитку митної справи, якщо обмежитися характеристикою чинного МК України 2012 р., може бути охарактеризовано як позитивний і перспективний. Кодифікований акт дістав схвальні відгуки найширшого кола спеціалістів (вітчизняних і зарубіжних), представників митних брокерів, професійних зовнішньоторговельних асоціацій тощо.

Нормативно-правовою концепцією правового вдосконалення митних формальностей і загалом розвитку митної справи в Україні, своєрідним орієнтиром стратегічного характеру не повинна виступати сьогочасна, перманентна, на догоду тій чи іншій політичній силі ідея. Натомість глобальна нормативно-правова концепція розвитку митної справи, на наш погляд, має формуватися згідно з базовими постулатами, імперативами, принципами. Їхнім невичерпним джерелом виступає Конституція України, а у вітчизняному митному законодавстві такими є принципи здійснення державної митної справи, закріплені в ст. 8 МК України: виключної юрисдикції України на її митній території; виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи; законності та презумп-

ції невинуватості; єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; спрощення законної торгівлі тощо.

Кожна з десяти норм-принципів (своєрідних “заповідей”) заслуговує на окремий ґрунтовний аналіз. Практичне втілення кожної з них цілком може слугувати індикатором правового розвитку митної справи в нашій державі.

З іншого боку, реформування окремих державних інститутів, навіть цілих галузей господарства, стає можливим, у тому числі, через внесення змін у Митний кодекс України: реформа прокуратури. У Законі України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 р. № 1697-VII (п. 11 Р.ХІІ) [20] фактично скасовано право прокурора подавати подання у справах про порушення митних правил (далі – ПМП) – ст. 486, 529, 530, 532, 533, 539 МК України, реформування енергетичного комплексу (ЗУ “Про внесення зміни до Митного кодексу України щодо створення передумов для нової моделі ринку природного газу” від 04.02.2016 р. № 994-VIII [21]. Ним введено поняття бекхолу (операція заміщення природного газу), який є важливим інструментом збільшення обсягу потужності газотранспортних систем, забезпечення ліквідності ринку та безпеки енергопостачання. Можливість здійснювати операції заміщення природного газу (бекхолу) є вимогою законодавства ЄС до оператора ГТС. Зміни в МК України покликані забезпечити можливість здійснення таких операцій оператором ГТС України, що дозволить впровадити повноцінний ринок природного газу (Закон України від 09.04.2015 р. № 329-VIII “Про ринок природного газу” з 01.10.2015).

Подібні приклади, що наочно демонструють роль основного кодифікованого акта в реформаційних процесах державних інститутів та окремих сферах економічного життя, можна наводити й надалі (проект Закону № 7010 від 28.07.2017 р. “Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур під час переміщення товарів через митний кордон України” [22], яким запропоновано внести зміни у понад два десятки інших законів). І найголовніше – він містить правові приписи, які, на нашу думку, покликані слугувати орієнтирами для подальшого реформування митної системи в цілому й митної служби зокрема.

Запорукою модерної митної справи є “потенціал до оновлення” МК України. У цьому контексті слід звернутися до ч. 3 ст. 318 МК України, у якій закріплено один із ключових принципів митного контролю, сформульований із використанням терміна “митні формальності”: органи доходів і зборів виконують мінімум митних формальностей, необхідних для забезпечення дотримання законодавства України з питань державної митної справи. Без перебільшення можна сказати, що ця норма могла б стати гаслом чинного МК України, а сам принцип мінімізації митного контролю відігравати роль, аналогічну принципам права, якими уповноважена на те особа може оперувати у процесі усунення прогалин законодавства.

Нормативно-правовий аспект розвитку митної справи означає в підсумку запровадження законодавчого механізму реалізації принципів здійснення митної справи, передбачених ст. 8 МК України:

1) *виключної юрисдикції України на її митній території* (повноцінна реалізація можлива після відновлення контролю (“митного суверенітету”) над тимчасово окупованими територіями АР Крим і окремих районів Донецької та Луганської областей);

2) *виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи* (має вирішальне значення у процесі оперативної взаємодії з органами державної влади й, зокрема, у процесі впровадження європейської моделі Інтегрованого управління кордонами, для чого заплановано створення виконавчого міжвідомчого комітету із включенням представників МВС, ДПС, Нацполіції, СБУ, ДФС [23]);

3) *законності та презумпції невинуватості* (неприпустимі факти зловживання посадовими обов'язками працівників підрозділів протидії митним правопорушенням в автомобільних пунктах пропуску щодо осіб, які реалізують свої права, передбачені Законом України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку ринку вживаних транспортних засобів [24]);

4) *єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України* (саме такий порядок має діяти щодо пільгових суб'єктів митного права – ними, наприклад, є дипломатичні й консульські працівники – коли вони перетинають митний кордон не в службових цілях);

5) *спрощення законної торгівлі* (йдеться, очевидно, про міжнародну торгівлю; ст. 76 Угоди про асоціацію з ЄС прямо передбачає, що торговельне та митне законодавство (inter alia) покликані забезпечувати “захист і сприяння законній торгівлі шляхом ефективного впровадження та дотримання вимог законодавства”, а відповідно до ст. 80 “Митне співробітництво” Угоди про асоціацію України та ЄС [25], договірні Сторони зміцнюють співробітництво для досягнення обґрунтованого балансу між спрощенням і сприянням торгівлі та ефективним контролем і безпекою. Із цією метою Сторони застосовують, де це доцільно, митні прототипи ЄС як керівний орієнтир. Доречно у зв'язку з цим порушити питання “забезпечення балансу між митним контролем та спрощенням процедур міжнародної торгівлі” приписів Міжнародної конвенції про спрощення й гармонізацію митних процедур, Рамкових стандартів ВМО, Угоди СОТ про спрощення світової торгівлі; нагальним є довгоочікуване прийняття закону України щодо Уповноважених економічних операторів [26, 46]. Справою найближчого майбутнього вбачаємо впровадження митно-правових механізмів “спрощення торгівлі товарами з метою сприяння сталому розвитку, зокрема товарами, які є предметом “чесної та етичної торгівлі”, а також тими, що пов'язані з принципами корпоративної соціальної відповідальності та підзвітності” (ст. 293 Угоди про асоціацію з ЄС);

6) *визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності* (ст. 13 Конституції України зазначає “Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом”);

7) *дотримання прав та охоронюваних законом інтересів осіб* (це продовження загального принципу законності й указує на один зі шляхів його реалізації, відбиток конституційного положення, відповідно до якого держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Таке положення, закріплене в Митному кодексі України, дисциплінує посадових осіб митних органів, сприяє підтриманню належного порядку у сфері державного управління митною справою [27]);

8) *заохочення добросовісності* (прикладом реалізації принципу є впровадження згідно зі ст. 23 Правил до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС від

27.06.2014 р. інституту уповноваженого (схваленого) експортера, статус якого надається або анулюється відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 07.10.2014 р. № 1013; перевагою використання статусу уповноваженого (схваленого) експортера є те, що для отримання тарифних преференцій український експортер товару без оформлення сертифіката з перевезення форми EUR.1 самостійно визначає та декларує походження товарів на комерційних/товаросупровідних документах, що дозволить прискорити процедуру експорту товару);

9) *гласності та прозорості* (“без дієвого громадянського суспільства сподіватися на чесність, прозорість та відповідальність дій державних інститутів і посадових осіб усіх рівнів, на яких би гарних стандартах вони не були організованими, марно” [28, 192], існує думка, що “корупційність, складність митних процедур і їх суттєва непрозорість, суб’єктивність прийняття рішень щодо митного оформлення товарів та транспортних засобів – це ситуація, якою, на жаль, можна описати сьогодні роботу української митної системи” [28, 192]. Тож створення умов прозорої діяльності митних органів, прозора кадрова політика у сфері митної справи сприятиме суттєвому зменшенню корупційних ризиків [28, 193]);

10) *відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються МК України* (фундаментальний принцип невідворотності покарання за вчинене правопорушення рівною мірою має забезпечуватися і щодо суб’єктів транскордонного переміщення, і митних посередників, і посадових осіб, спеціально уповноважених у галузі митної справи).

Правове регулювання інституційної реформи митної служби. Актуальну нині проблематику реформування митної служби цілком слушно пов’язують із, перше, геополітичним положенням України, включно з нинішніми реаліями національної безпеки, по-друге, сучасними тенденціями розвитку митної справи. І лише крізь призму цих груп факторів, на думку А. В. Макаренка, слід розглядати будь-які пропозиції як внутрішні, так і наших західних партнерів [1, 28]. І дійсно, подальший розвиток митної справи неможливий без результативного пошуку оптимальної для вітчизняних реалій моделі митної служби. Запропонована нині Мінфіном функціональна модель піддається обґрунтованій критиці як нежиттєздатна.

На наше переконання, за мету інституційної митної реформи слід обрати припис основного кодифікованого акта в галузі митної справи, а саме ч. 1 ст. 544 МК України. Це означає, що організаційна структура митної системи має створити умови для виконання митними органами свого основного призначення: (а) створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності; (б) забезпечення безпеки суспільства; (в) захист митних інтересів України.

Зазначена норма МКУ, на думку В. Т. Комзюка, повинна мати інший вигляд: “Призначенням митних органів є безпосереднє здійснення державної митної справи, забезпечення реалізації державної митної політики України, створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України” [29, 32]. Таким чином, вважає дослідник, кінцеву мету існування митних органів як таких слід окреслити, спираючись передусім на поняття “митна справа”, “митна політика”, а вже потім говорити про умови для суб’єктів ЗЕД, суспільство, митні інтереси. Така новела недостатньо обґрунтована. Розмежування функціонального призначення й призначення в сенсі

“місія”, “вища ідея”, а саме остання закладалася законодавцем у чинну норму ст. 544 МКУ, дозволяє зарахувати здійснення митної справи, діяльність щодо забезпечення реалізації митної політики до оперативних щоденних завдань органів митної служби.

На думку авторів монографії “Актуальні питання теорії та практики митної справи” (2013) [30], наукове забезпечення реалізації стратегічного розвитку митної справи як таке охоплює: а) теоретико-методологічні засади наукового забезпечення у податково-митній сфері; б) методичні аспекти оцінювання ефективності здійснення митної справи; в) наукове забезпечення державного управління у податково-митній сфері як засіб формування інноваційної моделі її розвитку. Остання позиція стає можливою у разі належного правового регулювання інституційної реформи митної служби, яка триває зараз в Україні. Жодна з галузей права в нашій державі не знає такої кількості кодифікованих актів, що були або є чинними в період новітньої незалежності. Так само, напевне, навколо жодної з державних служб не відбувалося такої полеміки, як з приводу майбутнього митної служби. Коли діапазон думок, ідей, концепцій, коливався б від банального заперечення права на самостійне існування митної служби як такої в системі органів виконавчої влади до пропонування утворити нову якість митної системи шляхом ухвалення окремого спеціального законодавчого акта про заснування Національної митної служби України [31], під якою автори законопроекту розуміють чомусь лише “центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику”, а не службу як певну сукупність органів виконавчої влади та установ.

Детальніше обґрунтування авторської інтерпретації інституційної митної реформи, в тому числі відповідного досвіду європейських країн, заплановано здійснити в рамках подальшої спільної праці. Тут і тепер обмежимося окремими сентенціями, що певною мірою відіграють роль вступу в означене дослідження.

Отже, митна справа будь-якої країни не існує статично, її зміст, сфера, структура безперервно змінюються під впливом політичних, економічних, міжнародних та інших факторів. Це стосується також митної справи України. Зміна складових частин митної справи об’єктивно тягне за собою зміни у системі митних органів, їх правовому статусі та відповідні уточнення в структурі й повноваженнях структурних підрозділів. Особливо впливає на систему, структуру, організацію роботи митних органів потреба узгодити їх зі світовими міжнародними митними стандартами та правилами [32, 4]. Існує навіть беззаперечна думка, що необхідність формування сприятливих зовнішньоекономічних умов у країні, подолання негативних процесів у зовнішній торгівлі, створення умов для ефективного захисту національних товаровиробників, зміцнення економічної безпеки держави, – все це обумовлює необхідність постійної модернізації митної служби як одного з пріоритетних об’єктів державного управління [33].

Наявність певних позитивних зрушень щодо інституційної реформи митної служби (послугуємося цим поняттям для позначення органів влади, спеціально уповноважених у галузі митної справи) для досягнення загального ефекту передбачає акцентування уваги на негативних рисах нинішнього етапу реформи та їх якнайшвидшого подолання:

а) *суб'єктивізм у процесі розв'язання тактичних завдань* (неоднозначне рішення щодо запрошення КМУ іноземних радників), а також у *перебігу оцінювання результатів роботи посадовців митних органів* (як варіант ініціатори митної реформи пропонують упровадити так звані KPIs (Key Performance Indicators – ключові показники ефективності). Відповідна практика існує, наприклад, у Франції та Великобританії й, на думку керівництва Міністерства фінансів України, ці показники – основа реформи ДФС, адже являють собою конкретні завдання за кожним із основних напрямів діяльності з постійним та публічним контролем виконання. До показників ефективності митної та податково-митної діяльності, зокрема, зараховують: 1) частку сплачених грошових зобов'язань, визначених за результатами податкового та митного аудиту; 2) частку узгоджених грошових зобов'язань, визначених за результатами податкового та митного аудиту; 3) кількісну результативність розгляду податкових та митних спорів у судовому порядку; 4) вартісну результативність розгляду податкових та митних спорів у судовому порядку; 5) рівень підтвердження судом рішень процедури адміністративного оскарження; 6) граничний час митного оформлення в митних режимах імпорту, експорту і транзиту товарів, щодо яких Автоматизованою системою аналізу та управління ризиками (далі – АСАУР) не генерувався перелік митних формальностей; 7) частку митних декларацій, згенерованих АСАУР як ризикових, за якими фактично було виявлено розбіжності; 8) кількість митних оглядів товарів, ініційованих посадовими особами митниць без генерування такої митної формальності АСАУР);

б) *брак внутрішньої мотивації щодо постановки стратегічних цілей, відтак залежність від зовнішнього чинника* (орієнтація на вимоги ЄС, МВФ – посилення на меморандум з Міжнародним валютним фондом як категоричний імператив, але при тому доволіне тлумачення відповідних його норм, чергова активізація зусиль після візиту технічної місії іноземної держави);

в) *ігнорування результатів наукових досліджень, зокрема в царині юридичної науки* (імітація роботи науково-технічної ради ДФС, незатребуваність, за словами самих учених, результатів роботи науково-дослідних підрозділів відомчого вишу Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро) тощо);

г) *формалізм у комунікації з громадським сектором* (відсутність офіційної реакції Мінфіну України, ДФС України на численні комунікативні заходи, низький рівень представництва на них і т. п.).

Усебічний аналіз нинішнього стану й окреслення перспектив розвитку митної справи може бути проведено за умови дослідження зазначеного інструменту здійснення митної політики в контексті соціально-економічного розвитку держави. Останній являє собою процес спрямованих і закономірних змін соціально-економічної системи, що приводять до її якісно нового стану, підвищення ефективності використання ресурсів і якості життя [34, 27]. Динаміка такого розвитку має чіткі параметри, як такі “Індекс сприяння торгівлі”, що розраховується за чотирма показниками (доступ до ринків, прикордонна адміністрація, інфраструктура та операційне середовище) та за числовими показниками становить від 1 (найгірший) до 7 (найкращий); за загальним індексом

Україна у 2016 р. з показником 3.97 опустилася на 95-ту позицію зі 136 країн порівняно з 2014 р. (показник 4.02, 84-та позиція) [35]. Що ж до митниці, то, на жаль, доводиться констатувати факт цілеспрямованої 5-річної її “фіскалізації”, внаслідок чого вона втратила своє основне призначення у сфері стягнення митних платежів – контроль бази оподаткування, а саме – достовірності вагових, цінових характеристик товару [36]. Про це промовисто свідчить порівняльний аналіз митної статистики експорту-імпорту із суміжними державами [37].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Організаційно-правовий механізм митної справи формується й практично функціонує в умовах тривалої та неоднозначної практики пошуку її оптимальної моделі. Організаційну складову митної справи, як видається, становить відповідна діяльність, спрямована на “внутрішню впорядкованість, узгодженість взаємозалежних елементів цілого (системи)”, в даному разі – митної справи як комплексного державно-правового явища. Нормативно-правовий аспект розвитку митної справи означає в підсумку запровадження законодавчого механізму реалізації принципів її здійснення, передбачених ст. 8 МК України.

Невід’ємним елементом здійснення й подальшого розвитку митної справи виступають митні органи, стратегічним орієнтиром реформування яких мають стати не політична кон’юнктура, а чинна Конституція України, норми Митного кодексу України (а саме ст. 544), яка в цілому відповідає конституційному припису про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. Інституційна реформа митниці – явище похідне від процесу модернізації митної справи, детермінованого, своєю чергою, домінантами соціально-економічного розвитку.

Митна політика держави є складовою її економічної політики. Перша визначає напрями модернізації митної справи. Визначення поняття останньої в ст. 7 МКУ дозволяє сформулювати деякі з них:

- встановлення порядку й умов переміщення товарів через митний кордон України має своїм результатом унормування митних правил, які повинні бути зрозумілими для всіх учасників митних відносин, дозволяти дебюрократизувати митні формальності, звести до мінімуму їх корупціогенність;

- митний контроль та митне оформлення потребують подальшого спрощення та гармонізації з визнаними у світі стандартами, зокрема принципом “єдиного вікна”, нормами й правилами Митного союзу ЄС, приєднання до якого задеклароване вищим політичним керівництвом держави, запровадження спільного контролю на пунктах пропуску з митними та прикордонними органами країн ЄС, фото- і відеофіксацією митних процедур тощо;

- застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання ЗЕД має відбуватися в умовах налагодженої міжвідомчої взаємодії, сталої адміністративної та судової практики розгляду митних спорів;

- справляння митних платежів не повинно бути самоціллю, відтак важливо впроваджувати заохочувальні механізми для сумлінних платників і реалізувати принцип невідворотності покарання для порушників митного й податкового законодавства;

- ведення митної статистики, обмін митною інформацією, налагодження постійного обміну митною інформацією з країнами ЄС;

- ведення УКТЗЕД має відбуватися з урахуванням світової практики класифікаційної роботи;
- правоохоронна діяльність митних органів доходів і зборів потребує достатніх юридичних і кадрових ресурсів (зокрема, слід взяти до уваги, що експеримент із міжвідомчими мобільними групами в цілому виявився невдалим);
- організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів як системний процес (наприклад, модернізація митної справи з довготривалою перспективою в окремо взятій митниці неможлива; процес адаптації інституційного механізму здійснення митної справи до викликів і загроз далеко не завжди подібний для різних держав і залежить від низки обставин: від державного устрою країни до її геополітичного становища у світі, від участі або неучасті в регіональних чи глобальних об'єднаннях до протяжності лінії державного кордону й характеру політичних, економічних, соціокультурних відносин із суміжною державою; набір критеріїв оцінки митних органів має визначатись обчислюваними цифровими параметрами: індекс привабливості здійснення ЗЕД, кількість та якість створених і реально працюючих суб'єктів цієї діяльності).

Список використаних джерел:

1. Макаренко А. В. Митна реформа: пошук оптимальної концепції / А. В. Макаренко // LEX PORTUS. – 2017. – № 2 (4). – С. 21–36.
2. Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика [Електронний ресурс] : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Олексій Павлович Федотов. – Одеса : НУ ОЮА, 2016. – 457 с. – Режим доступу : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5680/Diss.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
3. Яковлев І. П. Форми та методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іван Петрович Яковлев. – Одеса : НУ ОЮА, 2016. – 225 с.
4. Левченко С. Г. Правові основи реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Світлана Григорівна Левченко. – Одеса : НУ ОЮА, 2014. – 208 с.
5. Коломоєць О. В. Митна функція сучасної Української держави: загально-теоретичне дослідження : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ольга Володимирівна Коломоєць ; Міжнар. гуманітар. ун-т. – Одеса, 2014. – 20 с.
6. Оніщик Ю. В. Правове регулювання митних відносин в Україні та в країнах Європейського Союзу: фінансово-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / Юрій Віталійович Оніщик ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2014. – 44 с.
7. Кунєв Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Юрій Дем'янович Кунєв ; ХНУВС. – Х., 2010. – 442 с.
8. Осовська Г. В. Основи менеджменту : навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / Осовська Г. В. – К. : Кондор, 2003 – 556 с.
9. Ченцов В. В. Атрибутивні параметри розвитку митної системи / В. В. Ченцов // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2013. – № 1 (8). – С. 63–68.

10. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою : монографія / [В. В. Ченцов] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. ; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2012. – 491 с.

11. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монография / Н. Р. Нижник ; НАН Украины ; Ин-т гос-ва и права. – К., 1995. – 207 с.

12. Генеральна угода про співробітництво та організацію взаємовідносин Держмитслужби України і Державної адміністрації залізничного транспорту України від 11.08.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/spart54/inx54967.htm>

13. Про співробітництво [Електронний ресурс] : Угода між Державною митною службою України та Асоціацією міжнародних автомобільних перевізників України, Міжнародним союзом автомобільного транспорту від 10.09.2004 р. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart63/idx63843.htm>

14. Про реалізацію Угод [Електронний ресурс] : наказ ДФС від 17.11.2016 р. № 949. – Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/aSNewsDic.getNews?dat=29112016&num_c=565318

15. Калянов Д. П. Генеза поняття адміністративної діяльності у сфері державної митної справи / Д. П. Калянов // Митна справа. – 2014. – № 4. – С. 27–33.

16. От печали до радости. Дни открытых дверей на Одесской таможне [Электронный ресурс] : репортаж Астрахович Е. от 02.12.2016 р. для РИА Новости Украина, Одесса. – Режим доступа : <http://rian.com.ua/story/20161202/1019274082.html>

17. Про результати аудиту ефективності виконання органами Державної фіскальної служби України повноважень у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства : рішення Рахункової палати України від 30.05.2017 р. № 12-3. – 9 с.

18. Мазур А. В. Основний кодифікований акт у галузі митної справи (пошук нормативно-правової моделі) / А. В. Мазур // Митна справа. – 2010. – № 6. – С. 32–38.

19. Юзба В. Может ли проект Таможенного кодекса Украины рассматриваться как исходная точка для таможенной реформы? / В. Юзба // Транспорт. – 2011. – № 12. – С. 56–58.

20. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

21. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо створення передумов для нової моделі ринку природного газу : Закон України від 04.02.2016 р. № 994-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 12. – Ст. 136.

22. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України [Електронний ресурс] : проект Закону України від 28.07.2017 № 7010. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62378

23. МВС, прикордонники, СБУ й фіскали займаються кордонами разом [Електронний ресурс] // Українська правда (19 серпня 2017 р.). – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/08/19/7152654>

24. Про внесення змін до підрозділу 5 розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку ринку вживаних транспортних засобів : Закон України від 31.05.2016 № 1389-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 544.

25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством [...] від 27.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

26. Несторишен І. В. Проблеми забезпечення балансу між митним контролем та спрощенням процедур міжнародної торгівлі [Електронний ресурс] / І. В. Несторишен, І. І. Бережнюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2016. – Вип. 29. – С. 46–53. – Режим доступу : <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/4041/1/5.pdf>

27. Гуменюк О. Г. До питання основних принципів митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [Електронний ресурс] / О. Г. Гуменюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Херсон : Гельветей, 2016. – Вип. 16. – С. 113–116. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/10835>

28. Корнева Т. В. Модернізація митної служби України в умовах євроінтеграції / Т. В. Корнева // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 1. – С. 191–193.

29. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. Т. Комзюк. – Х. : ХНУВС, 2014. – 32 с.

30. Актуальні питання теорії та практики митної справи : монографія / за заг. ред. д.е.н. І. Г. Бережнюка. – Хмельницький, 2013. – 428 с.

31. Проект Закону про Національну митну службу України від 13.01.2016 р. № 3763 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655

32. Додін Є. В. Сучасна система та структура митних органів України : навч. посіб. / Є. В. Додін, О. П. Федотов. – Львів : Митна газета, 2008. – 168 с.

33. Ткачова О. Б. Напрями вдосконалення державного управління митними органами / О. Б. Ткачова, В. Б. Говоруха // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2011. – № 2. – С. 110–119.

34. Вякина И. В. Инвестиционное обеспечение социально-экономического развития в контексте рыночных преобразований российской экономики / И. В. Вякина // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – № 2 – С. 27–41.

35. The Global Enabling Trade Report 2016 [Електронний ресурс]. – 332 р. – Режим доступу : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GETR_2016_report.pdf

36. Макаренко А. В. Митниця, якої не існує, або Дуже голі цифри (7 серпня 2017 р.) [Електронний ресурс] / Макаренко А. В. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/publications/mitnitsya-yakoji-ne-isnuje-abo-duzhe-goli-cifri-429777.html>

37. Тышкевич И. Сколько миллиардов долларов Украина теряет на контрабанде (06.07.2017) [Электронный ресурс] / Тышкевич И. – Режим доступа : <http://hvylya.net/analytics/economics/skolko-milliardov-dollarov-ukraina-teryaet-na-kontrabande.html>