

МИТНА ПОЛІТИКА



СУЧАСНИЙ СТАН ТА
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН
В УКРАЇНІ



СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН
В УКРАЇНІ**

Колективна монографія

**м. Дніпро
2018**

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету митної справи та фінансів
(протокол № 1 від 3 вересня 2018 р.)*

Редакційна колегія серії «МИТНА ПОЛІТИКА»:

Л. В. Деркач – голова, кандидат юридичних наук, професор, Національна академія Служби безпеки України, экс-Голова Державної митної служби України;

І. Г. Бережнюк – доктор економічних наук, доцент, начальник митниці Державної фіскальної служби України;

О. Б. Єгоров – экс-Голова Державної митної служби України, заслужений економіст України;

Лотар Геллерт – доктор економічних наук, професор, Німецький урядовий університет державного управління (Федеративна Республіка Німеччини);

А. В. Макаренко – экс-Голова Державної митної служби України, заслужений економіст України;

Ю. П. Соловков – экс-Голова Державної митної служби України, почесний митник України;

П. В. Пашко – доктор економічних наук, професор, Університет державної фіскальної служби України, заслужений діяч науки і техніки України;

Д. В. Приймаченко – доктор юридичних наук, професор, Університет митної справи та фінансів;

В. В. Ченцов – доктор історичних наук, доктор наук із державного управління, професор, Університет митної справи та фінансів, заслужений діяч науки і техніки України;

Вєслав Чижович – доктор наук у галузі митної політики та митного права, професор, Головна торгова школа у Варшаві (Республіка Польща).

Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні:

С 91 колективна монографія / за заг. ред. Д.В. Приймаченка. – Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. – 272 с.

ISBN 978-966-916-634-0

Монографію присвячено дослідженню сучасного стану та перспектив розвитку митних правовідносин. Автори з урахуванням сучасних надбань митно-правової науки розглядають теоретико-правові засади формування й розвитку правовідносин у сфері митного регулювання, тенденції реформування національної митної служби, актуальні питання безпосереднього здійснення митної справи, теоретико-методологічні засади виконання митних формальностей, проблеми здійснення правоохоронної діяльності в галузі митної справи.

Для науковців, викладачів, студентів, слухачів закладів вищої освіти, суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, практичних працівників, які безпосередньо здійснюють митну справу, а також для всіх, хто цікавиться проблемами митно-правового регулювання суспільних відносин.

УДК 342.9:339.543(477)(063)

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ	
Настюк В.Я. ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕТОДІВ ТА ПРИНЦИПІВ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН	7
Баязітов Л.Р., Кунєв Ю.Д., Кунєва З.Ю. ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ОСНОВНИХ МИТНО-ПРАВОВИХ ПОНЯТЬ	31
Маринчак Є.С. ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА ДЕТЕРМІНАЦІЇ РЕЗИДЕНТСЬКОГО СТАТУСУ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У ПОДАТКОВОМУ ТА МИТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ	51
РОЗДІЛ 2. РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ	
Ченцов В.В., Мазур А.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ХРОНОЛОГІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН ТА ПОДАЛЬША ПЕРСПЕКТИВА	66
Квеліашвілі І.М. ОЗНАКИ ДИВЕРГЕНЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ МИТНОЮ СПРАВОЮ	79
Дорофєєва Л.М. СУЧАСНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ВІТЧИЗНЯНИХ МИТНИХ ОРГАНІВ	95
РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ	
Приймаченко Д.В. ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ МИТНУ СПРАВУ	112
Гетьман А.П., Зуєв В.А., Шеховцов В.В. РОЛЬ МИТНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ВИКОНАННІ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ	127
Макушев П.В., Хрідочкін А.В., Негодченко В.О. МІСЦЕ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ	151

Монаєнко А.О. ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЇХ УЧАСТЬ У ВИРІШЕННІ ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ	167
---	-----

РОЗДІЛ 4. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ

Берлач А.І., Лісогор Ю.Б. ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРИНЦИПИ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ В УКРАЇНІ	188
---	-----

Легеза Є.О. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ, ВАРТОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ.....	207
---	-----

РОЗДІЛ 5. ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ МИТНОЇ СПРАВИ

Калюта А.Б. ЕФЕКТИВНА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В МИТНИХ ОРГАНАХ – УДАР ПО ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ.....	222
--	-----

Каменський Д.В. ПРО НЕОБХІДНІСТЬ РЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ «ТОВАРНОЇ» КОНТРАБАНДИ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)	237
---	-----

Ліпинський В.В. ПРАВОВІ АСПЕКТИ КВАЛІФІКАЦІЇ ДІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРИСТУВАННЯМ ЧИ РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ ОСОБИСТОГО КОРИСТУВАННЯ, ВВЕЗЕНИМИ НА МИТНУ ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ У МИТНИХ РЕЖИМАХ «ТРАНЗИТ» І «ТИМЧАСОВЕ ВВЕЗЕННЯ».....	255
---	-----

ПЕРЕДМОВА

Процес формування й розвитку митних правовідносин в Україні є невід'ємним складником механізму правового регулювання в публічно-правовій сфері. Незважаючи на те, що проблеми, пов'язані зі з'ясуванням сутності, змісту, структури й суб'єктного складу правовідносин, що складаються у зв'язку з переміщенням предметів через митний кордон держави, є предметом аналізу та обговорення в наукових колах, а також на державному рівні, цілісне уявлення щодо цих проблем, на жаль, поки що не склалося. Здійснювані реформи в митно-правовій сфері в такому вигляді, як вони зараз інтерпретовані в політико-правових актах, виявляються неадекватними реаліям, такими, що не сприяють формуванню конкурентоздатної національної економіки, не визначають напрями організації та діяльності національної митної адміністрації¹. Відсутній системний підхід до розвитку митно-правової сфери не лише в стратегічному, а й у тактичному планах. Не створено науково обґрунтовану модель реалізації державної митної політики.

Історія розвитку багатьох цивілізованих країн свідчить про те, що перехід до ринкових відносин вимагає істотних змін у характері діяльності національної митної адміністрації, їх перетворення на реально діючий елемент механізму державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Саме ця державна інституція має стати вагомим інструментом практичної реалізації митної політики в умовах лібералізації зовнішньої торгівлі, відмови держави від монополії на зовнішньоекономічну діяльність та виходу на зовнішній ринок значної кількості суб'єктів господарювання. Національна митна адміністрація повинна відігравати суттєву роль у процесах, пов'язаних із захистом національної безпеки й економічних інтересів держави, у побудові національної ринкової економіки, її інтеграції у світову економіку, активізації зовнішньоекономічних зв'язків, забезпеченні прав і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання.

Ефективність виконання національною митною адміністрацією завдань і функцій багато в чому залежить від різноманітних за характером, формами й методами засобів та способів впливу на митні правовідносини з метою їх упорядкування. Використання таких адміністративно-правових засобів можливе лише в межах діяльності, яка отримала назву

¹ Термін «національна митна адміністрація» як узагальнюючий використовується з певних причин. Так, до 2013 р. в Україні єдиною державною інституцією, основним призначенням якої була реалізація й формування митної політики держави, була Державна митна служба України, яка структурно складалася з митних органів. Після ліквідації митної служби митні органи було перейменовано на органи доходів і зборів. Вважається, що нова назва не відповідає змісту й характеру їх діяльності. Наразі в державі тривають дискусії щодо реформування державної інституції, основною місією якої буде саме формування та реалізація митної політики, і в цій суперечності не вдається досягти порозуміння з питань організаційної структури й функціональної підпорядкованості такої інституції. У міжнародних договорах та угодах, що діють у сфері митного регулювання, зазвичай використовується загальний термін «митні адміністрації».

адміністративної. Безперечно, виконання завдань митними органами передбачає здійснення, крім адміністративної, також інших видів діяльності (наприклад, правоохоронної). Результативність діяльності національної митної адміністрації в сучасних умовах необхідно оцінювати, з одного боку, з позицій пріоритетності прав і законних інтересів громадян, які визначають зміст та спрямованість цієї діяльності згідно з Конституцією України, а з іншого – відповідно до міжнародних вимог, пов'язаних із забезпеченням належного рівня безпеки світової торгівлі. Ці фактори потребують створення ефективної моделі функціонування національної митної адміністрації, удосконалення вже існуючих та опрацювання й активного впровадження нових форм і методів діяльності, більш ефективних та дієвих. Здійснюване реформування зумовлює потребу у відповідних наукових дослідженнях. Саме тому комплексний аналіз сучасного стану й перспектив розвитку митних правовідносин, механізму формування та реалізації митної політики, проблем, пов'язаних із безпосереднім здійсненнями митної справи, набуває нині виняткової гостроти та актуальності.

Д.В. Приймаченко

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Настюк В.Я.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕТОДІВ ТА ПРИНЦИПІВ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Мета дослідження полягає в уточненні напрямів динамізму інституційної трансформації методів та принципів регулювання митних правовідносин. Особливо звертається увага на те, що досвід економічного розвитку України показує, що сфера митного регулювання має окреслювати рамки учасників підприємницької діяльності, стримуючи або стимулюючи їх залежно від наявних у державі політико-економічних пріоритетів. Водночас одним із головних завдань такого регулювання є підтримка сталої рівноваги між розпорядчими (імперативними) та диспозитивними методами регулювання за роботою суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності для досягнення визначених державою показників. Тому правильне вирішення питань вдосконалення методів і принципів регулювання митних правовідносин для підвищення їх ефективності, визначення напрямів удосконалення, застосування необхідних інструментів має важливе теоретичне й практичне значення. Особливо зважаючи на те, що на цьому шляху існує чимало загроз та ризиків митним інтересам України, зокрема, зниження експортного потенціалу, створення конкуренції для вітчизняних товаровиробників, поява корупційних ризиків тощо. У цьому контексті важливою постає об'єктивна необхідність пошуку адекватних механізмів реалізації сучасної концепції здійснення митної справи, яка, з одного боку, відповідатиме міжнародним зобов'язанням України, а з іншого – враховуватиме національні економічні інтереси та не здійснюватиме

негативного впливу на розвиток митної інфраструктури. Адже питання трансформації методів і принципів регулювання митних правовідносин з метою забезпечення стійкості митної системи до теперішніх, насамперед зовнішніх, викликів є однією з об'єктивних умов економічної безпеки держави та суспільства.

Вступ

Дослідження методів і принципів регулювання митних правовідносин пов'язано із широким діапазоном теоретичних та праксеологічних теоретико-правових питань, що отримали імпульс із прийняттям Україною курсу на євроінтеграцію і продовжують жваво дискутуватися і нині: від змісту базових галузевих категорій («державна митна політика», «державна митна справа», «методи і принципи здійснення митної справи») – до порядку застосування окремих організаційних, заохочувальних чи юрисдикційних приписів. Вирішення більшості із них потребує цілісного сприйняття особливостей владно-розпорядчого впливу на відповідну сферу, його позитивних якісних змін, що чи не найкраще мають вираження в трансформації методів і принципів митного регулювання, їх переформатованому співвідношенні, значному взаємопроникненні та новаційних підходах щодо правозастосовного втілення. Адже утвердження багатьох нових та оновлених механізмів регулювання та інститутів (уповноважений економічний оператор, митні консультації, попередні рішення, компроміс у справі про порушення митних правил, звільнення від відповідальності за їх вчинення) стало результатом сутнісної трансформації адміністрування, ілюструючи еволюцію методів і принципів його вираження. Таким чином, актуальність обраного напряму наукового пошуку обумовлюється як загальною теоретико-митною необхідністю (низька розробленість категорії «законодавче митно-правове регулювання», відсутність чітких критеріїв відмежування їх від публічного адміністрування; невизначеність стосовно суб'єктів реалізації методів і принципів митно-правового регулювання), так і специфічними особливостями державної митної справи, методи і принципи регулювання якою відображають чимало демократичних досягнень, здобутих шляхом відмови від імперативного розпорядництва, а окремі механізми залишаються наразі неповторними серед спеціалізованих інститутів митного права (у перспективі можуть бути навіть еталонними нормами та стандартами). У відповідному контексті потребують оцінки нові прояви трансформації методів і принципів регулювання митних відносин за участі громадськості, органів влади та місцевого самоврядування, суб'єктів підприємництва, врегулювання юрисдикційних ситуацій, винесення міжнародних актів із часткою попереднього або наступного консенсусу.

1. Методи митно-правового регулювання

Оновлення митного законодавства України нерозривно пов'язано з удосконаленням методів регулювання митних правовідносин, більш повною відповідністю їх новим умовам, своєчасною зміною чи відмовою від тих із них, які стають гальмом на шляху розвитку й демократизації всієї національної митної системи. Особливість і багатосторонність здійснення Українською державою митної справи, різноманітність законодавчих митно-правових норм не дозволяють охопити в цьому дослідженні весь комплекс питань, пов'язаних з проблемою методів законодавчого митно-правового регулювання. Тому зупинимось лише на головному аспекті, найбільш суттєвому для правотворчості, який має особливе значення для підготовки і прийняття митно-правових законодавчих актів та їх реалізації.

Сучасний стан наукових розробок проблеми методів правового регулювання, їх елементів і класифікації в загальній теорії держави та права і галузевих юридичних наук, включаючи й митно-правову, а також мета нашого дослідження вимагають певних визначальних позицій, що стосуються розуміння порушеної проблеми. Своєю чергою установлення визначальних позицій щодо галузевого методу законодавчого митно-правового регулювання вимагає стислого аналізу наукової думки з цього питання. Аналіз юридичної літератури, присвяченої цій проблематиці, свідчить, що його дослідження в основному конструюється з урахуванням характеру або особливостей правового стану суб'єктів митного права. Виходячи з цього, переважна більшість правознавців вирізняє два загальних метода митно-правового регулювання – імперативний і диспозитивний, в яких застосовуються традиційні заходи примусу, переконання та заохочення, а також ліберальні заходи, спрямовані на реалізацію сукупності митних пільг та преференцій, які надаються тим або іншим суб'єктам [1, с. 173].

До того ж зазначається, що сфера дії другого методу досить обмежена, оскільки він використовується в митній справі лише в тих випадках, якщо поведінка учасників митних відносин регулюється цивільно-правовими нормами [2, с. 8].

Основним же методом митного законодавства є *імперативний* – метод владного припису, який ґрунтується на адміністративній підлеглості (підконтрольності) особи (фізичної, юридичної) митним органам держави, які диктують їй митні правила поведінки в галузі зовнішньо-економічної діяльності. Так, виконання митних процедур включає в себе обов'язок заповнення й подання декларації, сплату митних платежів, пред'явлення вантажу для митного контролю. Водночас суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності не має альтернативи звернення до інших органів виконавчої влади й зобов'язаний виконувати всі вимоги, що не суперечать митному

законодавству. Митниці свою владну діяльність реалізують шляхом: а) використання приписів (прямий обов'язок здійснити певні дії); б) встановлення заборон (прямий обов'язок не здійснювати певних дій); в) надання дозволів (право здійснювати певні дії на адміністративний або власний розсуд). У сучасній теорії митного права, на наш погляд, наразі не вдалося виробити такого поняття методу митного регулювання, який охоплював би всі його основні елементи.

З огляду на викладене зазначимо, що усунення прогалин щодо з'ясування сутності методу законодавчого митно-правового регулювання пов'язано з обсягом його розуміння. Інакше кажучи, воно повинно охоплювати всі або, у всякому разі, максимально можливе число елементів методу, підкреслювати наявність у його структурі способів не тільки впливу, а й організації управління діяльності суб'єктів митних відносин.

Важливо зазначити, що, по-перше, всі вони тією чи іншою мірою зумовлені предметом регулювання і ґрунтуються на нормах митного законодавства України, а по-друге, застосовуються з метою запровадження соціальної справедливості в митно-правову сферу. Відтак, пропонуємо наступне визначення даного поняття: метод законодавчого митно-правового регулювання являє собою засновану на нормах митного права й обумовлену предметом регулювання сукупність прийомів і способів впливу на поведінку, а також організацію діяльності суб'єктів митних відносин, спрямованих на вирішення завдань митної політики Української держави.

Таке трактування прямо підкреслює наявність двох тісно пов'язаних, але відносно самостійних рівнів правових способів, які охоплюються змістом методів митно-правового регулювання. Перший рівень може бути названий «вольовим». Це способи спонукання до бажаної поведінки за допомогою різних прийомів впливу на поведінку суб'єктів митного права, а саме: зобов'язання (до здійснення певних дій митного характеру); передбачення можливостей діяти у певний спосіб; заохочення і стимулювання у виборі певного виду митного режиму; надання інформації й консультації щодо порядку переміщення відповідних товарів, предметів, послуг через митний кордон; заборона вчиняти певні діяння митного характеру. Існування цих та інших вольових елементів методу законодавчого митно-правового регулювання зумовлене не тільки предметом регулювання, а й загальними ознаками, властивими всім юридичним нормам. Тому їх слід кваліфікувати як галузеві лише умовно.

Щодо правових способів і прийомів законодавчого митно-правового впливу, які належать до другого рівня, то вони знаходяться в конструкції структурно-функціональної діяльності митниць і визначаються

передусім специфікою предмета регулювання. Іншими словами, це галузеві способи, які спонукають поведінку шляхом організації митної діяльності відповідних суб'єктів.

В основу класифікації методів законодавчого митно-правового регулювання доцільно покласти різні підстави. Використання якогось одного (хоча й важливого) класифікаційного критерію не дозволить показати всю багатоманітність цього явища і досить часто призводить до їх ототожнення тільки з методом влади й підкорення, що не відповідає в повній мірі митно-правовій реальності. Отже, під час вибору критеріїв класифікації необхідно виходити як із тих, що підкреслюють специфіку законодавчого митно-правового регулювання, так і з тих, які характерні для багатьох видів юридичних норм.

Із наведеного можна навести логічно узгоджену класифікацію методів законодавчого митно-правового регулювання. За типом останнього можна виокремити загальнодозвільний і розпорядчий (метод конкретного адміністративно-митного припису) методи. У юридичній літературі встановлено, що тип правового регулювання лежить у підґрунті того чи іншого методу, який в найзагальнішому вигляді встановлює визначальні прийоми правового регулювання, можливості й межі діяльності суб'єктів права на засадах загального дозволу або конкретних приписів [3, с. 71].

За умови домінування адміністративних важелів управління в царині митної справи України, як відомо, превалюють обмежувальні законодавчі приписи. Це означає, що для громадян та інших суб'єктів, які вступають у відносини з митницею, діє адміністративний порядок, зокрема вони мають у митно-правовій сфері тільки ті права, що прямо сформульовані в конкретному митно-правовому акті. До того ж функції, компетенцію й повноваження органів митної служби не втискають у чіткі законодавчі рамки; вони діють, як правило, у загально-дозвільному порядку. В умовах розбудови демократичних засад правової держави виникає необхідність якісних змін порядку митно-правового регулювання в самих підвалинах митного законодавства України, згідно з чим, як вбачається, розпорядчий і загальнодозвільний методи повинні помінятися місцями.

Що характерно, такий підхід починає послідовно втілюватися в чинне митне законодавство, у зміст його багатьох законодавчих актів, прийнятих останнім часом.

Аналогічний процес регулювання митних відносин можна спостерігати й у змісті інших законодавчих актів. Наприклад, він властивий окремим положенням чинного Митного кодексу України [4]. В загальнодозвільному порядку у його ст. 24 (МКУ) передбачається можливість подання скарги на постанову митниці не тільки у

відповідну, вищу за ієрархією, митницю, а й до місцевого суду за місцем знаходження митниці, яка винесла постанову. Загальнодозвільні заходи певною мірою містяться у ст. 5 Закону України від 4 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність» [5], де закріплено, що держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність суб'єктів міжнародної торгівлі.

Таке регулювання має велике значення у справі забезпечення прав і свобод громадян та інтересів інших суб'єктів, які вступають у відносини з органами державної митної компетенції, тому його необхідно всебічно розширювати й поглиблювати. Багато тут може бути досягнуто шляхом фахового впровадження в життя і в практику реалізації норм митного законодавства, які безпосередньо забезпечують дозвільний порядок поведінки у сфері митної діяльності громадян України, юридичних осіб та інших учасників митних відносин.

Розвиток і поглиблення дозвільного порядку в регулюванні поведінки названих суб'єктів передбачає вищу юридичну досконалість митно-правових законів. Дозвільний порядок отримає в них більш надійну юридичну завершеність, якщо замість загального положення, що не суперечить чинному законодавству, буде даватися конкретний перелік діянь, які забороняються законом. Якщо ж такого вичерпного переліку немає, то, звичайно, залишається немало місця для свавільного розсуду тих чи інших органів митної системи, оскільки в ній наявні певна невизначеність і момент нестабільності в митних правовідносинах. Маврацію, на наш погляд, С.С. Алексєєв, коли свого часу підкреслював, що правова держава передбачає необхідність того, щоб юридичні заборони у всіх випадках і в кожний певний момент були конкретизованими і виражалися під час посилення на загальнодозвільний порядок у вичерпному переліку забороненого [6, с. 29].

Втілення загально дозвільного методу регулювання в царині митної справи Української держави суттєво змінює її політико-правову атмосферу, реально на ділі демонструє одну із самих суттєвих рис реалізації соціальної справедливості й гуманізму – тенденцію створення митного законодавства за європейським типом. Але не менш важливою умовою становлення такого законодавства є вдосконалення *розпорядчого регулювання*, поширення сфери його дії насамперед на тих, хто має владні повноваження. Саме розпорядче регулювання має можливість упорядкувати організацію й діяльність органів, які здійснюють функції митної справи України, ввести їх у чіткі митно-правові рамки.

У правовій державі митниця несе відповідальність перед громадянами, права яких повинні бути надійно захищені від будь-якого свавілля. Треба організувати митні функції таким чином, щоб вони міцно

стояли на захисті інтересів громадян, не допускали беззаконності у своїй діяльності.

Вбачається, що в першу чергу потрібно чітко визначити правовий статус підрозділів, які здійснюють митну справу, закріпити їх взаємовідносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, відомствами та громадянами, встановити необхідний мінімізований обсяг та оптимальні межі державно-владних повноважень та обов'язків перед суспільством. Саме цьому присвячені відповідні розділи чинного Митного кодексу України. Головне, що притаманне даним кодифікаційним нормам, полягає в тому, що вони виходять із загального правила, відповідно до якого митниці можуть взаємодіяти з іншими учасниками митних відносин тільки в межах своєї компетенції й повноважень, встановлених законодавством, але це тільки початкова стадія вирішення цієї проблеми. Тут вимагається значна й клопітка робота зі створення якісно нового комплексу розпорядчого регулювання в царині митної діяльності. Головне тут, без сумніву, в тому, щоб державні органи, які реалізують функції митної справи, володіли тільки тими правами, які прямо будуть закріплені у відповідних законах.

Важливою вимогою розвитку розпорядчого регулювання в сучасних умовах мають стати його уніфікованість (загальність) і гарантованість. Уніфікованість означає, що розпорядче регулювання без будь-яких винятків поширюється на органи, які здійснюють митну справу, а гарантованість щодо його підкріплюється відповідними правовими формами і процедурами, здатними встановити рамки діяльності митних інституцій держави.

Завершуючи характеристику розпорядчого методу регулювання митних відносин, треба зупинитися на деяких його особливостях, що впливають із суті митної справи як дії владної, здійснюваної за допомогою митної системи особливого виду органів – органів державної митної служби. Розглянемо їх:

По-перше, для механізму розпорядчого правового регулювання митних відносин найбільш характерними є правові засоби адміністративного типу, тобто владні приписи. Своє пряме вираження вони знаходять у тому, що одній стороні регулювання митних відносин надано повний обсяг юридично-владних повноважень відносно іншої. Остання зобов'язана підкорятися приписам, що виходять від носія розпорядчих прав. Такі повноваження не можуть бути у володінні обох сторін, бо інакше вони перетворилися б на рівноправних суб'єктів митних відносин.

По-друге, як наслідок першого, розпорядче регулювання передбачає односторонність волевиявлення одного з учасників митних відносин, яке є юридично владним, тому йому належить вирішальне значення.

Волевиявлення однієї сторони не рівнозначне волевиявленню другою, що пояснюється насамперед тим, що юридично-владні приписи віднесені до компетенції відповідних суб'єктів виконавчо-митної системи.

По-третє, у конкретних митних відносинах, що регулюються митним правом, найбільш типовим є певний взаємозв'язок між контролером і контрольованим, або в контролера є такі юридично-владні повноваження, яких не має контрольована сторона (наприклад, громадянин, який перетинає митний кордон), або обсяг таких повноважень у контролюючої сторони більший, ніж у контрольованої (приміром, у нижчестоящого митного підрозділу). Інакше кажучи, складається механізм правового регулювання, який не є результатом взаємного (диспозитивного, довірнього) волевиявлення контролюючих і підконтрольних. Така особливість свідчить про те, що розпорядче регулювання виходить з наявності в офіційній державно-митній інстанції повноважень вирішувати питання в односторонньому порядку, але відповідно до вимог законних митно-правових норм, що виникають у рамках регульованих митних відносин, незалежно від того, з чиєї ініціативи вони виникають.

По-четверте, владність і односторонність, як найбільш суттєві ознаки митно-правового регулювання, не виключають використання в необхідних випадках дозвільних засобів, у результаті яких можуть виникати митні відносини з елементами рівності. Але використання дозволів також приписується митно-правовим нормам (наприклад, у вигляді дозволу на проведення відповідних робіт в зоні митного контролю).

Таким чином, суть розпорядчого методу регулювання митних відносин може бути зведена до наступного:

а) встановлення певного порядку дій-приписів за відповідних умов і належним чином до дій, передбачених конкретно митно-правовою нормою. Недотримання такого порядку не виключає настання відповідних юридичних наслідків, на досягнення яких орієнтується норма. Так, Митним кодексом України встановлено, що адміністративні стягнення у виді попередження, штрафу за порушення митних правил можуть бути (мають бути) накладені не пізніше двох місяців з дня вчинення проступку, а за умови триваючого правопорушення - двох місяців з дня його виявлення. Перевищення цих строків не дозволяє притягувати винуватця до адміністративної відповідальності;

б) заборона певних дій під страхом застосування відповідних юридичних засобів впливу (приміром, дисциплінарної, адміністративної або матеріальної відповідальності). Так, заборонено направлення скарг (звернень) громадян на розгляд тим митним посадовцям, чії дії є предметом скарги; винні посадові особи митних органів несуть за

порушення цієї заборони дисциплінарну або матеріальну відповідальність;

в) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених митно-правовою нормою. Як правило, цей метод розрахований на регулювання поведінки службових осіб, до того ж останні не мають права уникати такого вибору. Це «жорсткий» варіант дозволу, що дає можливість прояву самостійності під час вирішення, наприклад, питання про застосування до особи, яка вчинила митне правопорушення, того чи іншого заходу державного примусу (митного обстеження, адміністративного затримання, стягнення або звільнення його від цих заходів впливу чи відповідальності);

г) надання можливості діяти (або не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити або не чинити передбачені митно-правовою нормою дії у визначених нею умовах. Як правило, це має місце під час реалізації суб'єктивних прав. Так, громадянин чи керівник організації сам вирішує питання, чи варто оскаржувати дії посадової особи митного органу, які він оцінює як протиправні. Це більш м'який варіант дозволу. У зв'язку з цим треба підкреслити, що, фактично, дозвільні варіанти контрольно-митного впливу мають усі риси офіційного дозволу на вчинення певних дій. Дозвільний метод у митній справі є найбільш перспективним, оскільки він мінімізує необхідні митні процедури й операції, одночасно забезпечуючи належний контроль держави за процесами міжнародної торгівлі, митного оформлення і справляння передбачених законом податків та зборів.

Такі основні особливості розпорядчого методу регулювання митних відносин, які часто характеризуються як владовідносини. За таким визначенням приховано те, що у всіх варіантах регулюючого впливу митне право виявляє себе владно, незалежно від конкретної форми вираження в системі митно-правових актів.

За способом впливу, окрім зазначеного, в митній сфері вирізняються методи зобов'язання, заборони, уповноваження, рекомендацій та стимулювання. Їх риси можна виявити в окремій митній нормі, її конкретному приписі. За сучасних умов існує необхідність значної переоцінки методів законодавчого митно-правового регулювання, які побудовані з урахуванням економічних способів впливу на поведінку суб'єктів митних відносин. І ось чому. Використання розпорядчого й загальнодозвільного регулювання митної діяльності Української держави ще не завжди призводить до бажаного результату. У цій ситуації важливо, щоб чинні законодавчі митно-правові норми, які регулюють ту чи іншу сторону діяльності суб'єктів митних відносин, працювали й на досягнення цілей митної політики держави й суспільства, були б достатньо гнучкими в можливостях вибору й реалізації відповідних рішень.

Значний соціально-політичний ефект може дати більш широке використання в регулюванні митних відносин методів *рекомендацій, заохочення і стимулювання*. Їх головна цінність полягає в тому, що в процесі регулювання поведінки суб'єктів митних відносин підключаються не правові засоби, а морально-етичні й економічні. Позитивна роль названих методів визначається самою їх природою. Але вони повинні застосовуватися передусім стосовно тих суб'єктів, які не мають владних повноважень.

Свій позитивний внесок повинні зробити також *методи заборони і зобов'язання*. Особливо вагома їх роль у боротьбі з бюрократизмом і свавіллям. Ці методи покликані уособлювати собою митне законодавство України як засіб відбиття й послідовного приведення у життя принципів законності, боротьби з негативними явищами в митній системі.

Свідченням більш збалансованого застосування розглядуваних методів є низка прийнятих останнім часом законодавчих актів, якими, по-перше, посилена відповідальність у галузі митної справи, по-друге, розширені форми і методи стимулювання заснованої на законі поведінки державних службовців митниць різного рівня.

За видами й різноманітністю митних відносин можливо виділити декілька й інших методів законодавчого митно-правового регулювання, зокрема: субординації, координації, реординації, адміністративного договору, визначення митної вартості товарів тощо.

Метод *субординації* є одним із найпоширеніших методів. Без застосування цього методу регулювання суспільних відносин неможливо налагодити чітку й життєво здатну митну систему. Він встановлює, що у відносинах між об'єктом митного контролю і суб'єктом його здійснення закріплюється стан підпорядкованості, що й означає субординацію між ними.

Досить важливе місце в митно-правовому регулюванні посідає метод *координації*, який полягає в закріпленні можливостей узгодження правоохоронних дій між кількома органами одного регіонального рівня для досягнення загальної мети (наприклад, регіональна митниця й обласна податкова адміністрація координують свою діяльність щодо недопущення і припинення порушень валютного законодавства).

Відносно новим є метод *реординації*, суть якого в тому, що об'єктові митного контролю надаються права вимагати від митного органу (службової особи) створення необхідних умов для своєї діяльності (організаційної, технологічної, фінансової тощо).

Значного поширення останнім часом набуває метод *адміністративного договору* (спеціальної угоди), що пов'язано з тим, що в митній сфері відбувається поступовий перехід до ліберальних способів

регулювання відносин, яким і є митний договір. Цей договір має місце, наприклад, коли органи митної служби беруть на обслуговування митний ліцензійний склад і наділяються в договорі правом затримання працівників, які порушують режим внутрішнього розпорядку, правила зберігання товарів на митних ліцензійних складах і здійснення операцій із цими товарами.

Метод *визначення митної вартості товарів* покликаний, як вбачається, забезпечити максимальне стягнення мита за товари, що імпортуються в Україну. За чинним законодавством визначення митної вартості таких товарів здійснюється шляхом застосування наступних методів: за ціною угоди щодо ціни товарів, які імпортуються; за угодою щодо ціни ідентичних або подібних (аналогічних) товарів; на основі віднімання або додавання вартості; на підставі резервного методу (ст. 49 МКУ).

Отже, митні правовідносини виступають як певна система підстав визначення методів митного регулювання, яка базується на обов'язку сплати мита і, відповідно, в праві вимагати цього. Такі правовідносини і формують межу реалізації прав та обов'язків суб'єктів митних органів. Дійсно, обов'язок сплачувати мито і право контролювати цю сплату зумовлюють обов'язковість митного обліку, реєстрації, звітності, право на проведення митних обстежень і перевірок. Підставою такого обов'язку є передовсім *розпорядчий (імперативний) метод* митно-правового регулювання. Держава, закріплюючи вимоги щодо досягнення першочергових завдань (захист економічних інтересів суспільства, формування грошових коштів для забезпечення державних функцій), встановлює чіткі рамки поведінки підлеглих суб'єктів. Таким чином, обов'язок сплати мита пов'язаний з правом вимоги його сплати й контролю. Певна свобода вільного вибору підпорядкованих об'єктів митного контролю можлива лише в рамках обмеження адміністративними приписами. Загалом, на наш погляд, такий режим вільного вибору можливий в декількох формах:

– свобода в межах імперативного суб'єктивного права, коли безумовне право державного митного підрозділу на запровадження процедури митного контролю може реалізуватися не за власні кошти, але водночас обов'язкова реалізація цього права, яке є одночасно й обов'язком митниці, засобом здійснення її функцій;

– свобода певного суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності в межах делегованих державою прав припиняти митні правовідносини (залік податкової застави в рахунок митного зобов'язання);

– свобода платників мита на використання специфічних прав (права на використання митних пільг, податкового кредиту, розстрочки платежу, митного компромісу);

– свобода оскарження порушених прав як у межах системи митниць, так і в судовому порядку.

Зрозуміло, що в митно-правовій дійсності зазначені методи в «чистому» вигляді не зустрічаються. Будь-який митно-правовий метод – це їх сполучення і модифікація. Однак у кожному з варіантів імперативний метод відіграє провідну роль, виступає юридичним стрижнем, справляє вирішальний вплив на формування і зміст усіх інших методів регулювання митних правовідносин.

2. Принципи митно-правового регулювання

Створити справедливе демократичне митне законодавство України неможливо без урахування принципів регулювання його предмету. Усебічний їх аналіз показує, на яких засадах ґрунтується регулювання митних правовідносин в Українській державі, допомагає повніше зрозуміти особливості й тенденції формування і функціонування всього її митного законодавства. На жаль, це виключно важливе й актуальне питання не достатньо висвітлено в теорії митного права України. Не намагаючись дати вичерпну характеристику проблеми (бо це завдання самостійного наукового дослідження), коротко, спираючись на відповідні досягнення наукової думки, викладемо те, що відіграє вагому правотворчу роль і тому має бути враховано в процесі безпосередньої реалізації митного законодавства. Основним в аспекті правотворчості й ефективної реалізації норм митного законодавства є опрацювання поняття, визначення видів і змісту низки його стрижневих принципів щодо регулювання митних правовідносин.

Звертаючись до *поняття «принципи регулювання митно-правових відносин»* зауважимо, що це вихідні, об'єктивно зумовлені, основоположні чинники, *відповідно* до яких формуються і функціонують система і зміст цієї галузі українського права згідно з вимогами Європейського митного простору. Подібне визначення, звичайно, не претендує на абсолютність і всебічність. Однак, як вбачається, воно загалом правильно орієнтує законодавця, підкреслює те головне, що він зобов'язаний врахувати під час створення норм соціально-орієнтованого митного законодавства. Головним же, як це впливає з наведеного поняття, є єдність суб'єктивного й об'єктивного, усвідомлення, що принципи виникають не на пустому місці і вбирають в себе те, що формувалося у митній сфері протягом багатьох століть, включаючи й нинішній стан розвитку нашого суспільства. Тому, для принципів митного законодавства України повинна бути характерна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей, що вироблені й використовуються людством. Іншими словами, поза соціальною активністю відповідних суб'єктів та їх практичною діяльністю принципи

митного регулювання не можуть бути сформульовані й закріплені, а тим більше реалізовані. Водночас (і це досить важливо для законодавця) принципи митного регулювання України відбивають об'єктивно сформовані інтереси суспільства й держави і за своїм походженням зобов'язані реально відповідати наявним відносинам.

Як і у всіх випадках, коли йдеться про об'єктивні закономірності, головне, що характеризує суб'єктивне ставлення до них людей, це їх усвідомлене врахування й ефективна реалізація. Нехтування об'єктивними закономірностями в правотворчій діяльності негативно впливає на формування і функціонування митного законодавства України, деформує його зміст і структуру, не дозволяє забезпечити права та свободи громадян у митно-правовій сфері, а також установити мінімально необхідні повноваження митниць державної фіскальної служби. Тому ще раз підкреслимо, що в процесі створення нових митно-правових норм ні в якому разі не можна протиставляти об'єктивне й суб'єктивне, а виходити з їх взаємозв'язку.

З'ясовуючи значення принципів митного регулювання України в забезпеченні ефективної реалізації його норм, зауважимо, що вона визначається за допомогою виробленого у філософській літературі поняття активного центру, цілісного філософського явища [7, с. 81–82]. Саме тому, що принцип є основою, він виступає тим центром, який спроможний виконувати провідну наукову й керівну роль у формуванні, розвитку й реалізації митного законодавства України. Воно полягає насамперед у тому, що принципи в узагальненому виді відбивають природу митного законодавства України, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання митної справи, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями й найважливішими положеннями, принципи митного регулювання є відбиттям об'єктивних суспільних вимог, які пред'являються народом до регулювання діяльності Української держави в царині митних відносин. Вони і служать фактором підвищення митно-правової культури громадян і знаходяться у взаємозв'язку. Реалізація одного конкретного принципу залежить від повноти реальної дієвості інших. Митне законодавство України не може дотримуватися тільки одного принципу, яким би важливим він не був, – його норми мають формуватися і функціонувати з урахуванням усіх наявних головних положень.

Вивчаючи види принципів митного регулювання, вкажемо, що в нинішніх умовах мова, на наш погляд, має йти, по-перше, про внутрішні закономірності самого митного законодавства як визначального формально-змістового юридичного явища, по-друге, про зовнішні вимоги, що пред'являються організації і функціонуванню митного законодавства держави. Побудова митного законодавства без належного

врахування указаних закономірностей може призвести до серйозних негативних наслідків.

Обидві групи принципів (назвемо їх галузеві й загальні) – це не якісь особливі, незалежні одне від одного явища, а лише різні аспекти відтворення митної справи Української держави, пов'язані з широтою усвідомлення й певною науковою точкою зору на проблему. Проте, незважаючи на умовність, такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів митного законодавства України дозволяє, на нашу думку, повніше дослідити ці важливі питання й виробити відповідні пропозиції.

Почнемо із галузевих принципів формування і функціонування норм митного регулювання в державі. Ведучи мову про ці принципи, зауважимо, що це важливе питання спеціально ще не розглядалось у правовій літературі. Але це, як вже зазначалося, вкрай необхідно, бо без їх відповідного аналізу неможливо створити справедливе й демократичне митне право України, забезпечити його ефективну реалізацію, визначити й усунути суперечності, характерні для чинного митного законодавства. Узагальнення відповідного теоретичного матеріалу, дослідження змісту вітчизняного митного законодавства і практики реалізації його норм дозволяють віднести до внутрішніх принципів (а) відповідність митного законодавства положенням Конституції України, (б) верховенство митно-правового закону в системі нормативних актів, що містять митно-правові норми, (в) наявність власного підґрунтя формування й розвитку, (г) спеціалізація митного законодавства, (д) відповідність (адаптація) митно-правових законів положенням, стандартам і вимогам міжнародно-правових актів.

Очевидно, що вдосконалюючи митне право України, законодавець не може ігнорувати вказані принципи, оскільки кожен з них відбиває відповідні взаємозв'язки і взаємовідносини окремих ланок митної системи, окремих видів митно-правових актів.

1. *Відповідність митного права положенням Конституції України.* Реалізація цього виключно важливого принципу формування і функціонування митного законодавства дозволяє надійно забезпечити реалізацію волі інтересів українського народу, підготувати і прийняти справедливі правові закони і тим самим належним чином урегулювати відповідні сторони митної діяльності Української держави, надати їй необхідної ефективності і стійкості.

Прийняття митно-правових актів, що не відповідають положенням Конституції України, неприпустимо, бо може серйозно нашкодити інтересам держави і призвести до необґрунтованого обмеження свободи особистості.

У процесі вдосконалення митного законодавства потрібно враховувати, що Україна – самостійна держава, а Конституція України – її Основний Закон. Конституційними нормами закріплюються основні завдання і принципи митної політики, вирішується багато інших виключно важливих питань здійснення митної справи і тим самим забезпечуються внутрішня узгодженість і доцільність у реалізації всього митного права України.

2. Верховенство митно-правового закону в системі актів, що містять митно-правові норми. Реалізація цього принципу формування і функціонування митного законодавства України сприяє дійсному забезпеченню прав і свобод громадян, установленню мінімально необхідних повноважень органів державної митної служби, витісненню й обмеженню сфери дії відомчих нормативних актів. Зверхність закону виражається насамперед в урегулюванні його положеннями визначальних сторін митної діяльності. Як вже зазначалося, в останні роки Верховна Рада України прийняла низку митно-правових законів, за допомогою яких урегульовано найважливіші питання митної справи. Однак такий розвиток митного законодавства України наразі не став головною тенденцією. Багато виключно важливих сторін здійснення митної діяльності Української держави і сьогодні у своїй основній масі регулюється підзаконними нормативно-митними актами, що не відповідає вимогам євроінтеграції, не сприяє забезпеченню прав і свобод громадян, принципу верховенства закону й підвищенню ефективності реалізації норм митного права загалом.

3. Наявність власного підґрунтя формування й розвитку. Розвиток митного права України має здійснюватися на підставі відповідного кодифікованого акта. Наявність Митного кодексу України в системі чинного законодавства підвищує ефективність регулювання митної справи, дозволяє створити чітку, логічно завершену систему митної діяльності в Україні.

4. Спеціалізація. Сутність спеціалізації, як однієї з основоположних закономірностей формування й розвитку митного законодавства України, полягає в тому, що в ньому має відбуватися, так би мовити, розподіл праці, в результаті якого закон все більш диференціюватиметься і поділятиметься на окремі види. Такий розподіл, з одного боку, сприятиме економії законодавчого матеріалу, а з іншого – забезпечуватиме необхідну якість регулювання тих чи інших сторін митної діяльності Української держави.

5. Адаптація митного права України до положень, стандартів і вимог міжнародно-правових актів (договорів). Без реалізації цього виключно важливого принципу неможливо створити соціально орієнтованим митне законодавство України, звільнитися від норм, що містять необґрунтовані

заборонні приписи й обмеження. Характерно, що останнім часом уже зроблені конкретні кроки щодо перегляду і приведення митного права України у відповідність з положеннями Декларації прав людини [8], Європейського митного кодексу [9] тощо. Однак ця робота має бути значно розширена, необхідно прийняти ще багато інших митно-правових законів, які відповідали б положенням, стандартам і вимогам міжнародних митно-правових актів.

Приставаючи до визначення видів і стислої характеристики змісту зовнішніх вимог, що пред'являються до формування і функціонування митного законодавства, відзначимо, що, на наш погляд, для створення теоретичної основи ефективної реалізації його норм доцільно виходити з положень теорії держави і права про членіння цих принципів на загальні й галузеві. Це дозволяє, як вбачається, повніше висвітлювати сутність митного законодавства України, розкрити його базові риси, сформулювати конкретні пропозиції щодо якісного його оновлення. Запропонована класифікація принципів має важливе теоретичне і практичне значення, дозволяє виходити з теоретичного положення про те, що загальні принципи, незважаючи на свою специфіку, переломлюються в митно-правовій сфері і не змінюють своєї природи. Вони поширюються на всі види юридичних норм і створюють фундамент формування й розвитку галузевих принципів, в тому числі й митного права України. Сказане зовсім не означає виключення загальних принципів із предмета дослідження. Їх дослідження і висвітлення потребує окремого монографічного аналізу.

Під час характеристики галузевих принципів регулювання митних правовідносин, гадаємо, потрібно виходити із взаємозв'язку з принципами здійснення митної справи Української держави (ст. 8 МКУ), з того, що його галузеві принципи тісно зв'язані з принципами виконавчо-розпорядчої діяльності держави у сфері митних відносин. Принципи митної діяльності (справи) – потенційні принципи формування галузевих принципів митного законодавчого регулювання. Стверджуючи це, слід підкреслити, що в нормах митного права принципи здійснення митної справи виступають у зміненому вигляді, приймаючи форму конкретних загальнообов'язкових вимог, що, звичайно, потребує відповідних уточнень і пояснень.

Суть полягає в тому, що система галузевих принципів митного законодавства України різностороння; вона поділяється на основні принципи і принципи формування і функціонування його відповідних частин. Основні принципи митного законодавства України – це принципи формування і функціонування всіх його норм та інститутів. Спираючись на відповідний досвід юридичної науки, на аналіз чинного митного законодавства і практику його реалізації, можемо дійти

висновку, що до основних, на наш погляд, належать принципи регулювання взаємовідносин суспільства й органів, здійснюючих митну справу. Вони виступають безпосередньою умовою реалізації загальних принципів гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, законності тощо й повніше розкривають природу формування і функціонування митного законодавства України, підкреслюють його місце й роль у правовій системі.

До принципів регулювання взаємовідносин суспільства й органів, здійснюючих митну справу, на наш погляд, потрібно віднести: а) служіння органів митної компетенції суспільству й людині; б) обмеженість втручання митниці в господарську діяльність та особисте життя громадян; в) повноту прав і свобод громадян у митно-правовій сфері; г) взаємну відповідальність учасників митних відносин; д) мінімально необхідні повноваження органів митної компетенції; е) оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень митниці з компетенцією органів місцевого самоврядування. Названі принципи мають загальне галузеве митно-правове значення і характеризуються певним змістом.

1. *Служіння органів митного спрямування суспільству й людині.* Цей принцип виражає головне, найсуттєвіше в митному законодавстві України, підкреслює його основне соціальне призначення, систему кінцевих цілей митного характеру. Усе митне законодавство України повинно виходити з того, що суспільні відносини реалізуються через права й законні інтереси окремих колективів і громадян. Служити суспільству – значить, служити людині, її інтересам. Якщо інтереси окремих громадян і суспільства не зовсім співпадають загалом, то митне законодавство України покликано забезпечити пріоритет загальнонародних інтересів. Однак робити це треба так, щоб особисті інтереси не ігнорувалися, а максимально враховувались і задовольнялись.

Сказане зовсім не означає відмови від необхідності ведення боротьби з порушенням митних правил і контрабандою. Соціально-справедливе митне право несумісне з будь-яким відхиленням від закону, від принципів гуманізму й демократизму. В узагальненому виді принцип служіння органів державної митної служби людині закріплено в низці положень Митного кодексу України, де на них покладаються відповідні обов'язки. Так, на державу в особі її митниць, зокрема, покладено обов'язок забезпечувати громадянам захист їх інтересів як споживачів товарів, створювати сприятливі умови для прискорення товарообороту й пасажиропотоку через митний кордон країни (ст. 544 МКУ) тощо.

2. *Обмеженість втручання митниці в господарську діяльність та особисте життя громадян.* Сутність цього принципу полягає в закономірному встановленні тієї межі, до якої втручання органів митної

компетенції у відповідну діяльність (життя) диктується в наявних історичних умовах інтересами народу України і після якої це втручання не є необхідним, оскільки без серйозної потреби сковує дію механізмів соціальної саморегуляції, порушує нормальне протікання процесів у громадянському суспільстві і знижує якість функцій митної справи, яку здійснює Українська держава. Розглядуваний принцип знаходить частково відбиття, наприклад, у ст. 318 МКУ України, де прямо сказано, що митний контроль передбачає проведення митницями мінімуму митних процедур, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи. Реалізація цього принципу також багато в чому забезпечується положеннями МК України, за допомогою яких, наприклад, визначаються умови застосування фізичної сили, спеціальних засобів і зброї посадовими особами митної служби (ст.ст. 581-584 МКУ).

3. *Повнота прав і свобод громадян у митно-правовій сфері.* Названий принцип означає надання громадянам максимально можливого широкого кола відповідних прав і свобод. У нинішніх умовах повнота прав і свобод громадян у митно-правовій царині повинна вести до нової якісної захищеності їх інтересів. Законодавча митно-правова практика має йти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів фіскальної служби.

За сучасних умов митниці наділені повноваженнями нормотворчого характеру, здійснення яких нерідко призводить до обмеження прав і свобод громадян. Тому вважаємо, що права і свободи у митній справі – це та сфера регулювання, де рамки її нормотворчості повинні жорстко обмежуватися. Якщо вже делегування має місце, то воно не може тлумачитися розширено й має здійснюватися під суворим контролем законодавця, тобто делеговані акти підлягають обов'язковому наступному затвердженню законодавцем.

Другий аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин має право звертатися на свій розсуд в орган фіскальної служби, який зобов'язаний дати йому вичерпну відповідь. Отже, митне право України повинно закріплювати відповідні обов'язки митниць Державної фіскальної служби України.

Реалізація досліджуваного принципу пов'язана з урегулюванням відносин між громадянином і владною стороною: якщо громадянин вважає, ще його право порушено, він має право звернутися зі скаргою до відповідного органу державної фіскальної служби України або суду.

Чи можна в сучасних умовах довіряти розгляду подібних справ органами фіскальної служби? Вбачається, що можна, і тут потрібно мати на увазі такі обставини. По-перше, звернення громадянина до митниць з

приводу порушення його прав надає їм можливість самим виправляти допущені порушення, якщо мали місце явна помилка, неправильна інформація тощо. По-друге, система компетентних органів, як відомо, ієрархічна, побудована на суворій субординації, тому звернення до компетентних підрозділів фіскальної служби дозволяє наступній за ієрархією інстанції виправити помилку попередньої. По-третє, розгляд в адміністративно-митному порядку не є таким дорогим, як судовий, бо обходиться без участі адвоката, допускає рішення за мотивами доцільності. По-четверте, якщо звернення у відповідний орган не приносить особі бажаного результату, то це, як правило, не позбавляє його права вдатися до судового захисту прав, порушених у митних відносинах.

Таким чином, без адміністративно-правового способу охорони прав громадян неможливо, на наш погляд, повністю реалізувати принцип повноти прав і свобод громадян у митно-правовій сфері.

4. *Взаємна відповідальність учасників митних відносин.* Цей принцип розкриває складні аспекти залежності між органами фіскальної служби їх посадовими особами, митницями й особистістю. Демократична держава не може бути побудована без чітких і конкретних заходів юридичної відповідальності державних службовців. За кожною невиконаною справою стоїть певна людина чи група осіб; без їх реальної відповідальності не можна розраховувати на підвищення ефективності діяльності митної служби. Сьогодні значення дисципліни й особистої відповідальності посадових осіб митних органів багаторазово зростає. Недотримання ними встановлених правил обертається для суспільства й людини не тільки майновою шкодою, а й серйозним соціально-моральним збитком. Належне виконання положень чинного Митного кодексу України, скерованих на зміцнення митного правопорядку, підвищення організованості й відповідальності посадових осіб і службовців митниць отримують підтримку всього Українського народу. Остання виступає однією з необхідних умов забезпечення ефективної реалізації норм митного законодавства України.

До службовців і посадових осіб органів митного спрямування в передбачених законом випадках повинна застосовуватися дисциплінарна, адміністративна, матеріальна і кримінальна відповідальність, а також заходи суспільного й морального впливу.

Щодо громадян, то вони також несуть відповідальність перед суспільством і державою. Сьогодні викликає законну тривогу послаблення почуття відповідальності у значної частини населення за порушення митних правил. Подолати відторгнення громадянина від влади, від митної справи, підвищити відповідальність за свої вчинки можна лише за умови розкріпачення особистості, надання їй можливості

побороти невпевненість, всякого роду страх і ніяковість – рецидиви суспільної психології минулого, поновивши цим довіру до митних органів і їх працівників.

Громадяни, які порушують встановлені митні правила, повинні притягуватися до адміністративної відповідальності. У передбачених законом випадках до них застосовуються також різні заходи адміністративного припинення, затримання, попередження тощо.

5. Мінімально необхідні повноваження органів митного спрямування. Так, реалізація цього принципу пов'язана з тим, що митне право України покликано встановлювати мінімально необхідні повноваження органів державної фіскальної служби, її митниць, а не максимально посильні, як це було за часів радянської адміністративно-командної системи. За сучасних умов діяльність Української держави в галузі митних відносин за можливості повинна обмежуватися загальними соціально-направленими методами управління, а односторонні владні рішення у всіх можливих випадках мають замінятися чи зноситися з договірними формами взаємовідносин між органами державної митної служби і членами суспільства.

Вагомість цього принципу полягає в тому, що він зобов'язує законодавця обмежувати владні повноваження митниць та інших компетентних органів мінімумом, об'єктивно необхідним для вирішення головним чином перспективних завдань реалізації митної політики щодо лібералізації методів митно-правового регулювання.

б. Оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів митного спрямування з компетенцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів підприємництва. Сутність цього принципу полягає в наданні вказаним суб'єктам максимально можливої свободи, закріпленої за ними (наприклад, право оскаржити рішення, які приймаються органами митної служби в порядку підлеглості чи в суді, брати участь у здійсненні державної митної політики, проявляти ініціативу в нормотворчості, пропозиції тощо), охороні суспільства та його членів від різних деформацій в діяльності апарату митниці (ст. ст. 558-562 МКУ). Так, у Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] суттєво розширені межі повноважень участі органів самоврядування в реалізації митної політики в регіонах. Необхідним обсягом повноважень у митній сфері наділяються органи самоврядування.

Принципи взаємності в митній сфері набуває особливої ваги у зв'язку з реформаційними процесами вдосконалення національного митного законодавства і приведенням його у відповідність з міжнародно-митними актами, згідно з якими наша держава має певні зобов'язання перед

митними організаціями міжнародної спільноти й окремих держав. Реалізація цих цілей покликана скоригувати чинне митне законодавство України, положення якого прямо закріплює зазначений принцип. Наприклад, ст.ст. 563-567 МК України встановлюють, що представниками іноземних держав, членам парламентських та урядових делегацій на засадах взаємності членам делегацій іноземних держав, які приїжджають в Україну для участі в міжнародних переговорах, міжнародних конференціях і нарадах або з іншими офіційними дорученнями, надаються митні пільги, передбачені законодавством для членів дипломатичного персоналу представництв іноземних держав.

Виходячи із реалізації цього принципу, формуються основні цілі міжнародної діяльності митниць Державної фіскальної служби України, якими є забезпечення участі компетентних підрозділів у міжнародному співробітництві на двосторонньому, регіональному й універсальному рівнях, використання зарубіжного досвіду й потенціалу міжнародного співробітництва для вдосконалення митної діяльності, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України в питаннях, що стосуються органів митного спрямування; підвищення міжнародного авторитету загалом, її виконавчих органів та органів митної служби зокрема. Вважаємо за необхідне ширше використовувати принцип взаємності у розроблені проектів міжнародних митно-правових документів і відповідних національних актів.

Такі, на наш погляд, основні галузеві принципи формування і функціонування митного регулювання в Україні. Вони, підкреслимо ще раз, мають всебічне значення й повинні враховуватися під час підготовки практично всіх митно-правових законодавчих актів.

Стосовно ж інших галузевих принципів, то це вже принципи формування і функціонування його окремих частин. Зокрема, щодо митно-правових актів процесуального характеру необхідно виходити із принципів дотримання компетенції, охорони інтересів особистості й держави, офіційності, об'єктивної істини, гласності, рівності учасників перед законом, швидкості й економічності, національної мови, відповідальності посадових осіб. Кожен із названих процесуальних принципів конкретизується в певних видах митно-процесуальної діяльності. Так, у сфері провадження у справах про порушення митних правил *дотримання компетенції* забезпечується тим, що справа про ці порушення розглядається й вирішується відповідним органом у межах його повноважень, з допомогою способів і прийомів, які передбачаються митним законодавством і законодавством про адміністративні правопорушення.

Принцип охорони інтересів особистості й держави відбиває динамізм провадження у справах про митні правопорушення. Орган, що розглядає

цю справу і приймає по ній рішення, зобов'язаний забезпечити соціально-економічні, політичні й особисті права та свободи громадян, а також права й законні інтереси підприємств, установ та організацій. *Публічність (офіційність)* провадження у подібних справах полягає в тому, що розгляд конкретної справи, збирання необхідної інформації й документів є обов'язком відповідних державних митних органів (посадових осіб) і здійснюється за державні кошти. Відсутня будь-яка плата з боку громадянина за участь у провадженні, оформленні матеріалів і прийнятті рішень. Митні підрозділи держави зобов'язані розглянути скаргу громадянина на рішення, прийняте з такої конкретної справи. *Об'єктивно (матеріальна) істина* вимагає, щоб справа про порушення митних правил розглядалася всесторонньо. Водночас перевіряються всі обставини, збираються і враховуються необхідні матеріали й докази. Усе це сприяє усуненню суб'єктивізму, забезпечує встановлення істини, прийняття справедливого рішення, яке об'єктивно відображає положення справ, і тим самим – належне здійснення митної справи. *Гласність* у провадженні в досліджуваних справах означає, що справа розглядається відкрито, а учасники без перешкоди знайомляться з усіма матеріалами справи. До того зі змістом постанов ознайомлюються трудові колективи, населення за місцем проживання. *Рівність* перед законом учасників провадження у справах про митні правопорушення забезпечується законодавчим закріпленням їх статусу. Кожна зі сторін має право брати участь у всіх стадіях провадження, представляти докази, вимагати їх розгляду. За необхідності учасникам роз'яснюються їх права й обов'язки. Орган (посадова особа), який розглядає таку справу, покликаний слідкувати, щоб сторони належним чином використовували свої повноваження. *Швидкість і економічність* провадження зумовлена оперативністю митної діяльності й забезпечується, зокрема, закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження, виконуються відповідні постанови. Провадження цих справ у багатьох випадках вимагає відносно незначних фінансових та організаційних витрат. Компетентні органи покликані вести його без затримки й тяганини, з мінімумом матеріальних та організаційних зусиль. *Здійснення провадження національною мовою* зумовлено закріпленням на конституційному рівні принципу рівності громадян. Учасникам, які не володіють мовою, якою ведеться провадження, забезпечується право повного ознайомлення з відповідними матеріалами, користуючись послугами тлумача, надається можливість давати пояснення рідною мовою. *Відповідальність посадових осіб* митних органів за належне ведіння провадження закріплено в різних нормативних актах. Недотримання встановленого порядку здійснення провадження у справах про митні правопорушення, бюрократичне ставлення до громадян тягне щодо винних посадових осіб застосування певних заходів відповідальності.

Свої власні принципи характерні також для формування і функціонування інших видів митно-правових інститутів.

Висновки

Таким чином, у процесі правотворчості необхідно враховувати наявність як методів, так і принципів регулювання митно-правових відносин щодо забезпечення належного здійснення державної митної справи. Зокрема, методи регулювання митно-правових відносин – це основний якісно стилістичний складник галузевого впливу, який має вираження у характері взаємозв'язку між учасниками митно-публічної взаємодії, використаних прийомах та засобах унормування, особливостях мотивації, що покликані забезпечити відповідність митних правовідносин правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери митного регулювання, захищеність та реалізацію митних інтересів та митної безпеки України. З огляду на специфіку галузевої термінології та об'ємні відмінності, більш точним видається виокремлення залежно від втілюваної міри юридичної обов'язковості розпорядчих (імперативних) та диспозитивних методів митного регулювання (аніж «економічних» та «адміністративних»). Методи регулювання митних відносин слід відмежовувати від тарифних та нетарифних методів правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності, оскільки визначення митних платежів, які є інструментом тарифного регулювання, є самостійним напрямом митної діяльності. Важливим фактором трансформації методів митного регулювання є процес лібералізації таких методів, обумовлений міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Зокрема, це стосується розширенням застосування методу заохочення, поряд із переконанням та примусом.

Під час характеристики галузевих принципів регулювання митно-правових відносин потрібно виходити із взаємозв'язку з принципами здійснення митної справи України, із того, що її галузеві принципи тісно зв'язані з принципами виконавчо-розпорядчої діяльності держави в царині реалізації митної політики та безпеки. Суть у тому, що система галузевих принципів регулювання митних правовідносин різностороння й поділяється на основні принципи і принципи формування й функціонування його конкретних інститутів. До основних належать наступні: принцип регулювання взаємовідносин суспільства й митниць; принцип служіння митниць суспільству і людині; принцип обмеженості втручання митниць в господарську діяльність громадян і в їх особисте життя; принцип повноти прав і свобод громадян у митно-правовій сфері; принцип взаємної відповідальності учасників митних відносин; принцип мінімально необхідних повноважень органів митної спрямованості; принцип оптимального доповнення й урівноваження державно-владних

повноважень митниць з компетенцією органів місцевого самоврядування, органів державної влади та суб'єктів підприємництва; унормування міжнародного митного співробітництва. Названі принципи мають загальногалузеве значення і впливають на формування змісту окремих інститутів митного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів.

Список використаних джерел:

1. Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис....канд. юрид. наук.* Одеса. 2016. 224 с.
2. Желудков А.А. *Таможенное право России (конспект лекций).* М.: «Издательство ПРИОР», 199. 160 с.
3. Битяк Ю.П., Зуй В.В. *Адміністративне право України. (загальна частина).* Харків: Нац. юрид. акад. України, 1996. 158 с.
4. *Митний кодекс України від 13.03.2012 р., № 4495-VI Відомості Верховної Ради України.* 2012, № 44–45, № 46–47, № 48, Ст. 552.
5. *Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р.* Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.
6. Алексеев С.С. *Философия права.* М.: НОРМА, 1999. 336 с.
7. Свидерский В.М., Зобов Р.А. *Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений.* Л., Изд-во Ленинград. ун-та, 1970. 279 с.
8. *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарчої діяльності.* Закон України від 11 вересня 2003 р. Офіційний вісник України. 2003. № 41. Ст. 2157.
9. *Митний кодекс Європейського Союзу від 12 жовтня 1992 р. / Пер. англ.* Official journal of the European Communities. 1992. Vol. 35. 19 oct. p. 1–50.
10. *Про місцеве самоврядування.* Закон України від 20 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 7. Ст. 58.

Баязітов Л.Р.,
консультант ТОВ «ППЛ 33-35»,
м. Київ

Кунєв Ю.Д.,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро

Кунєва З.Ю.,
кандидат юридичних наук,
головний державний інспектор
відділу провадження в справах про порушення митних правил
Волинської митниці
Державної фіскальної служби України,
м. Ковель, Волинська область

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ОСНОВНИХ МИТНО-ПРАВОВИХ ПОНЯТЬ

Статтю присвячено розгляду проблем, визначенню сутності та змісту основних митно-правових понять. Застосовано історичний і теоретичний підхід до їх визначення й розвитку на основі реалізації стратегії правового забезпечення реалізації прав громадян у галузі митної діяльності. Визначені поняття «митний», «митна справа», «митне законодавство», «митна політика» сприяли побудові авторами несуперечливого щодо суміжних галузей науки й практики «дерева» базових і похідних термінів із митної тематики. Наведені поняття «митної процедури» та «митних формальностей» дозволили закласти основи нормативної моделі формування й реалізації митної діяльності.

Вступ

Актуальність питання пов'язана з необхідністю розвитку понятійного апарату митної діяльності, зокрема визначення сутності та змісту основних митно-правових понять, які б сприяли подальшому теоретичному дослідженню та практичному вдосконаленню нормативно-правових основ діяльності органів публічної влади України. Це зумовлено, насамперед, тим, що відбуваються зміни в характері й масштабах зовнішньоекономічної діяльності, зростання її соціального значення для кожної з країн і світового співтовариства в цілому. Системний підхід до митної діяльності передбачає розгляд основних

категорій та понять, що визначають її сутність і зміст. Дослідження таких понять важливо для визначення зв'язку, логіки та правової конструкції митної діяльності в державі.

На нашу думку, до основних митно-правових понять можна зарахувати такі: «митна справа», «митна діяльність», «митна політика», «митне законодавство», «митні процедури та «митні формальності», які визначають логічний і смисловий взаємозв'язок та логіку формування й зміни інших пов'язаних із ними понять. Основним результатом діяльності з упорядкування виступають норми, які регулюють діяльність як у системі, так і поза нею.

Питанням розкриття сутності та змісту вищезазначених понять присвячували свої праці багато науковців, зокрема: Н.М. Блинов, І.Г. Бережнюк, Б.М. Габричидзе, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, О.Д. Єршов, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Мазур, К.К. Сандровський, Д.В. Приймаченко, П.В. Пашко. Утім, існуючі моделі організаційних та правових норм митної діяльності мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, організаційними тощо. Основна причина проблем практичного плану – відсутність системної моделі норм митної діяльності на організаційно-діяльнісному та законодавчому рівнях. Необхідність системного усунення комплексу причин і проблем практичного плану переходить у площину розв'язання проблем теоретичного характеру й тому потребує подальшого дослідження й розвитку цілісності сприйняття та організації основних митно-правових понять.

Нижче автори презентують основні результати багаторічного дослідження, яке здійснювалося в межах тем наукових досліджень кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів.

1.1. Поняття: «митний», «митна справа», «митне законодавство»

«Митний» (митна, митне, митні) – прикметник, що бере участь у формуванні величезної кількості термінів, які, з одного боку, утворюють цілі галузі в науці, законодавстві, повсякденній діяльності, з іншого – похідні від термінів, що спочатку виникли в інших галузях і для цих галузей набули системотвірної ролі.

Очевидно, що прикметник «митний» – це родова ознака, що визначає для похідного терміна точне місце в уявному «дереві», верхівкою якого є певний базовий термін (наприклад, «система», «діяльність», «справа», «політика»), а рівнозначними гілками – похідні терміни з іншими прикметниками, наприклад: «податковий», «транспортний», «торговельний» і т. ін.

Водночас доводиться констатувати неможливість побудувати нині згадане уявне «дерево». Не в останню чергу цьому заважає практика оперування похідними термінами як первинними (базовими) та тенденція розмноження варіантів тлумачень однакових, зовні ідентичних, похідних термінів. При цьому така тенденція властива для досліджень, що здійснюються в країнах колишнього радянського простору.

Повною мірою це стосується термінів «митна система», «митна справа», «митна політика», похідних від слів «система», «справа», «політика». Із цього приводу слід зазначити, що діапазон викладених у дослідженнях концепцій тлумачення терміна «митна система» і «митна справа» досить обмежений, на відміну від тлумачення терміна «митна політика» та «митна діяльність». Проблему множинності концепцій підтверджує факт, що терміни «митна справа», «державна митна справа» і «митна політика», застосовуючись, як правило, «в парі» та в чіткому (прямому або зворотному) ієрархічному взаємозв'язку, відіграють роль первинних (базових) термінів у законодавствах деяких країн, у тому числі в законодавстві України. Відповідно, подолання окреслених проблем щодо згаданих термінів має не тільки наукове, але й суто практичне значення.

У цьому плані, передусім, необхідно взяти до уваги історію походження прикметника «митний» (рос. «таможенный»), яка через первинні поняття «мит», «мыть», «тамга» визначила два варіанти подальшого його асоціювання:

- з «переміщенням чогось через кордон»;
- із «діяльністю наділених певними повноваженнями осіб».

Із погляду таких варіантів асоціювання аналіз змісту похідного терміна «митна справа» виявляє таке.

Офіційно поняття «митна справа» (рос. «таможенное дело») уперше було запроваджено в Митному статуті Союзу РСР від 12 грудня 1924 р. Структура та норми першого радянського Митного статуту багато в чому повторюють структуру та норми Митного статуту Російської імперії (1910 р.). Зокрема, повторюються й норми щодо встановлення повноважень за схожою галузевою ознакою.

Зміст понять «таможенное дело» і «таможенная часть» у них прямо не розкрито. Зміст цих понять водночас може бути розкрито через узагальнення змісту повноважень, якими в цих двох статутах наділено кожен із органів у контексті поняття «управління митною справою (таможеной частию)», похідного від поняття «митна справа» («таможенная часть»). Отже, на короткому проміжку часу, визначеного зміною державності, можна бачити наслідування, принаймні з боку законодавця, другого варіанта асоціювання (з «діяльністю наділених

певними повноваженнями осіб») прикметника «митний» у базовому терміні «митна справа».

Зміни головних законодавчих актів із митної справи СРСР відбувалися потім ще тричі – 1928, 1964, 1991 рр., але до першого варіанта асоціювання (з «переміщенням чогось через кордон») законодавець схилився тільки напередодні припинення існування СРСР, у Митному кодексі СРСР від 26.03.1991 р., де вперше дано пряме тлумачення терміна «митна справа»: «Статья 1. *Таможенная политика и таможенное дело.* Порядок перемещения через таможенную границу СССР товаров и иных предметов, таможенное обложение, оформление, контроль и другие средства проведения в жизнь таможенной политики составляют таможенное дело».

Одночасно застосований у цьому кодексі та надовго збережений у національних законодавствах держав пострадянського простору спосіб тлумачення терміна «митна справа» через посилання на нерозтлумачений окремо термін «митна політика» зумовив подальше існування згаданого вище явища – різницю діапазонів тлумачень термінів «митна справа» й «митна політика».

У 2003 р. у законодавстві Російської Федерації вперше застосовано термін «митна справа» без посилання на термін «митна політика». Зокрема, Митним кодексом Російської Федерації (п. 2, ст. 1) визначалося, що «митна справа являє собою сукупність методів і засобів забезпечення дотримання заходів митно-тарифного регулювання, заборон і обмежень, установлених відповідно до законодавства Російської Федерації з державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності, пов'язаних із переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон» [1].

«Таке визначення поняття піддається досить логічній структуризації, оскільки містить ключові моменти для окреслення рамкових ознак, властивих тільки митній справі:

- сфера застосування «митної справи» – діяльність, пов'язана з переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон;
- призначення «митної справи» – забезпечення дотримання встановлених заходів регулювання, заборон та обмежень;
- інструменти реалізації «митної справи» – сукупність методів та засобів» [2, с. 318].

Ключовими поняттями, що автоматично фіксують факт наявності або відсутності митної справи, є поняття «митний кордон держави» та/або «митна територія держави». Після визначень «державний кордон» та/або «територія держави», що є найголовнішими атрибутами для існування держави, ці поняття встановлюють додаткову ознаку території, на якій державою запроваджується певний правовий статус, що має свої

характерні ознаки. Цей статус означає, з одного боку, автоматичне (безумовне) поширення певних правил поведінки на тих, хто підпадає під характерні ознаки статусу, з іншого – спрацювання системи недопущення порушення вимог, обумовлених статусом.

Нині в українському законодавстві в цілому зберігається запроваджений останнім радянським Митним кодексом спосіб тлумачення терміна «митна справа» (за новим Митним кодексом України [3] – «державна митна справа», з посиланням на термін «державна політика у сфері державної митної справи»). Сам же зміст тлумачення терміна механічно поєднує в собі обидва варіанти асоціювання прикметника «митний».

Найприроднішим та історично достовірним вважаємо варіант асоціювання з «переміщенням чогось через кордон» прикметника «митний» у похідному терміні «митна справа».

У такому значенні як митну справу спрощено можна розуміти все те, що на державному рівні «заважає» вільно переміщувати певні об'єкти через митний кордон, або в певних випадках розпоряджатися ними до чи після перетину митного кордону й відповідно покладає певні обов'язки на осіб, які здійснюють таке переміщення або розпорядження.

Такий підхід спонукає дослідника до розгляду митної справи через категорії «правове суспільство», «держава і право», «приватне/публічне право», «публічна влада», що дає можливість визначити більш розгорнуті характеристики цього терміна та явища.

Перш за все, необхідно звернутися до загальної моделі функціонування правового суспільства, за якої діяльність окремої особи щодо задоволення своїх індивідуальних інтересів і потреб цілком закономірно наштовхується на певні перешкоди, створені в тому числі для задоволення або захисту інтересів вищого рівня – державних або суспільних. Відповідно, отримати кінцевий результат своєї діяльності особа може тільки за умови подолання таких бар'єрів. Зазначена модель притаманна також діяльності, пов'язаній із міжнародним фізичним обігом товарів. Митну справу в цій моделі може бути подано як сукупний бар'єр, що обмежує свободу міжнародного фізичного руху товарів.

У цьому контексті з метою встановлення подальшого асоціативного зв'язку потрібно згадати: 1) використаний у рамках європейської економічної інтеграції термін «чотири свободи» (свобода переміщення товарів, послуг, робочої сили та капіталу), джерела якого виходять ще з Римського договору (1957 р.) «Про заснування європейського економічного співтовариства»; 2) класифікацію у Білій книзі ЄС «Формування внутрішнього ринку» (1985 р.) бар'єрів: фізичних, технічних, фіскальних на шляху вільного потоку товарів, послуг, робочої сили та капіталу.

Із погляду теорії держави та права митну справу може бути подано як державну функцію (різновид діяльності), суб'єктом якої є держава, а об'єктом – сфера суспільних відносин, що виникають під час фізичного переміщення товарів у міжнародному обігу.

У площині розподілу права на приватне й публічне митну справу може бути подано як інструмент організації суспільного життя (діяльності), де встановлено правову межу: 1) забезпечення реалізації права громадян за допомогою механізмів публічного управління; 2) гарантій невтручання держави у сферу приватних прав.

Рівень демократичності держави залежить від того, де міститься і яка межа співвідношення гарантій та перешкоджання реалізації прав громадян, у першу чергу – правова межа, у другу – реальна, забезпечена механізмами публічного управління, але не для окремих верств (прошарків або станів) суспільства, а для всіх громадян. Межа між ними визначається ступенем правового й неправового втручання (перешкоджання) держави вільній приватній діяльності (відносинам).

Перешкоджання можливе для створення преференцій країні, певній групі, сфері діяльності тощо в різних формах: правова та неправова; офіційна й неофіційна. За наявності тіньової економіки й тіньового обігу товарів можливі й тіньові схеми «бар'єрів».

Подолання «опору бар'єрів» потребує витрачання ресурсів, які за перевищення розумної (економічно обґрунтованої) межі роблять той чи інший різновид суспільно корисної діяльності непродуктивним (неефективним).

Очевидно, що в правовому суспільстві не можна припускати іншого способу втілення вищезгаданих бар'єрів, ніж у межах та на підставі права, зокрема права публічного. За такого способу втілення бар'єрів вони можуть вважатися нормами законодавства, відповідно, процес їх подолання – виконанням норм законодавства та/або дотриманням норм законодавства. Однак у світовій практиці широко застосовується вужче поняття «митне законодавство», під яким розуміється сукупність тільки тих норм законодавства, в яких (або якими) втілено бар'єри на шляху фізичного переміщення товарів у міжнародному обігу. Митне законодавство – сукупність правових норм законів та підзаконних нормативних актів, що стосуються імпорту, експорту, переміщення або зберігання товарів, застосування і забезпечення яких покладено безпосередньо на митну адміністрацію, а також будь-які нормативні акти, видані митною адміністрацією в межах, установлених для неї законом повноважень [4].

В українському законодавстві термін «митне законодавство» не отримав належного застосування і тлумачення. Натомість саме цей термін, за умови його застосування як базового для розкриття змісту

терміна «митна справа» спроможний надати митній справі в Україні (принаймні в теорії) властивостей інструмента дотримання вищезгаданої правової межі. Такі пропозиції висловлювалися авторами й раніше [5, с. 144].

Утіленню ж цих властивостей у практичну діяльність має передувати перегляд самої моделі дії митного законодавства. За певний прототип можна взяти модель, що поступово впроваджується в Україні у сфері поводження з нерухомим майном [6].

Основу конструкції цієї моделі становлять суб'єктивне право особи, що здійснює діяльність з переміщення товарів у міжнародному фізичному обігу, та її юридичні обов'язки. Приймаючи перший факт, що діяльність із переміщення товарів у міжнародному фізичному обігу є реалізацією суб'єктивного права особи на таке переміщення, необхідно прийняти факт другий – що частина цієї ж діяльності є виконанням юридичних обов'язків. Потенційна наявність певних юридичних обов'язків особи зумовлюється невідворотністю спрямування частини діяльності на подолання бар'єрів (за класифікацією ЄС [7] – фізичні, технічні, фіскальні), «схованих» у численних правових нормах численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

При цьому юридичною мовою:

– початок особою цільової діяльності (пов'язаної з міжнародним фізичним обігом товарів) означає реалізацію суб'єктивного права, обтяженого певними юридичними обов'язками, – позитивними зобов'язаннями;

– момент подолання бар'єрів означає звільнення (очищення) від таких обтяжень, будучи моментом потрапляння з імперативної зони правовідносин (дії приписів щодо виконання необхідних і достатніх дій) у диспозитивну (дії дозволів розпоряджатися майном (товарами і транспортними засобами), або моментом зміни правового режиму на основі юридичних фактів: виконання зобов'язання (необхідних дій), видання індивідуального правозастосовного акта про випуск товарів.

Особливості цієї моделі дозволяють сформулювати юридичний зміст окремих ключових понять Кіотської конвенції [8], який можна вважати альтернативним змісту, наведеному в тексті конвенції:

– «випуск товарів» – санкціонований митною службою момент звільнення суб'єктивного права від усіх або частини обтяжень, зумовлених наявністю певних юридичних обов'язків;

– «митне очищення» (в українському законодавстві – «митне оформлення») – узагальнений процес звільнення суб'єктивного права від усіх або частини обтяжень, зумовлених наявністю певних юридичних обов'язків;

– «митна процедура» (в українському законодавстві – «митна процедура», «митний режим») – унормована та уніфікована (за ознакою споріднення характеру обтяжень, що допускається залишити після «випуску») сукупність умов та вимог до процесу «очищення».

Крім цього, стає очевидною системотвірна роль терміна «митне законодавство» для ряду інших термінів з Кіотської конвенції:

– «митна служба» – сукупність державних органів, на яку покладено застосування «митного законодавства» та стягнення мит і податків, а також застосування інших законів і правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів;

– «митний контроль» – сукупність заходів, що здійснюються митною службою для забезпечення дотримання «митного законодавства»;

– «митна територія» – територія, на якій застосовується «митне законодавство» Договірної Сторони;

– «рішення» – окремий акт, за яким митна служба приймає рішення з питання, передбаченого «митним законодавством»;

– «взаємна адміністративна допомога» – заходи, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею для належного застосування «митного законодавства», а також для запобігання, розслідування або припинення порушень «митного законодавства»;

– «бездіяльність» – невиконання дії або неприйняття рішення, що вимагається від митної служби відповідно до «митного законодавства», протягом розумного терміну з питання, належним чином поставленого перед нею.

Результати розгляду різних аспектів митної справи дозволяють дати таке визначення цьому терміну. *Митна справа* – це діяльність держави із застосування, забезпечення виконання й дотримання митного законодавства та запобігання його порушенню.

Таким чином, можна вважати, що зміст митної справи полягає в організації та функціонуванні законодавчо визначеної системи перешкод вільному перетину митного кордону або розпорядженню певними об'єктами до, під час чи після перетину митного кордону.

Роль митної служби стосовно державної митної справи подвійна. Перша роль полягає в здійсненні державної митної справи, друга – в організації управління цією справою та її розвитком, що в сукупності з іншими різновидами діяльності, пов'язаними з поняттям «митний», зумовило появу в теорії терміна «митна діяльність». Згідно із цим підходом переважну частину завдань митної справи покладено на митні адміністрації, які є суб'єктом, що приймає участь у здійсненні митної діяльності.

Визначення поняття «митна справа» як діяльності держави із застосування, забезпечення виконання й дотримання митного законодавства та запобігання його порушенню сприятиме побудові несуперечливого щодо суміжних галузей науки й практики «дерева» базових і похідних термінів з митної тематики.

1.2. Поняття «митна політика»

За результатами дослідження поняття «політика» і «митна політика» [9] була розроблена спрощена модель формування та реалізації митної політики (рис. 1), де подано склад основних суб'єктів формування та реалізації митної політики. Суб'єкти розподілені за найбільш загальними різновидами відносин, що характеризують предмет митної політики: економічні та торговельні [9].

Відображений на рисунку суб'єктний склад митної політики не набагато відрізняється від дореволюційних уявлень К.І. Лодиженського [10]. У згаданому вище дослідженні наведено доволі чіткий суб'єктний склад митної політики: промисловість, виробництво (за сучасною термінологією – вітчизняний виробник), торгівля, торговець, купець (вітчизняна торгівля), іноземне виробництво, іноземні торговці (іноземні держави), уряд, імператор, вищі особи (держави).

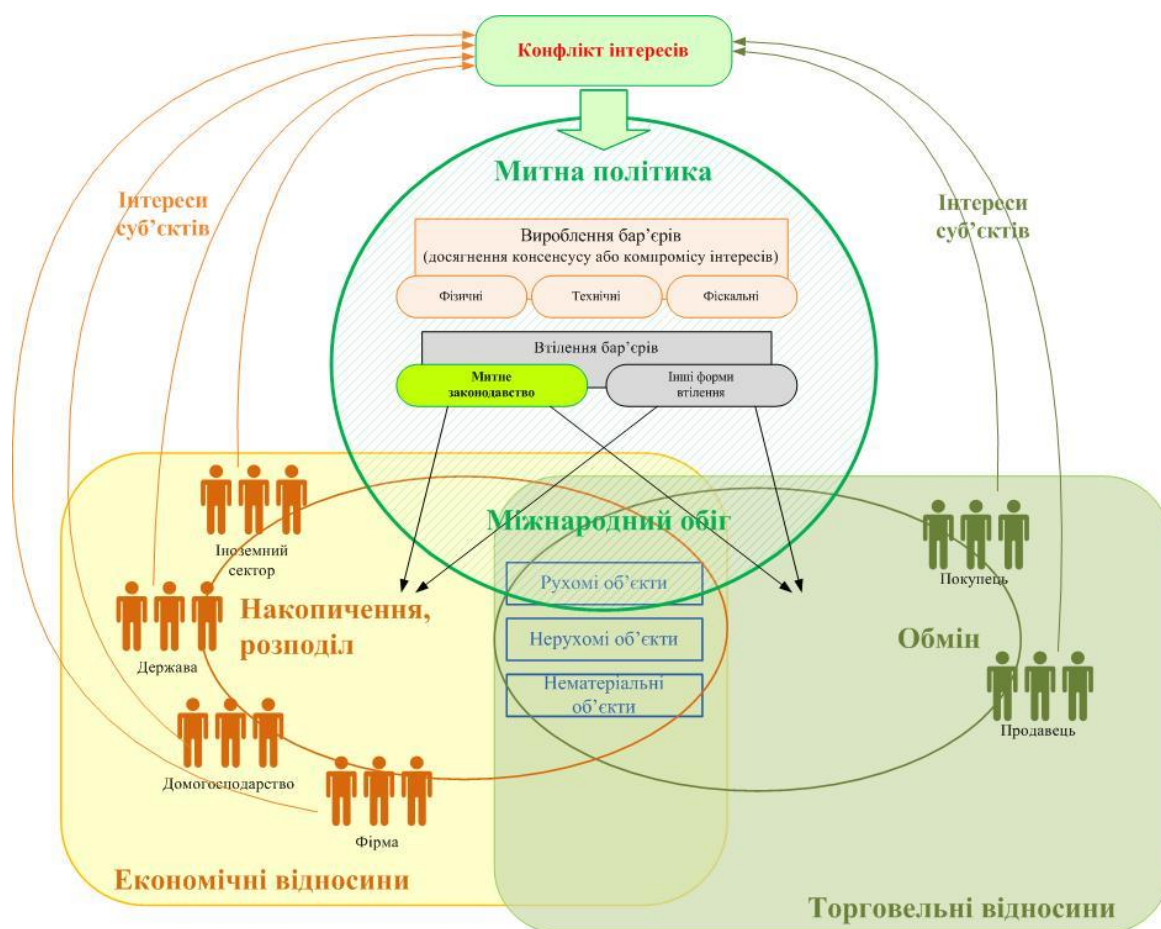


Рис. 1. Спрощена модель формування та реалізації митної політики

Разом із тим сучасний суб'єктний склад митної політики дещо ширший за схематично представлений на рис. 1. Нині поряд з економічними й торговельними відносинами набувають усе чіткіших обрисів відносини з питань безпеки, додаючи до митної політики нових суб'єктів на національному та міжнародному рівні.

За спільну рису відображених на рис. 1 об'єктів відносин обрано ступінь співвіднесення їх властивостей із можливістю фізичного переміщення. Такий підхід сприяє усуненню міждисциплінарних поняттєвих бар'єрів. В основі торговельних відносин є властивості об'єктів бути відчуженими або присвоєними, виникає можливість уявити в єдиній моделі властивості цих же об'єктів в економічному (розрізи «фактори виробництва/товари» чи «товари/послуги/робоча сила/капітали») або безпековому (розріз «безпечний/небезпечний» для особи, суспільства, держави) значеннях.

Продуктом митної політики, що відображає специфіку саме цього виду політики, є зняття або створення перешкод на шляху діяльності осіб щодо задоволення індивідуальних або певним чином об'єднаних інтересів. Правовою формою втілення таких перешкод слугують норми митного законодавства. Різновиди перешкод – фізичні, технічні, фіскальні бар'єри (більш детально – у статті авторів [11]). Способами митної політики є способи, притаманні для політичної діяльності в цілому, – такі, що зазвичай використовуються для досягнення компромісу або консенсусу інтересів суб'єктів.

Провівши синтез властивостей діяльностей, які утворюють митну політику, сформулювали таке. *Митну політику можна розуміти як діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів.* Завдання митної політики полягає у формуванні законодавчо визначеної системи перешкод (бар'єрів) вільному перетині митного кордону або розпорядженню певними об'єктами до, під час або після перетину митного кордону.

Результати розгляду різних аспектів митної політики допомогли дати більш узагальнене визначення цього терміна: *митна політика – діяльність держави з формування властивостей митного законодавства України.*

Для сучасної політичної ситуації в Україні важливе розуміння того, що «головні функції політичної системи – це визначення цілей і завдань даного суспільства, а також мобілізація всіх ресурсів для досягнення цих цілей і регулювання режиму політичної діяльності» [12, с. 348]. Суспільство, спрямоване на розвиток, повинно виходити з позицій формування цілей митної політики, що полягають у досягненні

компромісу або консенсусу інтересів у питаннях розвитку виробництва, торгівлі та потреб особи, суспільства, держави в захисті від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Зазначимо, що для країн ЄС підхід до реалізації митної політики в митному законодавстві є стандартним. Це підтверджується особливостями формулювання ст. 76 проекту Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами: «Сторони погоджуються, що їх відповідне торговельне та митне законодавство, як принципове питання, мають бути стабільними та всеохоплюючими та що положення і процедури мають бути пропорціональними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними, і мають застосовуватися уніфіковано та ефективно» [13].

Отже, поняття «митна політика» визначається як діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів. Більш узагальнене тлумачення: митна політика – діяльність держави з формування властивостей митного законодавства України.

1.3. Поняття: «митна процедура», «митні формальності»

Митна процедура

За результатами дослідження сутності та змісту поняття «митна процедура» [14] було сформовано ряд висновків. У міжнародному правовому полі сутність поняття «митна процедура» не визначено. Зміст же цього поняття встановлено директивним методом – групуванням певних норм в окремі сукупності та спорідненням цих сукупностей спільною назвою «митна процедура». Прийом тлумачення цього поняття використано в Глосарії митних термінів ВМО [15] – через подання найширших граничних ознак: статус товарів «під митним контролем»; потреба залучення митниці та одночасна конкретизація поняття за допомогою прикладів (з Кіотської конвенції) – тільки підтверджує цей висновок.

На наш погляд, досить переконливою ілюстрацією такого обережного підходу з боку ВМО може стати коментар іншої міжнародної організації – Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) – щодо підходів до розроблення Конвенції ООН про договори міжнародної купівлі-продажу (1980) [16]: «4. Особливу увагу розробники Конвенції приділили тому, щоб не допустити використання правових концепцій, які характерні тільки для певної правової традиції й часто підкріплюються цілим рядом широко відомих прецедентів і відповідною літературою, але їх важко застосувати в інших правових системах. Такий

підхід до роботи над текстом зумовлений бажанням забезпечити узгодження за допомогою Конвенції матеріального права якомога більшої кількості держав незалежно від їхньої правової традиції.

Прикладом такого підходу є ст. 79 Конвенції, в тексті якої не згадуються типові для різних національних систем терміни: «труднощі», «форс-мажорні обставини» або «непереборна сила», а замість цього перераховуються ті обставини, що можуть виправдати невиконання зобов'язань. Про відмову від використання складних правових понять, які на національному рівні часто тлумачать неоднозначно, і про прагнення розкласти їх на складові компоненти свідчить заміна терміна «поставка товару» низкою положень, пов'язаних із виконанням зобов'язань і перебільшенням ризику» [17, с. IX].

Наведена послідовність змін у міжнародному праві, крім іншого, дає можливість побачити шляхи його розвитку щодо пошуку опори для здійснення уніфікації національних практик до міжнародних стандартів. Зокрема, простежується прецедентний підхід до пошуку такої точки опори:

- «митні формальності» (Міжнародна конвенція про спрощення митних формальностей, 1924);
- «митна система», «митне законодавство», «митні техніки» (Конвенція про створення Ради митного співробітництва, 1950);
- «митна процедура» (Київська конвенція 1973, 1999 рр.).

За кожним напрямком пошуку простежується «горизонтальний» цикл діяльності, що включає дослідження, нормотворення, впровадження в практику та аналіз правозастосовної практики. Щодо рівнів організації митної діяльності [9] можна спостерігати генезу такого пошуку, що в кінцевому результаті призвів до визнання митної процедури точкою біфуркації для розвитку та уніфікації митних практик багатьох країн:

- «митні формальності» – оперативний рівень;
- «митна система», «митне законодавство», «митні техніки» – стратегічний;
- «митна процедура» – тактичний.

На даний історичний момент найбільш дійовим визнано підхід, за яким основним результатом реалізації договірними державами положень Київської конвенції є закріплення правового режиму, за якого *спрощуються митні формальності в межах кожної держави та гармонізуються митні процедури в сукупності договірних держав.*

Під час розгляду сутності та змісту терміна «митне законодавство» [11] автори вже висловлювали тезу про можливість формулювання юридичного змісту деяких понять Київської конвенції як альтернативи змісту, наведеного в тексті Конвенції.

Зокрема, сформулювати юридичний зміст поняття «митна процедура» вдалося через, знов-таки, встановлення юридичних змістів понять «очищення»¹ та «випуск товарів»²:

– «митна процедура» (в українському законодавстві – «митна процедура», «митний режим») – унормована та уніфікована (за ознакою споріднення характеру обтяжень, що допускається залишити після «випуску») сукупність умов та вимог до процесу «очищення»;

– «випуск товарів» – санкціонований митною службою момент звільнення суб'єктивного права від усіх або частини обтяжень, обумовлених наявністю певних юридичних обов'язків;

– «очищення» (в українському законодавстві – «митне оформлення») – узагальнений процес звільнення суб'єктивного права від усіх або частини обтяжень, зумовлених наявністю певних юридичних обов'язків.

Юридичні змісти понять «очищення» та «випуск товарів», нагадаємо, встановлено авторами через використання аналогії поняття «обтяження», притаманного сфері поводження з нерухомим майном [18]. Митна процедура має точки входу та виходу – межі митних процедур), якими є початок і, відповідно, завершення звільнення суб'єктивного права від усіх або частини «обтяжень». Область між точками входу й виходу становить процес звільнення від «обтяжень».

На схемі (рис. 2), де особливості здійснення торговельної операції поєднано з особливостями національних законодавств, можна візуалізувати загальний підхід ВМО до розрізнення видів митних процедур і групування їх в окремі Спеціальні додатки до Кіотської конвенції. Очевидною ознакою для такого розрізнення є ознака тієї особи, чия перша дія (з виконання обов'язку чи реалізації права) вважається початком процедури.

Для митних процедур, поданих у Спеціальних додатках А–Г, J найзагальнішою ознакою такої особи є приватно-правова природа вищезгаданої першої дії. Для митних процедур зі Спеціальних додатків А–Г – задіяність (наявність визначених договірних зобов'язань) особи в торговельній операції.

Для митних процедур, поданих у Спеціальних додатках Н, К, ключовою ознакою такої особи є задіяність у виконанні функцій публічної влади.

¹«Очистка» означает совершение таможенных формальностей, необходимых для введения товаров во внутреннее потребление, для их экспорта или для помещения под иную таможенную процедуру [8].

²«Выпуск товаров» означает действие таможенной службы, разрешающее лицам, которых это касается, распоряжаться товарами, в отношении которых осуществляется очистка [8].

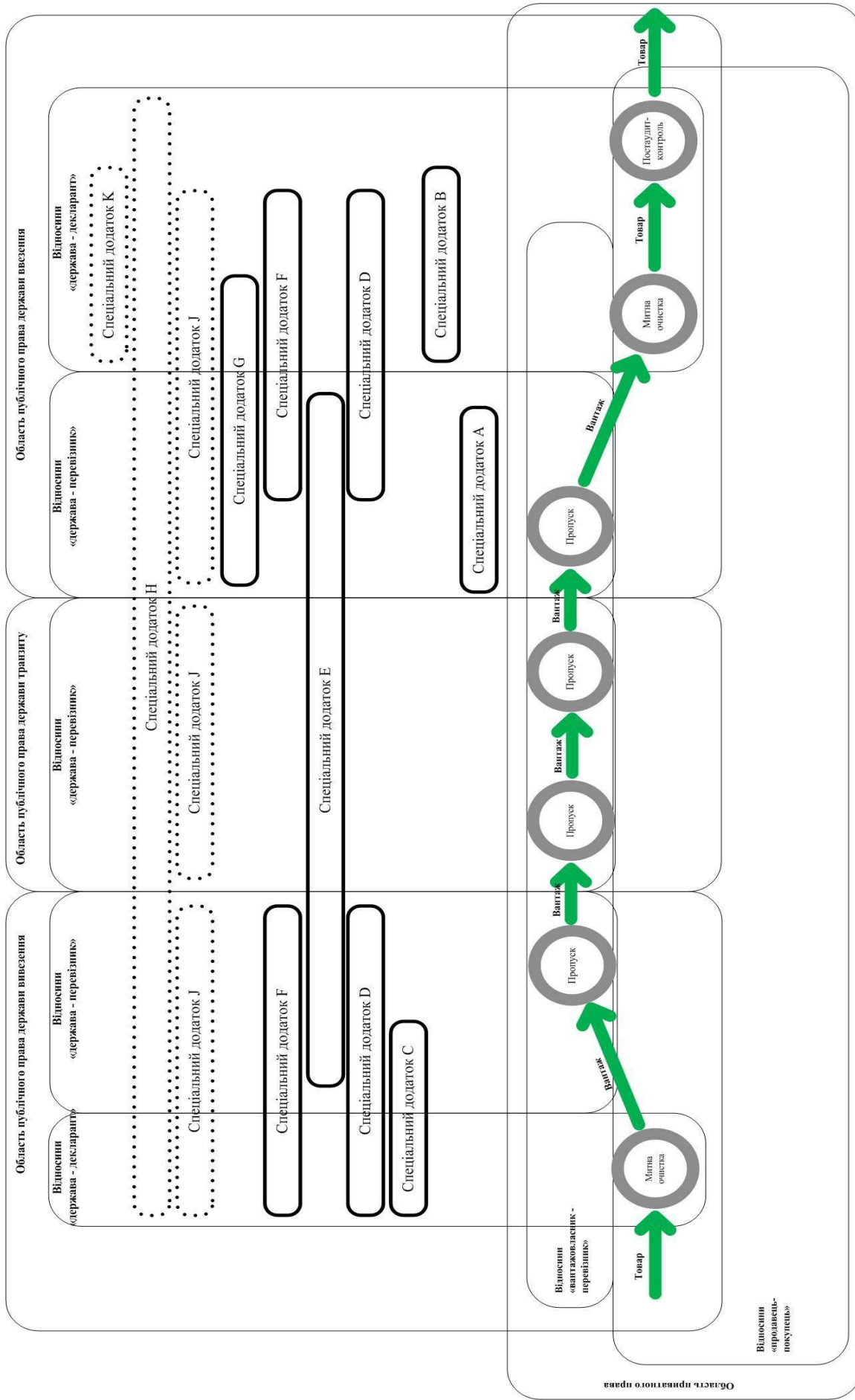


Рис. 2. Приблизна схема відповідності окремих видів митних процедур у структурі торгівельної операції

У теорії існує підхід, за якого вищенаведені ознаки не впливають на цілісність сприйняття сутності поняття «процедура» (відповідно, «митна процедура»). Зокрема, деякі думки Г. Кельзена [19], В. Дубровського [20] та інших базуються на розрізненні способів виконання обов'язку: альтернативний; кооперації (залежно від змісту правового обов'язку індивіда) для випадків, коли змістом такого обов'язку визначається поведінка двох або більше індивідів. Відмінною властивістю одного з цих способів – кооперації – є те, що виконання/невиконання обов'язку перебуває в прямій залежності від наявності/відсутності взаємодії визначених індивідів під час досягнення спільного результату діяльності. Саме ця властивість найзагальніша для змісту Спеціальних додатків до Кіотської конвенції, поданих як митні процедури. Доцільно зауважити, що в сучасній науці дослідження цієї властивості отримало розвиток у напрямках «кооперація», «кооперована діяльність».

Сукупний зміст (рис. 2) дає можливість зрозуміти ще одну властивість митної процедури – здатність змінювати область застосування. Зокрема, цією властивістю скористався ЄС під час реалізації системи заходів зі створення «простого та безпаперового середовища для митниці та торгівлі» [21].

Констатуючи факт, що «поточні митні процедури (procedures) стали застарілими, оскільки вони є надто складними та ґрунтуються на використанні паперових документів» та «економічно неефективно зберігати багато варіантів митних процедур (procedures)», розробники запропонували «об'єднати тринадцять існуючих митних процедур (treatments) та інших спеціальних режимів (regimes) (таких, як тимчасове зберігання, повернення товарів та продукції морського промислу)». «Поточні положення, розкидані по всьому Митному кодексу Співтовариства, можна згрупувати відповідно до нижченаведених трьох типів митних процедур (procedures) з різними варіаціями, якщо вони необхідні та достатньо обґрунтовані».

У Модернізованому митному кодексі ЄС (2008 р.) [22] зазначені наміри було втілено в правові норми. Згідно зі ст. 4 «Визначення» цього кодексу митна процедура представлена тільки трьома різновидами: «12. «Митна процедура» означає будь-яку з (таких процедур), до яких товари можуть бути поміщені відповідно до цього Кодексу: (а) випуск для вільного обігу; (b) спеціальні процедури; (c) експорт».

Фактично кількість митних процедур зменшено до гранично можливої мінімальної кількості: дві із цих процедур відповідають напрямам остаточного виходу з-під дії митного законодавства, третя – охоплює всі проміжні варіанти перебування під дією митного законодавства. Області оновлених митних процедур розширено до максимальних меж – меж дії

митного законодавства. Прогалини (зокрема, два варіанти поводження, які в Митному кодексі ЄС 1992 р. [23] не називаються митними процедурами) усунено шляхом нормативного визнання їх областями митних процедур.

На основі проведеного порівняльного дослідження поняття «митна процедура» здійснено реконструкцію його сутності та змісту.

Митна процедура – унормована та уніфікована (за ознакою споріднення характеру обтяжень, що допускається залишити після «випуску») сукупність умов і вимог процесу звільнення суб'єктивного права від усіх або частини обтяжень, зумовлених наявністю певних юридичних обов'язків.

Внутрішнім змістом митної процедури є: (1) вчинення митною службою й особами, яких це стосується, митних формальностей: перетворення на юридичні факти певного, охопленого областю процедури набору фактових передумов (нормативно передбачених майбутніх фактів, обставин і подій); (2) виконання сторонами фактового складу умов; (3) учинення дій із формування доказової бази передбаченого для точки виходу рішення (вивчення, перевірка, оцінка тощо: фактів, обставин та подій).

Митну процедуру запропоновано вважати основним опорним поняттям для розвитку митного законодавства України. На даний історичний момент найбільш дійовим визнано підхід, за яким основним результатом реалізації договірними державами положень Кіотської конвенції є закріплення правового режиму, за якого *спрошуються митні формальності – в межах кожної держави, та гармонізуються митні процедури – в сукупності договірних держав.*

Митні формальності

Основними роботами, які висвітлюють процес дослідження поняття «митні формальності», є роботи Кунєвої З.Ю. [24; 25].

Під час дослідження було зазначено, що правильно визначивши сутність і зміст поняття «митні формальності», можна вирішити частину проблем, які існують в правозастосовчій практиці реалізації митного законодавства. Частково причини теоретичного плану полягають у відмінності національного митного законодавства і норм міжнародного.

У національному законодавстві під час опису публічно-адміністративної діяльності органів публічної влади зазвичай використовують поряд два поняття – «формальності» та «процедури», не розділяючи їх значення, або визначаючи співвідношення понять неправильно. Наприклад, у Митному кодексі України ст. 4: «21) митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання; 29) митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню

відповідними особами й органами доходів і зборів із метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи» [26].

Український законодавець, за відсутності належного розуміння значення поняття «митна процедура», намагається подати митні формальності як всеохоплюючий процес реалізації митної справи, таким чином повністю нівелюючи їх значення в публічно-адміністративній діяльності.

Під час дослідження сутності та змісту митних формальностей дійшли висновку, що митні формальності є правовим засобом, пов'язаним із визначенням та правовою фіксацією низки юридичних фактів як неодмінних елементів фактового складу митної процедури, й уособлює в собі всі інші, визначені для публічних формальностей ознаки [25].

Специфікою митної процедури є те, що в ній, як у різновиді публічно-адміністративної діяльності, повинні поєднуватися дії двох суб'єктів; відповідно, фактовий склад у вигляді митних формальностей має бути визначений у нормі права для двох сторін взаємодії в митній процедурі: митної служби та осіб, яких це стосується (зацікавлених осіб).

Митні формальності в законодавстві доцільно розподіляти за митними процедурами, оскільки вони є складовими частинами кожної конкретної митної процедури. Перелік різновидів митних формальностей, наведений у Кіотській конвенції, Митному кодексі ЄС, та місцями – в Митному кодексі України, конкретизує місце, час і обставини реалізації (настання, припинення, змін) фактової складової частини юридичних обов'язків. Як ми зазначали, основні умови і формальності зазвичай наявні в основних нормативно-правових актах, що визначають складові частини публічно-адміністративної діяльності. Але важливим є їх виокремлення та належне правове визначення.

«Найбільш загальною ознакою, що споріднює митні формальності всередині різновидів та зумовлює відмінність між цими різновидами, є: 1) співвіднесення з моментом настання обов'язку з подання декларації на товари та випуском товарів; 2) суб'єкт, який вчиняє формальність (адміністративні, приватні); 3) митна операція, з якою безпосередньо пов'язана формальність. У Кіотській конвенції це виражено через назви та, зокрема, зміст глави 3 Генерального додатка «Митне оформлення та інші митні формальності», Спеціального додатка А «Митні формальності, які передують поданню декларації на товари» [4], Митний кодекс ЄС «Частина VIII Вивезення товарів з митної території Союзу. Глава 1. «Формальності, що передують вивезенню товарів», Глава 2. «Формальності при експорті товарів» [27].

Причини для розуміння і застосування митних формальностей відповідно до викладених підходів та визначених ознак дозволять суттєво покращити якість митного законодавства.

На основі проведеного дослідження [24; 25] запропоновано такі рекомендації щодо зміни чинного митного законодавства:

– для усунення частини проблем практичного плану запропоновано внести зміни до Митного кодексу України. Зокрема, необхідно визначити поняття «митні формальності» в Митному кодексі України, а саме в ст. 4, таким чином: *«Митні формальності – всі обставини, події і факти, що підлягають учиненню митною службою й особами, яких це стосується, для процедурної реалізації їх формалізованих зобов'язань та з метою дотримання митного законодавства України»;*

– для реалізації потенціалу й місця митних формальностей запропоновано ввести в Митний кодекс України поняття «митне законодавство України» та здійснити заміну поняття «митний режим» на поняття «митна процедура» за текстом усього Кодексу, починаючи з визначення основних понять у ст. 4. Такі зміни не тільки встановлять правильну ієрархію основних митно-правових понять, але й «підштовхнуть» законодавця до проведення змістовного перегляду Митного кодексу України щодо відповідності нормам Кіотської конвенції, до якої Україна приєдналася у 2006 р., але основні положення якої ще не імплементовані в митне законодавство України;

– за основу запровадження митних формальностей у митне законодавство України потрібно взяти підхід, що, за нашим переконанням, був покладений в основу розроблення положень Кіотської конвенції, яка передбачає, що митні формальності, закладені в норму митної діяльності, вчиняються суб'єктами відповідно до встановлених повноважень і відповідають усім ознакам, визначеним для публічних формальностей у дослідженні [24].

Висновки

Визначені поняття «митний», «митна справа», «митне законодавство», «митна політика» сприяли побудові авторами несуперечливого щодо суміжних галузей науки й практики «дерева» базових і похідних термінів із митної тематики.

Людство витратило більше півстоліття на розроблення і розвиток моделі митної діяльності, закладеної в Кіотській конвенції. Вченим України на даному етапі розвитку теорії і практики адміністративного і митного права потрібно зрозуміти (реконструювати) підходи, закладені в основи формування сучасного міжнародного митного права, та використати їх під час розвитку національного митного права, для того щоб у подальшому мати змогу не тільки розуміти тенденції та основи його розвитку, але й самостійно розвивати національне митне законодавство.

Наведені поняття «митної процедури» та «митних формальностей» дозволили закласти основи нормативної моделі формування й реалізації митної діяльності, де визначено систему кооперації діяльності суб'єктів (публічного та приватного секторів на національному та міжнародному рівні), які в сукупності становитимуть митну діяльність та сприятимуть демократизації стосунків держави і суспільства через механізм спрощення митних формальностей.

За результатами дослідження авторів створено модель подання митної процедури, яка дозволить відтворити функціональні моделі всіх митних процедур за Кіотською конвенцією та порівняти ці моделі з моделями митної діяльності, визначеними в чинних нормах національного митного законодавства. На основі порівняння можна буде обґрунтовано стверджувати про відповідність/невідповідність норм національного митного законодавства правовим ідеям, закладеним у Кіотську конвенцію. За наявності таких функціональних моделей митних процедур їх можна буде унормувати (описати юридично мовою) і покласти в основу ґрунтовних змін до Митного кодексу України.

Після реалізації такого плану проектних (законопроектних) робіт у їх виконавців виникне впевненість у тому, що національне законодавство буде відповідати міжнародним стандартам як за визначальними для митної діяльності поняттями, так і за механізмами їх правової реалізації.

Список використаних джерел:

1. Таможенный кодекс РФ: Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ. *СЗ РФ*. 2003. № 22. Ст. 2066.
2. Кунев Ю.Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право»; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 442 с.
3. Митний кодекс України: Закон, Кодекс України від 13.03.12 № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended) (done at Kyoto on 18 May 1973, amended on 26 June 1999). URL: [http://www.wcoomd.org/Kyoto New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto%20New/Content/content.html).
5. Кунев Ю.Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. 242 с.
6. Мироненко І.В. Поняття та зміст обтяжень майна. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 135–138.
7. Біла книга ЄС «Формування внутрішнього ринку», UNSPECIFIED (1985) Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June, 1985). COM (85) 310 final, 14 June, 1985. [EU Commission – COM Document].
8. Про приєднання України до Міжнародної конвенції зі спрощення та гармонізацію митних процедур у змінній редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та

гармонізацію митних процедур: Закон України, від 05.10.2006, № 227-V. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-16>.

9. Кунєв Ю.Д. Визначення сутності та змісту основного митно-правового поняття «митна політика». *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2013. № 2. С. 7–18.

10. Лодыженский К.И. История русского таможенного тарифа. СПб.: Типография В.С. Балашова, 1886. 411 с.

11. Кунєв Ю.Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна справа, митне законодавство. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2013. № 1. С. 7–14.

12. Філософія / за ред. І.Ф. Надольного. К.: Вікар, 2010. 455 с.

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони: проект. URL: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf.

14. Кунєв Ю.Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: «митна процедура». *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2014. № 2. С. 7–21.

15. Glossary of international Customs terms (2013). URL: <http://wcoomdpublishings.org/downloadable-publications.html>.

16. Конвенция Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров (Вена, 1980 год). URL: http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/sale_goods/1980CISG.html.

17. Сборник ЮНСИТРАЛ по прецедентному праву, касающемуся Конвенции Организации Объединенных Наций о международной купле-продаже товаров, 2008. URL: http://www.uncitral.org/uncitral/ru/case_law/digests/cisg.html.

18. Кунєв Ю.Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: «митні формальності». *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2014. № 1. С. 7–19.

19. Чистое учение о праве Ганса Кельзена // Сб. пер. Вып. 1 (перев. С.В. Лезова и др.). М.: АН СССР ИНИОН, 1987. 213 с.

20. Дубровский В. Нормы и отклонения с системодетельностной точки зрения. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6565>.

21. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – A simple and paperless environment for Customs and Trade. – Brussels, COM (2003) 452 – 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0452&from=EN>.

22. Community Customs Code (Modernised Customs Code) // Regulation (EC) No. 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code) [Official Journal L 145 of 04.06.2008]. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/customs/do0001_en.htm.

23. Community Customs Code // Council regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code (OJ L 302, 19.10.1992, p. 1). URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/community_code/index_en.htm.

24. Кунєва З.Ю. Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право»; Університет митної справи та фінансів; Запорізький національний університет, Дніпро – Запоріжжя, 2017. 194 с.

25. Кунєва З.Ю. Митні формальності: теорія і практика. Монографія. К.: Видавничий дім АртЕк», 2018. 216 с.

26. Митний кодекс України: Закон, Кодекс України від 13.03.12 № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

27. Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2013:269:FULL&from=EN>.

Маринчак Є.С.,
кандидат юридичних наук, юрист
м. Київ

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА ДЕТЕРМІНАЦІЇ РЕЗИДЕНТСЬКОГО СТАТУСУ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У ПОДАТКОВОМУ ТА МИТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Фінансові правовідносини відбуваються в державі виключно на підставі та в межах, визначених нормативно-правовими актами. Владно-майновий вплив держави на фізичних осіб спрямований насамперед на виконання мобілізаційної функції фінансових правовідносин – забезпечення надходження грошових коштів до централізованих публічних фондів. У зв'язку з цим правовий статус індивідуальних суб'єктів фінансових правовідносин потребує точного та вичерпного законодавчого визначення. Проте сьогодні в межах двох підгалузей фінансового права наявна колізія визначення резидентського статусу фізичної особи, яка виникла у зв'язку з неузгодженістю норм Податкового кодексу України та Митного кодексу України. На основі науково-практичного аналізу досліджуваної проблематики пропонується узгодження норм Податкового та Митного кодексів України шляхом внесення змін до останнього.

Вступ

В науковій літературі наявні різні підходи до визначення поняття «фінансова система держави». Зокрема, це внутрішньоструктурний (сукупність правових інститутів), організаційний (відповідно до компетенції суб'єктів владних повноважень) та процесуальний (процедурні аспекти мобілізації, розподілу та використання грошових коштів публічних фондів). Фінансова система держави – це єдиний механізм функціонування органів державної влади та приватно-правових суб'єктів на підставі та в межах, визначених владно-майновими нормами з метою формування, розподілу та використання публічних фондів

коштів. Органи державної влади становлять державний механізм, наділений владними повноваженнями в галузі фінансів, тобто «юридично закріпленими можливостями здійснювати державну владу, ухвалювати від імені держави юридично значимі рішення в галузі фінансів і забезпечувати їх реалізацію» [1, с. 817].

Мобілізація, розподіл та використання грошових коштів публічних фондів – це об’єкт фінансової діяльності держави. Всі ці ланки об’єкту фінансової діяльності держави є рівнозначними та важливими для функціонування держави. Залучення коштів до централізованих фондів потребує чіткої регламентації, оскільки саме мобілізаційна функція дозволяє сформувати публічні фонди в розмірі, необхідному для належного виконання державою конституційних положень та міжнародних зобов’язань.

Держава мобілізує фінансові ресурси до централізованих фондів коштів в основному за допомогою обов’язкових платежів (у формі податків та зборів), добровільних платежів (емісія державних цінних паперів), штрафних, в тому числі фінансових санкцій та пені за порушення законодавства, та за допомогою інших додаткових платежів – включення прибутку до розподілу Національного банку України, прибутку суб’єктів господарювання державної форми власності, залучення грошових коштів суб’єктів міжнародного публічного права тощо. Обов’язкові платежі (податкові надходження) становлять понад 80% зведеного бюджету України. Л.К. Воронова зазначає: «Фінанси України – це система економічних відносин, пов’язаних із планомірним утворенням і розподілом публічних фондів коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування» [1, с. 814].

Нормативно-правове забезпечення мобілізаційної функції фінансової діяльності держави здійснюється податковим законодавством України, систему якого складають Конституція України; Податковий кодекс України; Митний кодекс України та інші закони з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв’язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання Податкового кодексу України та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів [2].

Податкове законодавство є частиною фінансового права України, в якому існує чимало колізійних положень. В системі фінансового права України щодо регулювання відносин щодо мобілізації грошових коштів до централізованих фондів нема єдиного підходу до визначення

правового статусу осіб – резидентів та нерезидентів, на яких законом покладено обов’язок зі сплати обов’язкових платежів до цих фондів. У зв’язку з чим створюються негативні наслідки як для держави щодо формування дохідної частини бюджету, так і для фізичних, юридичних осіб щодо виконання ними обов’язку зі сплати податкових платежів.

Юридично значимі рішення, ухвалені від імені держави в частині мобілізації коштів до державних фондів, мають утворювати єдиний законодавчий механізм, спрямований на формування дохідної частини бюджетів. Однак ще на стадії визначення правового статусу зобов’язаної відносно держави особи, на яку покладено обов’язок зі сплати податків та зборів, виникає суперечність правових норм та прогалини в правовому регулюванні.

1. Співвідношення та особливості податкових та митних правових норм

Митне право України містить значний обсяг інститутів, які за своєю правовою природою можна віднести до різних галузей права. Єдиної наукової позиції про місце митного права в системі права України не існує. Одними науковцями обґрунтовується думка про те, що митне право – це лише система законодавчих норм з митної справи, інші доводять міжгалузевий характер митного законодавства, обґрунтовуючи це тим, що законодавство з митної справи складається з норм, що відносяться до різних галузей права. Доктринальна позиція фінансового права ґрунтується на мобілізаційній функції публічних фінансових відносин і відносить митне право до системи фінансового права України.

У зв’язку з відсутністю чіткого розуміння місця митного права в системі права України також існує проблематика стосовно меж правовідносин, що врегульовуються законодавством з питань митної справи. Адже окрім безпосереднього об’єкта регулювання – відносин, пов’язаних з переміщенням товарів через митний кордон України, законодавством з питань митної справи регулюються відносини у сфері уповноваженого економічного оператора, митної брокерської діяльності, справлянні загальнодержавних податків і зборів тощо. Все це в комплексі унеможлиблює точне визначення місця митного права в системі права України.

Станом на час розроблення проекту Митного кодексу України науковою спільнотою також неодноразово зверталась увага на невідповідність термінологічного апарату останнього нормам Податкового кодексу України. Основна увага зосереджувалась на невдалому визначенні та недоречному вживанні термінів; наявності внутрішньої неузгодженості нормативних положень; нечітко визначеної компетенції митних органів; змістовних помилок в структурі митних платежів тощо.

Під час ухвалення Митного кодексу України не всі недоліки, на які була звернута увага, були усунуті. Колізію законодавчих норм, звичайно, можна спробувати вирішити, виходячи із загальних положень податкового законодавства, але далеко не завжди це можна здійснити належним чином.

Проблематика полягає в тому, що Митний кодекс України є одним із джерел податкового законодавства України, яке своєю чергою також складається з Податкового кодексу України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; рішень органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків. Водночас, відповідно до п. 5.2 ст. 5 Податкового кодексу України, у разі якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням Податкового кодексу України, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення Податкового кодексу України [2]. Власне, відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів регулюються виключно в порядку, визначеному Податковим кодексом України (п. 1.1. ст. 1) [2]. Митним кодексом України, згідно з положеннями основного нормативно-правового акта в сфері оподаткування – Податкового кодексу України, регулюються лише правила оподаткування товарів митом, які встановлюються Митним кодексом України та іншими законами з питань митної справи, тобто процедурні аспекти оподаткування, що пов'язані з переміщенням товарів через митний кордон України (п. 1.2. ст. 1 Податкового кодексу України) [2]. Відносини, пов'язані з установленням та справлянням мита, регулюються митним законодавством, якщо інше не передбачено Податковим кодексом України (п. 9.2 ст. 9) [2].

Тобто Податковий кодекс України є головним нормативно-правовим актом, яким врегульовані податкові відносини, однією з частин яких є митні (щодо справляння загальнодержавних податків, під час переміщення товарів через митний кордон України); все термінологічне навантаження, у разі колізійності нормативно-правових актів у сфері оподаткування, має застосовуватись, виходячи з дефініцій, закріплених в Податковому кодексі України. Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 3 Митного кодексу України, під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, застосовуються виключно норми законів України та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, чинні на день прийняття митної декларації органом доходів і зборів України [3]. Своєю чергою, відповідно до ч. 1 ст. 1 Митного кодексу України, законодавство

України з питань державної митної справи складається з Конституції України, Митного кодексу України, інших законів України, що регулюють питання, зазначені у статті 7 Митного кодексу України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу України та інших законодавчих актів [3].

Тобто нормами Митного кодексу України прямо передбачено, що у питаннях, пов'язаних з державною митною справою застосовуються положення митного законодавства України, до якого не належить Податковий кодекс України. Водночас в Митному кодексі України наявна норма, відповідно до якої відносини, пов'язані зі справлянням митних платежів, регулюються Митним кодексом України, Податковим кодексом України та іншими законами України з питань оподаткування (ч. 2 ст. 1 Митного кодексу України) [3]. Але й ця норма вступає у внутрішню колізію з ч. 3 ст. 7 Митного кодексу України, відповідно до якої засади державної митної справи, зокрема умови та порядок справляння митних платежів, визначаються Митним кодексом України та іншими законами України. Митні платежі, відповідно до п. 27 ст. 4 Митного кодексу України, – це в тому числі акцизний податок та податок на додану вартість, які своєю чергою, відповідно до ст. 9 Податкового кодексу України, є загальнодержавними податками [2].

З вищенаведеного можна побачити, що колізійність положень двох нормативно-правових актів обумовлена відсутністю як системного підходу до правового регулювання, так і чіткого визначення предметного регулювання суспільних відносин. Безумовно, як складна остаточна конструкція, предмет галузевого регулювання може бути узгоджений та скорегований лише з вичерпною системою правових норм, які входять до цієї галузі. Водночас суспільні відносини, які представляють предмет, не є однопорядковими та однозначними – це також складна конструкція. Поділяючи її на внутрішні складники, ми виходимо з більш чіткої деталізації ознак однорідності, що дозволяє виокремити предмети підгалузей або інститутів. Подальша деталізація дозволяє класифікувати та виділити вже базові інститути або субінститути. Характеризуючи останні, ми і виходимо на первісний елемент, призначення якого відображає предмет правового регулювання – правову норму. Безумовно, відокремлено вона не може і не повинна повністю збігатися з предметом галузевого регулювання, але чітко збігатися із спрямованістю галузевого впливу на суспільні відносини вона буде в будь-якому разі [4].

Митно-правовій нормі притаманні риси, характерні лише для неї, а саме: вона відбиває встановлене державою загальнообов'язкове правило поведінки в митній сфері (безпосередньо або у співвідношенні з іншими

нормами права); надає учасникам митних суспільних відносин певного виду суб'єктивні права й накладає на них суб'єктивні юридичні обов'язки щодо товарів (предметів), які переміщуються через митний кордон України відповідно до експортно-імпортних угод (контрактів). Крім того, необхідно зауважити, що митно-правова норма, по суті, є вимогою, зверненням до суб'єктів митного права з наказом дотримуватися своїх приписів під загрозою невігідних наслідків за умови їх порушення. У ній формулюється правило поведінки, через неї визначається мета (ідея), яка фактично перетворюється на митні правовідносини. Процес прийняття норми проходить за участю держави, її зміст формується компетентними органами влади. У цьому розумінні не можна не визнати, що будучи наділеними всіма якостями соціальних норм, митно-правові норми мають специфічні риси, які визначають їх зв'язок з державною митною системою [5].

Податкова правова норма – це імперативний владний припис на встановлення, зміну або скасування обов'язкового платежу, який породжує податкові правовідносини, головним елементом яких є обов'язок зі сплати податку або збору. Власне, визначення суб'єкта оподаткування та процедури виконання податкового обов'язку – сплати обов'язкових платежів, одночасно врегульовано податковими та митно-правовими нормами, що й зумовлює колізію в правовому регулюванні.

2. Детермінація резидентського статусу фізичних осіб в Податковому та Митному кодексах України

Правовий статус фізичної особи – платника податків і зборів визначається обов'язками та правами, закріпленими в Податковому кодексі України. Так, в п. 1.1 ст. 1 Податкового кодексу України зазначено, що цей кодекс регулює відносини, які виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає платників податків та зборів, їх права та обов'язки. Своєю чергою обсяг прав та обов'язків залежить від резидентського статусу фізичної особи – платника податку, що визначається п. п. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України. Тобто правовий статус платників обов'язкових платежів (податків, зборів) та обсяг правового статусу (резидентського статусу) визначають норми Податкового кодексу України.

Розмежування резидентського статусу фізичної особи здійснюється на двох рівнях: на рівні національного податкового законодавства та на рівні міждержавних угод про уникнення подвійного оподаткування, які своєю чергою є частиною податкового законодавства України (п. 3.1 ст. 3 Податкового кодексу України) [2]. У ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. встановлюється примат правил міжнародного договору [6]. Аналогічна

позиція міститься в ст. 27 Віденської конвенції ООН «Про право міжнародних договорів» від 23.05.1969 р., до якої Україна приєдналася 14.04.1986 р. [7]. Наразі Україна уклала 67 угод про уникнення подвійного оподаткування, які здебільшого відповідають положенням Модельної Конвенції ОЕСР щодо податків на доходи і капітал [8].

Згідно з п. 1 ст. 4 Модельної Конвенції ОЕСР щодо податків на доходи і капітал термін «резидент договірної держави» означає будь-яку особу, яка, згідно із законодавством цієї держави, підлягає оподаткуванню в ній у зв'язку з її місцем проживання, постійним місцем проживання, місцем управління чи іншим аналогічним критерієм, а також охоплює цю державу та будь-яку її адміністративно-територіальну одиницю або місцевий орган влади. Цей термін не включає будь-яких осіб, що підлягають оподаткуванню в конкретній державі лише стосовно доходів, джерелом яких є ця держава або стосовно майна, що в ній знаходиться [8].

Отже, міжнародними нормами, що мають пріоритет над нормами національного законодавства, встановлено, що резидентський статус фізичної особи визначається національним податковим законодавством кожної з договірних держав, виходячи, по-перше, з наявності обов'язку сплачувати податки в цій державі, по-друге, з таких критеріїв, як місце проживання, постійне місце проживання або аналогічних критеріїв.

У державах з розвиненими економічними відносинами національне податкове законодавство не містить чіткого визначення термінів «резидент», «фіскальний резидент» або «податковий резидент». Натомість у правовій базі цих країн містяться правила, за допомогою яких особа визнається резидентом конкретної податкової юрисдикції. Принагідно потрібно зауважити, що така позитивна практика була імплементована в податкове законодавство України.

Згідно з пп. «в» пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України фізична особа-резидент – це особа, що має місце проживання на території України, або центр життєвих інтересів якої знаходиться в Україні, або яка постійно перебуває на території держави не менше 183 днів протягом року. У разі неможливості визначення резидентського статусу за вищенаведеними критеріями особа вважається резидентом, якщо є громадянином України [2].

Фінансово-правовий зв'язок фізичної особи з державою проявляється через місце проживання особи, яке своєю чергою може бути непостійним, постійним та основним. Вказані основні критерії визначення резидентського статусу особи є визначальними при встановленні фінансово-правового зв'язку особи, однак не є виключними. У разі неможливості визначення резидентського статусу особи за основними критеріями

застосовуються такі критерії, як центр життєвих інтересів, перебування на території держави протягом 183 днів і громадянство особи [9].

У п. 2 ст. 4 Модельної Конвенції ОЕСР щодо податків на доходи і капітал визначено, що у разі, коли фізична особа є резидентом обох договірних держав, її статус визначається так: а) особа вважається резидентом лише тієї договірної держави, де вона має місце постійного проживання; якщо вона має місце постійного проживання в обох договірних державах, вона вважається резидентом лише тієї договірної держави, де вона має тісніші особисті й економічні зв'язки (центр життєвих інтересів); б) якщо договірної держави, у якій вона має центр життєвих інтересів, не може бути визначено або, якщо особа не має місця постійного проживання в жодній договірній державі, вона вважається резидентом лише тієї договірної держави, де вона зазвичай проживає; с) якщо вона зазвичай проживає в обох договірних державах або в жодній з них, вона вважається резидентом лише тієї договірної держави, національною особою якої вона є; d) якщо вона є національною особою обох договірних держав або жодної з них, компетентні органи договірних держав вирішують це питання за взаємною згодою [8].

Тобто, якщо кожна з договірних держав відповідно до свого національного законодавства визнає одну й ту ж фізичну особу своїм резидентом, то статус цієї особи також визначається за відповідними критеріями.

Отже, міжнародними договорами щодо уникнення подвійного оподаткування та національним податковим законодавством закріплені критерії, за допомогою яких визначається резидентський статус фізичної особи. Головними критеріями є місце проживання, постійне місце проживання, основне місце проживання платника податків. У разі неможливості визначення резидентського статусу за допомогою цих критеріїв, застосовуються додаткові: центр життєвих інтересів, перебування на території держави протягом 183 днів і останній критерій – громадянство особи.

Водночас Митним кодексом України також визначається резидентський статус фізичної особи. Відповідно до пп. «в» п. 50 ст. 4 Митного кодексу України фізичні особи резиденти – це громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають постійне місце проживання в Україні, у тому числі ті, які тимчасово перебувають за кордоном. Своєю чергою фізичні особи нерезиденти – це іноземці та особи без громадянства, громадяни України, які мають постійне місце проживання за межами України, у тому числі ті, які тимчасово перебувають на території України (пп. «в» п. 33 ст. 4 Митного кодексу України) [3].

На відміну від норм Податкового кодексу України, нормами Митного кодексу України резидентський статус особи визначається, виходячи з її громадянства, тобто політико-правового зв'язку особи з державою. Відповідно до Податкового кодексу України громадянство особи є не основним, а додатковим критерієм визначення резидентського статусу (пп. «в» пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14) [2]. Цей критерій також наявний в Модельній Конвенції ОЕСР щодо податків на доходи і капітал, відповідно до якої особа вважається резидентом тієї держави, національною особою якої вона є. Змістом цього критерію є зіставлення політико-правового та фінансово-правового зв'язку особи з державою з метою визначення резидентності особи. Очевидним є те, що цей критерій суперечить принципу рівності платників податків, відповідно до якого в Україні забезпечується однаковий підхід до всіх платників податків незалежно від національної приналежності або громадянства фізичної особи (пп. 4.1.2 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України) [2]. Якщо всупереч закону фізична особа – громадянин України має також громадянство іншої країни, то з метою оподаткування цим податком така особа вважається громадянином України, який не має права на залік податків, сплачених за кордоном, передбаченого цим кодексом або нормами міжнародних угод України (пп. «в» пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України) [2]. Стосовно цього І.М. Мусійчук зазначає, що «законодавець відходить від звичайно використовуваного у вищезазначених положеннях терміну «нерезидент» і не відповідає на питання, резидентом якої країни вважати громадянина України, який одночасно є громадянином іншої держави. Натомість лише зазначається про негативні наслідки для такої особи. Вбачається, що законодавець повинен був дотримуватися попередньо застосованої термінології і стосовно подвійного громадянства громадянина України на предмет визначення його резидентського статусу» [10].

Відповідно до положень Митного кодексу України додатковими критеріями визначення резидентського статусу є постійне місце проживання та фактичне перебування в державі. Але зміст додаткових критеріїв нормами Митного кодексу України не розкривається. Проблемним питанням також є визначення «тимчасового перебування за кордоном» та «тимчасового перебування на території України» у зв'язку з відсутністю граничного строку перебування, порядку його обліку та періодами обчислення.

Враховуючи те, що Митним кодексом України регулюються правовідносини щодо процедурних аспектів, пов'язаних з переміщенням товарів через митний кордон України, можна припустити, що ці норми є спеціальними – застосовуються лише щодо справляння мита. Але пп. «а» та пп. «в» п. 50 ст. 4 Митного кодексу України [3] визначає правовий

статус осіб у частині сплати митних платежів (ПДВ, акцизний податок та мито), які, відповідно до ст. 9 Податкового кодексу України, належать до загальнодержавних податків та зборів [2].

Таким чином, можна дійти висновку, що норми Податкового кодексу України та Митного кодексу України не узгоджуються в частині визначення резидентського статусу платника обов'язкових платежів. Така колізія в українському правовому просторі породжує два окремих явища: «податкових» та «митних» резидентів України. Ці особи наділені різним обсягом прав та обов'язків в межах однієї підгалузі (або двох споріднених підгалузей) фінансового права в частині залучення (мобілізації) грошових коштів до централізованих фондів.

3. Науково-практичний аналіз негативних наслідків колізійного визначення резидентського статусу фізичної особи в Податковому та Митному кодексах України

З метою мобілізації коштів і створення умов для повного і своєчасного фінансування функцій держави та органів місцевого самоврядування, для регулювання публічних фінансових правовідносин, законодавець ухвалює нормативні акти, які за своєю суттю не належать до фінансово-правових, однак за відсутністю яких фінансові відносини не можуть бути врегульовані належним чином [1, с. 824].

Так, одним із таких нормативних актів є Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23.09.1994 р. № 185/94-ВР. Стаття 1 закону містить імперативну норму, що виручка резидентів у іноземній валюті підлягає зарахуванню на їхні валютні рахунки в уповноважених банках у строки виплати заборгованостей, зазначені в контрактах, але не пізніше 180 календарних днів з дати митного оформлення (виписки вивізної вантажної митної декларації) [11]. Тобто цей закон поряд з податковими та митними резидентами породжує у правовому просторі ще й «валютних резидентів». Однак згаданий закон не містить ані визначення терміну «резидент», ані бланкетної норми, яка б відсилала до джерела визначення цього терміну. Ще один приклад – Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ. За ним, іноземні суб'єкти господарської діяльності – це суб'єкти господарської діяльності, що мають постійне місцезнаходження або постійне місце проживання за межами України (абз. 20 ч. 1 ст. 1) [12]. Цей законодавчий акт створює четверту групу резидентів в межах функції мобілізації коштів до публічних фондів – «резидентів зовнішньоекономічної діяльності». Особливістю визначення цього статусу є те, що він детермінується лише залежно від місцезнаходження юридичної особи або постійного місця проживання фізичної особи (абз. 39, абз. 40 ч. 1 ст. 1) та одночасно

суперечить нормам як Податкового кодексу України, так і Митного кодексу України. Хаотичне регулювання правового статусу зобов'язаної стосовно держави сторони фінансових правовідносин неможливо пояснити ані з позиції регулювання різних правовідносин, ані з позиції різного часу ухвалення цих нормативно-правових актів. Але очевидним є те, що позитивної динаміки економічного розвитку держави важко досягти без комплексного регулювання фінансових відносин.

Стан приватних фінансів цілком залежить від стану ринку і законів ринкової економіки, публічні фінанси не ізольовані від ринкової економіки. Вони дещо підпорядковані ринковим факторам, але цілком залежать від дій публічної влади [1, с. 811], яка на кожному етапі відтворювального процесу (виробництво, обмін, розподіл, споживання) мобілізує кошти до державних фондів. Внаслідок відсутності єдиного законодавчого підходу до визначення правового статусу зобов'язаних стосовно держави осіб створюються несприятливі умови не тільки для приватного і публічного секторів економіки, а й для фінансової системи держави загалом.

Колізійне визначення резидентського статусу осіб у фінансових правовідносинах створює передумови для неправомірної поведінки суб'єктів цих правовідносин та для суперечливої правозастосовчої діяльності фіскальних органів. Яскравим прикладом цього може бути ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.08.2015 р. у справі № К/800/15579/14 [13]. Фактичні обставини справи: фізична особа – громадянин України, що є резидентом Німеччини (має картку-дозвіл на постійне безстрокове проживання у Німеччині; офіційно зареєстрований в Німеччині за певною адресою; є засновником та директором юридичної особи – резидента Німеччини; має закордонні паспорти України з дозволом на проживання в Німеччині), керуючись нормами національного податкового законодавства України, обґрунтовано вважав себе резидентом Німеччини. Під час перетину кордону України на власному автомобілі співробітники фіскальної служби відмовили йому у тимчасовому ввезенні транспортного засобу на територію України строком до одного року (як для нерезидентів України) та надали дозвіл на ввезення транспортного засобу в митному режимі «транзит» строком на 10 днів (як для резидентів України), посилаючись на пп. «в» п. 50 ст. 4 Митного кодексу України, а не на пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України. Вищий адміністративний суд України підтримав позицію судів попередніх інстанцій та ухвалив рішення не на користь фізичної особи, виходячи з того, що під час визначення поняття «нерезидент» в контексті цих правовідносин не підлягають застосуванню норми Податкового кодексу України. Іншими словами, таку позицію можна пояснити тим, що відповідно до норм Податкового кодексу

України позивач не є резидентом України, а відповідно до норм Митного кодексу України (що є частиною податкового законодавства України) позивач є резидентом України.

Якщо подивитись на аналогічну проблематику з іншого боку (з боку справляння податків), то, наприклад, відповідно до пп. 212.1.3 п. 212.1 ст. 212 Податкового кодексу України, платником акцизного податку (що є митним платежем) є фізична особа – резидент або нерезидент, яка ввозить підакцизні товари (продукцію) на митну територію України в обсягах, що підлягають оподаткуванню, відповідно до митного законодавства. Звідси виникає теоретичне питання: резидентський статус такої особи повинен визначатись нормами Митного кодексу України, оскільки це відносини, пов'язані зі справлянням митних платежів, або все ж таки нормами Податкового кодексу України, якими визначається суб'єкт оподаткування акцизним податком (правовий статус платника податку).

Визначення резидентського статусу фізичної особи – платника податків в частині відповідності його основним критеріям (місцю проживання, постійному місцю проживання та основному місцю проживання) ускладнюється через колізійність нормативно-правових актів (Податкового кодексу України та Митного кодексу України). Детермінація правового статусу резидентів, що приймають участь у фінансових правовідносинах, має бути єдиною і не залежати від окремо взятих підгалузей податкового чи митного права.

В державах з розвиненою економікою правове регулювання механізму мобілізації фінансових ресурсів до централізованих фондів коштів проходило еволюційно. Внаслідок цього в правовому полі таких держав (Республіка Франція, Федеративна Республіка Німеччина) бачимо однозначне визначення правового статусу осіб, що зобов'язані сплачувати обов'язкові платежі. В законодавстві цих держав для визначення обсягу правового статусу зобов'язаних осіб (платників податків, зборів) терміни «податковий резидент» або «митний резидент» здебільшого не застосовуються. Обсяг правового статусу визначається законодавчим терміном «фіскальний резидент». Процедури визначення правового статусу фіскального резидента однакові як для податкового, так і для митного законодавства. Етимологія терміну «фіскал» походить від латинського слова «fiscus» – каса, казна (скарбниця). Його використовують у публічних фінансах для визначення або осіб, або джерела надходження грошових коштів до бюджетів [14].

Запровадження в українському правовому полі єдиного підходу до визначення правового статусу зобов'язаних стосовно держави осіб для всіх нормативно-правових актів, які врегульовують відносини з приводу мобілізації фінансових ресурсів до централізованих фондів коштів,

сприятиме як позитивній правозастосовній діяльності, так і належному функціонуванню фінансової системи держави як єдиного механізму. Перший малопомітний крок у цьому напрямку можна прослідкувати з реорганізації Міністерства доходів і зборів України (до компетенції якого входила податкова та митна політика держави) в Державну фіскальну службу України. Надалі потребують узгодження норми податкового, митного законодавства та інших нормативно-правових актів, ухвалених з метою залучення грошових коштів до централізованих фондів коштів [14].

На законодавчому рівні резидентський статус фізичної особи детально врегульовано нормами Податкового кодексу України, які відповідають, як Модельній Конвенції ОЕСР щодо податків на доходи і капітал, так і законодавчій практиці держав з розвиненою правовою системою. Митний кодекс України також містить визначення понять «резидент» та «нерезидент», однак вони мають інше змістове наповнення, ніж поняття, закріплені в Податковому кодексі України. Відповідно до Податкового кодексу України нормами Митного кодексу України врегульовуються процедурні правила оподаткування, що пов'язані з переміщенням товарів через митний кордон. Отже, виходячи з загальних положень податкового законодавства, правовий статус зобов'язаних осіб визначається саме нормами Податкового кодексу України. Крім того, як вже зазначалось вище, відповідно до п. 5.2 ст. 5 Податкового кодексу України, в разі, якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням Податкового кодексу України, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення Податкового кодексу України.

Висновки

Кожен окремий фундаментальний елемент системи права України – це галузь права, яка складається з правових норм, що врегульовують специфічне коло відносин. Фінансове право – це структурний елемент правової системи України, норми якого врегульовують значний обсяг публічно-правових відносин з мобілізації, розподілу та використання централізованих фондів коштів. Спрямованість галузевого фінансово-правового регулювання на забезпечення та організацію руху публічних грошових коштів виражає предмет фінансового права. Досліджуючи системну побудову фінансово-правової галузі, слід враховувати, що основною ланкою її є фінансово-правова норма. За допомогою відповідної фінансово-правової норми визначається не лише спрямованість державного намагання врегулювати відповідні відносини, але і їх межі. За допомогою фінансово-правових норм обмежується нормативний вплив на однорідні суспільні відносини, які пов'язані із

забезпеченням ефективного руху публічних грошових фондів [4]. Мобілізація грошових коштів до централізованих фондів відбувається переважно через сплату фізичними, юридичними особами обов'язкових платежів у формі податків та зборів. В системі фінансового законодавства України, зокрема в частині регулювання правовідносин щодо мобілізації грошових коштів до централізованих публічних фондів коштів, відсутній єдиний підхід до визначення правового статусу осіб – резидентів та нерезидентів, на яких законом покладено обов'язок щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів. Нормативно-правові акти, якими врегульовуються зазначені правовідносини та які ухвалені з метою залучення грошових коштів до централізованих публічних фондів, по-різному визначають резидентський статус особи, виходячи з тієї групи правовідносин, які вони безпосередньо регулюють (чи митні, чи податкові). Однак рішення, ухвалені від імені держави в частині залучення коштів до публічних фондів коштів, мають утворювати єдиний законодавчий механізм, спрямований на формування дохідної частини. Імплементация західного досвіду у регулюванні аналогічних правовідносин має відбуватись у двох напрямках: законодавчому, що передбачає єдиний порядок визначення поняття «резидент» для всіх фінансових правовідносин та закріплення терміну «фіскальний резидент» замість наявних «податкового» та «митного» резидентів, та підзаконному, коли всі відносини, що можуть виникнути під час практичного застосування законодавчих положень, повинні детально врегульовуватись підзаконними нормативно-правовими актами. Джерелом вирішення проблематики на законодавчому рівні неодмінно має бути досвід розвинених держав, у яких резидентський статус фізичних осіб та процедура його визначення є єдиною як для податкового законодавства, так і для митного. З цією метою доречно внести зміни до податкового законодавства України, зокрема, включити до фінансово-правового понятійного апарату терміни «фіскальний резидент» та «фіскальний нерезидент» і внести відповідні зміни до Податкового кодексу України та Митного кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Воронова Л.К. Вибрані праці / упоряд. М. П. Кучерявенко та ін. Харків: Право, 2016. 949 с.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010, № 2755-VI: із зм. і доп. станом на 20.08.2018. Офіційний вісник України. 2010. Т. 1. № 92. С. 9.
3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012, № 4495-VI: із зм. і доп. станом на 20.08.2018. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38–39. Ст. 288.
4. Лукашев О.А. Правова норма як вихідний регулятор фінансової діяльності. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1584/1/Lukashev_2012_3.pdf .

5. Настюк В.Я. Норми митного права в системі соціально-правових регуляторів. URL: <http://www.apdp.in.ua/v19/36.pdf>.
6. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004, № 1906-IV: із зм. і доп. станом на 20.08.2018. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.
7. Віденська конвенція ООН «Про право міжнародних договорів» від 23.05.1969. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_118/print1464161073893540.
8. Model Tax Convention on Income and on Capital 2014 (Full Version). OECD, 2015. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version_9789264239081-en#page1.
9. Маринчак Є.С. Проблемні питання основних критеріїв детермінації резидентського статусу платників податків. Науково-виробничий журнал Держава та регіони. Серія: Право. м. Запоріжжя 2015. № 4 (50). С. 22–28. URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/4_2015/6.pdf.
10. Мусійчук І. М. Нерезиденти як суб'єкти податкових правовідносин: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. Наук: 12.00.07; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2011. 188 с.
11. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті: Закон України від 23.09.1994, № 185/94-ВР: із зм. і доп. станом на 20.08.2018. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 40. Ст. 364.
12. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991, № 959-ХІІ: із зм. і доп. станом на 15.09.2016. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 29. Ст. 377.
13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.08.2015 у справі К/800/15579/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48888700>.
14. Маринчак Є.С. Питання законодавчого визначення правового статусу особи, як зобов'язаної сторони у фінансових правовідносинах. Науковий вісник публічного та приватного права : збірник наукових праць / Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. № 3 (18). С. 119–122. URL: <http://nvppp.in.ua/vip/2017/3/25.pdf>.

РОЗДІЛ 2. РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Ченцов В.В.,
*доктор історичних наук, професор,
перший проректор
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

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

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ХРОНОЛОГІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН ТА ПОДАЛЬША ПЕРСПЕКТИВА¹

Інституційна реформа державної служби має відбуватися системно, послідовно, у відповідності до правових принципів. Утім, дійсність є іншою: реформа відбувається спорадично, безсистемно, всупереч правовим приписам. Відчутним, на жаль, є суб'єктивізм у прийнятті управлінських рішень у царині митної справи. Як наслідок, виникає обґрунтований сумнів у тому, що органи виконавчої влади, покликані її здійснювати, діятимуть у суворій відповідності із вимогами ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка прямо передбачає, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Ця стаття є підсумком критичного осмислення хронології нормативно-правового забезпечення інституційної реформи митної служби, пошуку перспективних шляхів її осучаснення.

Вступ. Окремі сентенції, що певною мірою відіграли роль вступу в це дослідження, викладено в попередній нашій праці, яка дістала назву

¹ Під митною службою, а також органами митної служби, митними органами в статті розуміються юридичні особи публічного права та їхні структурні підрозділи, спеціально уповноважені безпосередньо здійснювати митну справу.

«Організаційно-правовий механізм розвитку митної справи в Україні» [1]. У ній, зокрема, спірною було визнано точку зору щодо необхідності перманентної модернізації митної служби як одного з пріоритетних об'єктів державного управління з огляду на постулат, що митна справа будь-якої країни не існує статично і що її зміст, сфера, структура безперервно змінюються під впливом політичних, економічних, міжнародних та інших факторів [2]. Піддано сумніву аргументи щодо того, що зміна складових частин митної справи об'єктивно тягне за собою зміни в системі митних органів, їх правовому статусі та відповідні уточнення в структурі та повноваженнях структурних підрозділів [3, с. 4]. Акцентовано було також увагу на негативних рисах теперішнього етапу інституційної реформи української митної служби, таких як: 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, б) брак внутрішньої мотивації щодо постановки стратегічних цілей, відтак залежність від зовнішнього чиннику (орієнтація на вимоги ЄС, МВФ) (посилання на Меморандум із Міжнародним валютним фондом як категоричний імператив, але при тому довільне тлумачення відповідних його норм, чергова активізація зусиль після візиту технічної місії іноземної держави); в) ігнорування результатів наукових досліджень, зокрема в царині юридичної науки; г) формалізм у комунікації з громадським сектором (відсутність офіційної реакції Мінфіну України, ДФС України на чисельні комунікативні заходи, низький рівень представництва на них) тощо.

У межах цієї праці ставимо собі за мету повніше розкрити питання нормативно-правового забезпечення інституційної реформи органів митної служби України крізь призму хронології змін у законодавстві, а також перспектив подальшого розвитку митної системи.

Виклад основного матеріалу.

На думку авторів монографії «Актуальні питання теорії та практики митної справи» (2013) [4], наукове забезпечення реалізації стратегічного розвитку митної справи як таке охоплює собою (а) теоретико-методологічні засади наукового забезпечення в податково-митній сфері, (б) методичні аспекти оцінювання ефективності здійснення митної справи, (в) наукове забезпечення державного управління в податково-митній сфері як засіб формування інноваційної моделі її розвитку. Остання позиція стає можливою у випадку 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 України. Так само навколо жодної з державних служб не відбувалося такої полеміки, як із приводу майбутнього митної служби. Коли діапазон думок, ідей, концепцій коливався би від традиційного заперечення права на самостійне існування митної служби як такої в системі органів виконавчої влади й до пропонування утворити нову якість митної системи шляхом ухвалення окремого спеціального законодавчого акту про заснування Національної митної служби України [5], під якою автори законопроекту розуміють чомусь лише «центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику», а не службу як певну сукупність органів виконавчої влади та установ.

Процес трансформації митних органів в органи доходів і зборів було завершено внесенням змін до Митного кодексу України Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи», яким розділ 20 Митного кодексу України, що мав назву «Митна служба України», було перейменовано на «Органи доходів і зборів», визначено систему цих органів, їх призначення, основні завдання тощо, а термін «митні органи» в Митному кодексі було замінено на термін «органи доходів і зборів». Таким чином, із внесенням до Митного кодексу України, інших законодавчих актів непередуманих і недоречних змін, що фактично виключають із нормативного вжитку на законодавчому рівні (оскільки на підзаконному рівні цей термін залишився) термін «митні органи», розпочався новий етап реформування митних органів, що триває і дотепер [6, с. 29].

Вже в період дії МК України 2002 року постало питання щодо зміни в митній системі. Так, 2011 року з'являється проект утворення Державної служби доходів як результат об'єднання Державної податкової служби України, Державної митної служби України й територіальних підрозділів Пенсійного фонду України. Ініціатива Координаційного центру з впровадження економічних реформ була підтримана тодішньою Адміністрацією Президента України (лист АП №03-01/1413 від 17.05.11 р., адресований КМУ). Розробники проекту посилалися на позитивний, на їхню думку, досвід Угорщини, Ісландії, Нідерландів, Великобританії, Аргентини [7, с. 94].

Невдовзі, а саме в червні 2011 р., КМУ відкладає розгляд питання концепції реформування податкової та митної служби [8] (саме так, у поєднанні двох відомств) й відправляє концепцію на доопрацювання. При тому, що в березні того року глава держави доручив протягом місяця підготувати й затвердити програму реформування Держмитслужби й Державної податкової служби. Розроблений КМУ проект

концепції розвитку вказаних служб на 2011–2014 роки передбачав пряме підпорядкування митної служби Міністерству фінансів України.

Хоча вже тоді висловлювалися застереження з приводу такого варіанту розвитку подій і поряд із перевагами даного кроку звучали аргументи «проти» [9]. Ось деякі з них: наявність у відомств функцій, не властивих іншим державним структурам; юридичні труднощі об'єднання (на той час ВРУ лише прийняв Податковий кодекс [10] і Закон України про єдиний соціальний внесок (ЄСВ) [11], у першому читанні прийнято було Митний кодекс; ані ці, ані будь-які інші нормативно-правові акти не передбачали існування Державної служби доходів, тож змінювати довелось би десятки законів і сотні підзаконних актів, а це, як відомо, складний і тривалий процес); ускладнення бізнес-процесів (особливі перестороги відчували представники малого й середнього бізнесу); поява посади зі значними владними повноваженнями й можливостями впливати на рух 80-90% доходів зведеного бюджету плюс доходи Пенсійного фонду, або близько 1/3 валового внутрішнього продукту.

Останні чотири роки нормативно-правового супроводу процесів реформування митниці як державної інституції також не відзначаються послідовністю та системністю.

Так, у травні 2014 року розробляються «Основні напрями реформування української митниці» [12], Уряд приймає постанову № 160, якою утворює Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення.

У червні 2015 року Уряд презентує інституційну реформу ДФС. У її основі – ідея аутсорсингу (outsourcing), що в порядку експерименту передбачав практиковане раніше в окремих країнах із перехідною економікою делегування управління окремими митницями іноземній компанії Crown Agents, «що працює більш, ніж зі 100 країнами світу та вже створила такі потужні державні інституції, як Митна система Анголи, реорганізувала Центральні медичні склади Замбії та систему сплати податку на додану вартість Королівства Лесото» [28].

Утім, чи є приклад африканських країн показовим? Ближчі до України географічно й подібні за митно-економічною проблематикою, скажімо, Албанія й Болгарія [13]. У 2013 році уряд першої з них підписав угоду із залучення іноземних консультантів до вдосконалення митної діяльності – на загальну суму 8,5 млн. €. За перший рік цієї угоди уряд сплатив консультанту за надані послуги 4,2 млн. €. При цьому лише на автомобілі для іноземних найманих працівників було витрачено 400 тисяч €. Контрактом передбачалося, що внаслідок «митного аутсорсингу» консультанти збільшать надходження від митних платежів

на 1% ВВП країни. Проте ці очікування не виправдалися. За даними албанського Мінфіну, фактичні надходження імпорتنих податків склали на 3,5% менше, ніж було заплановано. На початку 2015 року в листі до МВФ Албанія відкрито визнала, що залучені іноземні консультанти не спромоглися забезпечити зростання обсягів імпорتنих податків. Як наслідок, уряд Албанії в серпні 2015 року визначився, що не буде продовжувати контракт із британськими консультантами на наступний рік. Проте вирішили до реформи митниці та надання послуг «аутсорсингу» залучити грузинську компанію «Reformatics».

Приватна іноземна компанія надавала консультаційні послуги митній адміністрації Болгарії з 2001 року. Послуги іноземців сплачувались безпосередньо з кишені болгарського платника податків. Контракти з іноземцями спочатку були засекречені. Проте в 2009 році болгарський уряд прийняв рішення опублікувати тексти двох укладених контрактів задля більшої прозорості державних фінансів. Як виявилось, сукупна вартість послуг британських найманих працівників за обома контрактами коштувала болгарській скарбниці майже 22 млн. £. При цьому більша частина даної пристойної суми пішла на зарплату самим британцям. Наприклад, заробітна плата головного британського консультанта склала більше 16 тис. фунтів на місяць, а особа, яка входила до складу так званих «мобільних груп», отримувала 7,5 тис. £ на місяць. Беручи до уваги порівняно невелику (за мірками ЄС) середню зарплатню в Болгарії, зрозуміло, що опубліковані контракти викликали неабиякий суспільний резонанс. Міністерство фінансів країни зробило висновок, що послуги британців є досить дорогими, в той час як Болгарія має власних фахових працівників, які зможуть змінити митницю на краще.

Та головною причиною небажання користуватися послугами запрошених іноземних спеціалістів стало навіть не марне витрачання державних коштів. Як пояснили болгарські вищі урядовці, британські консультанти не змогли надати зрозумілу відповідь на запитання болгарського прем'єра про те, чому, незважаючи на зарозумілі поради та чималі гонорари, корупція в болгарській митниці продовжується. Відтак після завершення контракту із зовнішніми консультантами з надання практичної допомоги він не був пролонгований.

Всесвітня митна організація (ВМО) свою думку із цього приводу висловлювала неодноразово. Під час відповідних численних робочих заходів (які здебільшого проводилися в країнах Африки) керівні експерти ВМО постійно наголошували, що недопустимо, щоб приватні компанії виконували функції саме митниці як державного органу (наприклад, огляди, митна оцінка, контроль класифікації та походження тощо). Генеральний секретар ВМО пан Кунію Мікурія зазначав, що внаслідок неоліберального економічного підходу уряди деяких країн, що

розвиваються, у 80-х рр. 20-го сторіччя прийняли помилкове рішення делегувати споконвічні митні функції (включаючи визначення розміру митних платежів) приватним компаніям у рамках так званих «передвдвантажувальних інспекцій» (PSI) [13]. Через слабкість національних митних адміністрацій до цього суперечливого заходу вдалися близько 30 країн. Проте зрозумівши, що неконтрольована «приватизація митниці» не приносить очікуваних результатів у вигляді підвищення ефективності митної діяльності, багато із цих держав відмовилися від найманих «аутсорсерів». Дослідження досвіду таких країн, що були у свій час проведені ВМО, показали дуже суперечливі результати щодо (не)спроможності іноземців як підвищити рівень податкових надходжень, так і покращити ефективність роботи митниці. При цьому запрошені працівники фактично не передавали африканським митникам ані досвіду, ані знань, ані технологій. Фактично невиправдане залучення приватного сектору до митної справи призвело до довгострокової залежності недорозвинених африканських країн від контрактів з іноземними «помічниками».

У той самий час національні митні служби держав, що вдалися до «митного аутсорсингу», позбавлені притаманних їм функцій, поступово деградували. Відтак країни, що знайшли в собі мужність позбутися аутсорсингу, зіткнулися з тим, що для відновлення повноцінної роботи національної митниці потрібні чималі фінансові ресурси. Наприклад, у 2015 році для того, щоб поновити спроможність митної служби Гани проводити тарифну класифікацію товарів після панування «приватників», ВМО та особливо митна адміністрація Японії були змушені надавати цільову спонсорську допомогу уряду цієї країни. Нігерійська ж митна служба відмовилася від послуг іноземних компаній ще з початку 2013 року завдяки позиції адміністрації тодішнього президента країни. Як було влучно сказано нігерійськими експертами: «Якщо якась країна легковажно делегує основні митні послуги приватним компаніям, така країна мусить одночасно взагалі розігнати свою митну адміністрацію. Адже ніхто не може керувати морським судно краще, ніж капітан, у той час як навіть найкращий у світі пілот зазнає фіаско, ставши за кермо корабля». Негативний досвід митного аутсорсингу мала і Грузія (1999–2002 рр.) із залученням через непрозорий тендер британської компанії ITS.

Окрім аутсорсингу, в управлінні митницями дискусійним є питання адекватного розуміння й практичного впровадження рекомендацій МВФ.

30 червня 2015 року в українському парламенті реєструється проект Закону від 30.06.2015 № 2177а про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби [14]. У законопроекті пропонується: визначити органами доходів

і зборів «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, його територіальні органи» (за чинною нормою – «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости»); визначити новий статус митниці як структурного підрозділу територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації, зону діяльності; виключити з органів доходів і зборів митного посту; упорядкувати у зв'язку із цим порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, а також питання, пов'язані із завершенням митного оформлення, вибірковістю митного контролю, режимом зони митного контролю, забезпеченням законності та правопорядку в зоні митного контролю. Пропоновані в законопроекті зміни до Митного кодексу України, як зазначається в Пояснювальній записці до нього, спрямовані на забезпечення «реалізації рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду щодо створення умов для оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби».

Таким чином, під приводом виконання рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду щодо створення умов для оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби було запропоновано докорінно реорганізувати органи, що здійснюють митний контроль, а саме: позбавити митниці статусу юридичних осіб та включити їх до складу територіальних органів Державної фіскальної служби України на правах структурних підрозділів із одночасною ліквідацією такого поняття, як митний пост. Фактично йшлося про повну передачу повноважень щодо здійснення державної митної справи обласним управлінням ДФС та державним податковим інспекціям на місцях.

Натомість рекомендації місії МВФ в Україні щодо створення умов для оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби, на які посилається автор законопроекту, стосуються виключно податкових органів. Жодних вимог щодо ліквідації митних органів як самостійної структури місія МВФ не висувала. Крім того, профільний парламентський Комітет висловив точку зору, згідно з якою перетворення митниць на структурні підрозділи податкових інспекцій матиме вкрай негативний вплив на ефективність здійснення ними державної митної справи, а отже, не відповідає економічним інтересам України. Своїм протоколом № 33 Комітет відхилив законопроект, який дістав оцінки як деструктивний із боку фахових експертів: «Запропонована в законопроекті «надбудова», яка створюється під гаслом «сервісної служби», ставить перешкоди для прийняття таких рішень і призведе до управління митною справою непрофесійних

фахівців. Пропонується створення головних управлінь ДФСУ в областях. Таким чином, вся управлінська вертикаль повинна з'єднатися в одному головному офісі. Це непотрібна, громіздка і нерозумна структура». Крім того, «митниця втрачає статус юридичної особи, тобто фактично її керівник не зможе призначати посадових осіб свого підрозділу і впливати на кадрову політику. Це алогічно і підриває систему функціонування будь-якого адміністративного організму» [15].

Інші, не менш важливі контраргументи озвучені були представником компанії Ernst & Young: 1. Позбавлення митниць статусу юридичних осіб може негативно позначитися на управлінні митної системи. «Якщо зараз є управлінська вертикаль (будується за територіальним принципом на базі 26 митниць), то в разі перетворення всіх митних підрозділів на митниці їх кількість зросте в рази – до декількох сотень. На жаль, правозастосовна практика митниць не завжди є одноманітною. Тож є ризик, що відмінностей в інтерпретації митного законодавства ставатиме дедалі більше. 2. Однорівнева процедура оскарження рішень митних органів. 3. Розслідування митних порушень. За Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур митниця має на це право. І якщо на даний момент цим займається трохи більше двох десятків юридичних осіб, то за умов, коли їх буде кілька сотень (бо навряд чи вдасться створити підрозділ із розслідування порушень митного законодавства при кожній з новоутворених митниць), може виникнути неконтрольована ситуація. Крім того, ускладниться контроль за митною вартістю, походженням товарів, їх класифікацією, узагальненням досвіду, управлінням процесом. «Це призведе до управлінського хаосу і посилення фіскальної функції митниці ...». 4. За умов відсутності єдиного центру управління митницею посилюються корупційні ризики [15].

Задля реалізації ідеї аутсорсингу розпорядженням КМУ від 22.07.2015 р. № 775-р [16] було утворено міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи. Із самого факту появи даного розпорядчого акту КМУ, на наш погляд, випливає: 1) кадрове забезпечення планування й впровадження «митної реформи» потребує зусиль різних органів виконавчої влади, які мають належним чином взаємодіяти, 2) в акті мало місце довільне тлумачення термінології МК України, зокрема ст. 7, в якій визначено поняття митної справи, що здатне призвести до реформування останньої замість вживання заходів з удосконалення механізму митного регулювання (є свідченням недостатнього рівня нормотворчої культури розробників досліджуваного документа).

Окремо постає питання ефективності використання отримуваних від уряду США для реалізації «програми фінансування консалтингових

послуг для реформування української митниці» \$ 4 млн. для залучення міжнародних радників, які мали би допомогти «впровадити на українських митницях сервіс високої світової якості» [17]. Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 617 [18] затверджено було Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України. Як основні завдання робочої групи встановлено: 1) аналіз пропозицій щодо реформування державної митної справи, поданих міжнародними компаніями (радниками); 2) розроблення рекомендацій щодо врахування пропозицій.

Паралельно висувалася ідея незалежнення митних органів. Так, проектом Закону № 2435а від 23.07.2015 про внесення змін до Митного кодексу України щодо організації діяльності національної митниці визначено правові засади організації та діяльності Національної митної служби України, статус митників, а також порядок проходження служби в Національній митниці. У пояснювальній записці обґрунтовано необхідність прийняття даного законопроекту. Зокрема, зазначено, що Постановою Верховної Ради України від 28 лютого 2014 року за № 838-VII схвалено реформування системи центральних органів виконавчої влади та рекомендовано Кабінету Міністрів України здійснити комплекс заходів, спрямованих на ліквідацію Міністерства доходів і зборів України та утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики. Разом із тим Кабінет Міністрів України не виконав Постанову Верховної Ради України, а реорганізував Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення в Державну фіскальну службу України, фактично змінив лише назву.

Авторам законопроекту додав аргументації факт затвердження Указом Президента України Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка в числі пріоритетів називає «реформу державної митної справи та інтеграцію в митну спільноту Європейського Союзу» [19]. Зокрема, ними визнавалося, що має місце (а) порушення одного з основних принципів здійснення державної митної справи – принцип виключної компетенції, митна справа несправедливо віднесена до питань другорядного характеру в складі об'єднаного органу виконавчої влади; (б) порушення чіткої, логічної та контрольованої управлінської вертикалі організації та управління процесом митного контролю та митного оформлення як на центральному, так і на регіональному рівні; (в) штучний розрив функцій на рівні центрального апарату та регіональних рівнів без запровадження ефективних та дієвих механізмів взаємодії та координації, що призвело до розбалансованості керування державною митною справою в Україні.

Метою вказаного законопроекту було заявлено узгодження положень Митного кодексу України зі змінами, що відбулися в системі центральних органів виконавчої влади у зв'язку з ліквідацією Міністерства доходів і зборів України, усунення можливих правових колізій, унормування термінологічного апарату та відповідних норм Кодексу щодо зазначених питань. Зазначену мету пропонувалося досягти шляхом внесення відповідних змін до положень Митного кодексу України та приведення його норм у відповідність до створеної системи центральних органів виконавчої влади. Запровадження норм законопроекту, на думку авторів, сприятиме гармонійному співвідношенню правових норм, усуненню правових колізій та забезпеченню умов для належного функціонування в загальній системі державного управління національних митних органів, виконанню покладених на них законом функцій і повноважень, забезпеченню ефективного здійснення ними державної митної справи.

На вказаний законопроект свій висновок готували фахівці Університету митної справи та фінансів, які висловили свої зауваження, але в цілому надали законопроекту позитивну оцінку як такому, що повною мірою відповідає сучасним тенденціям розбудови ефективного механізму публічного адміністрування і, зокрема, в галузі реалізації митної політики держави. Натомість коментатори запропонували в законопроекті відмовитися від словосполучень: «національна митниця» (див. назву законопроекту), «національний митний орган» (див ст. 546, 547 тощо), «національна митна організація» (див. ст. 549) з огляду на те, що вони є складовими елементами системи Національної митної служби України, а тому не потребують додатково означення «національний» як тавтологічного.

У червні-серпні 2016 року на запит Прем'єр-міністра України представники Митної та прикордонної служби США вивчали стан розвитку митної сфери в Україні. За результатами цієї роботи ними були сформульовані рекомендації щодо реформування митної системи, які знайшли своє відображення в тексті відповідної концепції, заходи з реалізації якої розробили фахівці Міністерства фінансів України (про юридичні перипетії схвалення концепції як акту КМ України можна довідатися з публікації «Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера» [20]). Власне, наприкінці березня 2017 року уряд схвалив підготовлену Міністерством фінансів України Концепцію реформування ДФС, включаючи митний напрям. Документ, за словами її авторів, було підготовлено з урахуванням рекомендацій МВФ, митних стандартів ЄС і рекомендацій митно-прикордонної служби США. Для реалізації Концепції Мінфін розробив проект Плану дій із реформування митниці, що передбачає 19 напрямів, в яких повинні впроваджуватися зміни.

Утім, експертна оцінка ситуації, що складалася в митній системі, була вельми непривабливою. Так, «фактором, який на сьогодні заважає ДФС нормально функціонувати й розвиватися, є надмірна бюрократизація процесів, яка, у свою чергу, спричинена «об'єднанням». Структура виявилася абсолютно немобільною і недиверсифікованою. Відсутність автономії/самостійності окремих складових частин (податкова, митниця, податкова міліція) призводить до неможливості сконцентруватися на виконанні власних «унікальних» функцій, а відтак і до відсутності персоніфікованої відповідальності за кожною з них. Таким чином, у складі, зокрема, фіскальної служби митниці наразі немає: чіткої управлінської вертикалі; чіткої визначеної відповідальності; центру прийняття рішень саме з митних питань; єдиного «джерела» (в тому числі нормативно-правового) розвитку митної справи. Тобто ліквідація Міндоходів принципово не змінила розстановки сил і баланс функцій всередині Державної фіскальної служби. Основний акцент робиться на питанні наповнення державного бюджету, суто «митні» функції адмініструються за залишковим принципом» [21]. Для прикладу, в Республіці Польща починаючи з 1 березня 2017 року в результаті внесення організаційних змін податковій й митні органи, як і в Україні, функціонують як одна структура – Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) [22], місію якої вбачають у забезпеченні стабільності, ефективності, стабільності державних фінансів, наданні високоякісних послуг. Підсумки першого року функціонування KAS засвідчили збільшення податкових надходжень на 15%. Утім, зменшилися обсяги контролю й водночас збільшилися на 43,9% додаткові надходження від контрольних заходів. При цьому слід зауважити, що мережа структурних елементів митної системи кількісно не змінювалася.

У поточному 2018 році Кабінет Міністрів ухвалив рішення ліквідувати Міжрегіональну митницю Державної фіскальної служби (ДФС) як юридичну особу публічного права [23]. Наразі прикре переважання суб'єктивного чиннику над раціональним, зокрема хибна практика українського уряду розв'язувати проблеми міжвідомчої взаємодії шляхом ухвалення структурних змін (для прикладу – прийняття в закритому режимі протокольних рішень про перепідпорядкування Кабінету Міністрів України «Укрзалізниці» та «Нафтогазу» [24]), здатне призвести до виведення ДФС із підпорядкування Міністерства фінансів України.

Висновок. Таким чином, доводиться констатувати відсутність послідовного, раціонального, стратегічно й тактично виваженого підходу до нормативно-правового забезпечення інституційного реформування української митної системи.

Варто погодитися з О.П. Федотовим у тому, що одним із ключових принципів суттєвого реформування системи органів виконавчої влади, на

яких покладено здійснення державної митної справи та адміністративних процедур їх діяльності, має бути те, що тільки система відповідних органів митного спрямування ДФС України має виключне право впроваджувати в життя на повсякденній, постійній, безперервній основі операційні та функціональні завдання державної митної справи. Це зумовлюється як вимогами національного митного законодавства, так і міжнародно-правовими стандартами в цій галузі, що ставить перед наукою адміністративного та митного права завдання пошуку шляхів та способів здійснення такої реформи [25, с. 5–6].

Реформа митної системи, якщо її справжня і єдина мета – підвищити надходження до державного бюджету або ж вирішити питання суто політичного характеру, не дозволить досягти цілей впровадження кращих світових практик митної діяльності, підвищення ролі органів ДФС у загальному кінцевому успіху реформ [26].

Ухвалення вищим законодавчим органом держави й підписання Президентом України знакового закону «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» [27] є важливим і довгоочікуваним кроком у напрямку подальшої модернізації митних процедур, але не слід забувати, що практична реалізація його норм, із-поміж інших, здійснюватиметься посадовцями «недореконструованої» митної служби. Синхронізація розвитку митної справи й інституційного реформування останньої і є тим перспективним планом дій, який має бути реалізований уже ближчим часом.

Список використаних джерел:

1. Ченцов В.В., Мазур А.В. Організаційно-правовий механізм розвитку митної справи в Україні. *Правова позиція*. 2017. № 1. С. 84–98.
2. Ткачова О., Говоруха В. Напрями вдосконалення державного управління митними органами. *Вісник АМСУ. Державне управління*. 2011. № 2. С. 110–119.
3. Додін Є.В., Федотов О.П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посіб. Львів: Митна газета, 2008. 168 с.
4. Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / За заг. ред. д.е.н. І. Г. Бережнюка. Хмельницький, 2013. 428 с.
5. Проект Закону про Національну митну службу України № 3763 від 13.01.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655.
6. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: автореф. дис... д. ю. н. зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків: ХНУВС, 2014. 41 с.
7. Мазур А. В. Призначення митних органів доходів і зборів: правова норма і орієнтир інституційної реформи // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів» (25 листопада 2016 р.). Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2016. 210 с.

8. Кабмін отложив реформу Налогової и Таможни (повідомлення від 9 червня 2011). URL: http://lb.ua/economics/2011/06/09/100632_kabmin_otlozhil_reformu_nalogovoy.html.

9. ГНСУ, ГТСУ и ПФУ можуть об'єдинити: недоліки и переваги. URL: <http://finforum.org/index.php?app=core&module=search§ion=search&do=search&fromsearch=1>.

10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 2-3. Ст. 11.

12. Основні напрями реформування української митниці. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/14235.doc>.

13. Верещагин П. Здам в оренду митницю. Недорого (25.11.2015). URL: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1650244625247618&id=100007862888945&fref=nf.

14. Проект Закону від 30.06.2015 про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби (законопроект № 2177а). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55747.

15. Білоусова Н. У митників забирають автономію. *Дзеркало тижня*. 2015. № 119. 9 липня. URL: <http://www.day.kiev.ua/ru/article/ekonomika/u-tamozhennikov-otnimayut-avtonomiyu>.

16. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: Розпорядження КМУ від 22.07.2015 р. № 775-р. *Урядовий кур'єр*. 04.08.2015. № 140.

17. Уряд США разом з Мінфіном продовжить реалізацію дворічної програми фінансування консалтингових послуг для реформування української митниці. URL: [https://www.facebook.com/o.danyliuk/photos/a.1608585939461857.1073741828.1606315133022271/1611996015787516/?type=3&theater\(1192 × 728\)](https://www.facebook.com/o.danyliuk/photos/a.1608585939461857.1073741828.1606315133022271/1611996015787516/?type=3&theater(1192%20x%20728)).

18. Про затвердження Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: Постанова КМУ від 19 серпня 2015 р. № 617. *Офіційний вісник України*. 2015. № 69. Ст. 2272.

19. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

20. Мазур А., Приймаченко Д. Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера (18.05.2017). URL: <https://glavcom.ua/publications/operaciya-likvidaciya-abo-mitna-reforma-vid-drayvera-415510.html>.

21. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України (документ підготовлено в рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», що реалізується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу.). Київ, 2017. С. 17. URL: http://www.ier.com.ua/files//Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf.

22. Krajowa Administracja Skarbowa: podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania (Biuro Komunikacji i Promocji Wydział ds. Komunikacji KAS, 8 marca 2018 r., Warszawa). URL: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034.

23. Деякі питання діяльності органів Державної фіскальної служби: постанова КМУ від 28 березня 2018 р. № 297. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D0%BF>.

24. Цатурян М., Безпалько У., Шаправський Р. Битва за ДФС: навіщо Гройсман відбирає у Мінфіна фіскальну службу. URL: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/bitva-gfs-zachem-groysman-otbiraet-minfina-1527698933.html>).

25. Федотов О.П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис...д.ю.н.: 12.00.07. Одеса, 2016. 457 с.

26. Концепція реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику: проект розпорядження КМ України. URL: <https://apitu.wordpress.com/2017/04/18/concept/>.

27. 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: Закон України від 06.09.2018 № 2530-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 78. Ст. 2590.

28. Експерти «Crown Agents» ознайомились з роботою підрозділів Київської міської митниці: офіційний портал ДФС України. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-218878.html>.

Квеліашвілі І.М.,
кандидат наук із державного управління
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро

ОЗНАКИ ДИВЕРГЕНЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ МИТНОЮ СПРАВОЮ

Конституційною умовою зовнішньополітичної діяльності нашої країни визнана спрямованість на забезпечення національних інтересів та національної безпеки, взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Аспекти національних інтересів кожна країна визначає індивідуально, це ж стосується і потенційних загроз під час їх реалізації.

Завжди існує деяка сукупність загальносуспільних інтересів, що формуються національною державою і яка надає їй діям у міжнародній сфері ознак індивідуальної суб'єктності [1].

Тож під час визначення понять та дефініцій національного правового поля доцільним є розглядати їх у контексті застосування в митному законодавстві.

У статті пропонується розглянути на прикладі існуючих законодавчих колізій, випадків застосування до одного поняття різних

термінів, що впливає на концепцію діяльності та функціональне навантаження відповідного суб'єкта владних повноважень із питань митної діяльності. Подолання біфуркаційних моментів має надати поштовху для виходу на новий якісний виток стратегічного перезавантаження всіх процесів, пов'язаних із здійсненням державної митної справи в Україні.

Вступ

Упровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі визнано метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2].

У межах реалізації векторів розвитку країни Стратегією-2020 передбачено проведення перезавантаження значної кількості сфер життєдіяльності країни шляхом здійснення масштабних реформ, серед яких передбачається реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу. Як вбачається з назви реформи, її реалізація передбачається через проведення цілеспрямованих інституціональних заходів із реформування державної митної справи, що включають організаційні, правові, управлінські, структурно-функціональні, галузеві, імплементаційні зобов'язання України в рамках Угоди про Асоціацію з ЄС [3].

Загальні положення митного законодавства, основи державної митної справи визначені Митним кодексом України [4]. Для основних еквівалентів митної справи в МКУ наведені поняття «державна митна політика», «митні інтереси», «митна безпека», встановлена сегментація державної митної справи щодо умов, порядків, засад, міжнародної орієнтації та керівництва, принципи здійснення державної митної справи.

Однак будь-яка діяльність набуває якісних ознак за наявності концептуально визначених об'єктно-суб'єктних правовідносин, інструментів управління цією діяльністю.

Структурно-функціональна та субординаційна ієрархія в правовідносинах органів виконавчої влади, до компетенції яких належить організація, формування, реалізація завдань митного спрямування визначена керівними нормативно-правовими актами, має досить розгалужений контент, різноманітність інтерпретації визначень та понять, що надає законодавству на сучасному етапі ознак дивергенції.

1. Структурні реформи та їх вплив на управління державною митною справою

Законом «Про митну справу в Україні» [5] встановлено право країни самостійно створювати власну митну систему і здійснювати митну справу,

орієнтовану на формування спільного ринкового простору і митних союзів з іншими державами. Митна справа визнана складовою частиною зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України.

Спрямованість на інтеграцію в зовнішньоекономічну систему надала повноважень здійснення митної справи Державній митній службі України як центральному органу виконавчої влади. Зміни парадигми подальшого бачення розвитку митної справи та реалізації митної політики призвели до перезавантаження митної складової частини в системі органів виконавчої влади. Але наразі ще й на теперішній час не існує сталого бачення цілісної мети цих процесів.

Із 2013 року слід констатувати відсутність однозначності в підходах до подальшого реформування митних органів: робити це в складі ДФС чи відновлювати (або створювати заново) самостійну інституцію. На фоні невизначеності зі стратегічним курсом реформ дістають розвитку занадто різнопланові ідеї:

- 2013 рік – об'єднання податкових та митних органів у складі Міністерства доходів і зборів з урахуванням досвіду Великобританії;
- 2014 рік – ліквідація Міністерства доходів і зборів та відновлення самостійності митних органів змінюється перетворенням Міністерства на Державну фіскальну службу;
- 2015 рік – повна ліквідація митниць як юридичних осіб та передача окремих митниць на аутсорсинг іноземним компаніям;
- 2016 рік – Депутатами зареєстрований законопроект «Про Національну митницю», Урядом схвалено Концепцію щодо залучення компаній (радників) до реформування митниць Державної фіскальної служби. У результаті чого в повній відповідності до Митних прототипів Європейського Союзу відбудеться: збільшення надходжень податків і зборів до державного бюджету України від митниць; зменшення можливостей для вчинення корупційних діянь у роботі митниць; спрощення митних процедур для підприємств [6].

У 2017 році Кабінет Міністрів України схвалив концепцію реформування ДФС, яку розробив Мінфін, беручи до уваги рекомендації міжнародних партнерів України, зокрема Міжнародного валютного фонду, Митно-прикордонної служби США, Міністерства фінансів США та Європейської Комісії. Окрім того, під час розроблення було використано ряд міжнародних документів, а саме зведені митні стандарти ЄС (Customs Blueprints) та зведені фіскальні стандарти ЄС (Fiscal Blueprints).

Першим кроком щодо реалізації даної концепції було проведення реорганізації ДФС у 2 етапи. На першому етапі змінюється організаційна структура митниці (з 1 травня 2017) шляхом ліквідації юридичних осіб на обласному рівні з метою централізації функцій. Так, з існуючих

27 митниць залишається 1 централізована митниця. На рівні області передбачається створення представництв центральної митниці з метою полегшення проведення адміністративних процедур та здійснення нагляду. Відповідно, на районному рівні залишаються митні пости, які підпорядковуються центральній митниці.

На другому етапі (з 1 січня 2018 року) в податковій вертикалі будуть ліквідовані юридичні особи на обласному рівні та створено Міжрегіональне головне управління ДФС [7].

Складається ситуація, коли замість завершення одного варіанта реформи (з оцінкою його результативності та відповідними висновками) народжується новий. Через таку незавершеність змін ні суспільство, ні посадові особи митниць не відчують позитивних зрушень, а нестабільність системи призводить до зміщення пріоритетів через відсутність перспектив, що, безперечно, є негативним мотиватором до сумлінної роботи [8].

Але за межами офіційної презентації залишаються нагальні проблеми, що притаманні діяльності органів держави під час формування та здійснення державної митної справи – це законодавча невизначеність діяльності органів влади, термінологічна неузгодженість основних термінів і понять.

Основним документом, який визначає специфічні аспекти митної діяльності, є Митний кодекс України [4]. МКУ встановлено, що шляхом здійснення державної митної справи забезпечуються та реалізуються національні інтереси України, які включають у себе і поняття «митні інтереси». Стан захищеності митних інтересів забезпечується митною безпекою.

До митних інтересів, захист яких забезпечує митну безпеку України, за визначенням В.П. Мартинюка, можна зарахувати:

- створення сприятливих умов для полегшення торгівлі;
- прискорення товарообігу й пасажиропотоку через митний кордон;
- своєчасне й повне справляння митних платежів;
- ефективну організацію боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил та ефективного запобігання їм (у тому числі попередження та відвернення правопорушень);
- наближення митного законодавства України до світових вимог, розвиток міжнародного співробітництва в галузі митної справи та інше [9].

Є цілком очевидним, що реалізація наведених аспектів митної діяльності, що визначають митні інтереси, можлива завдяки оптимізації митної діяльності, поміркованим і виваженим відносинам між суб'єктами владних повноважень не тільки на субординаційному, але і на реординаційному та координаційному рівнях, від чого безпосередньо

залежить як ефективність проведення реформ, так і інтегрованість країни та виконання завдань за зовнішніми зобов'язаннями.

Конструктивною особливістю на сучасному етапі управління державною митною справою є наявність багатоступінчатого рівня підлеглості та взаємозалежності.

Державному управлінню митною справою, як і іншим видам державного управління, властивий владний характер. Механізм дії влади знаходить своє втілення в тому, що сукупна воля суб'єкта управління підпорядковує собі сукупну волю керованого об'єкта. Ця дія виявляється у виконанні розпорядчих повноважень від імені держави.

Державне управління митною справою будується на основі вертикальних, субординаційних, ієрархічних та комунікацій відносин, зважаючи на імперативність управлінської діяльності, поширені вертикальні відносини, тобто відносини суворого підпорядкування адміністративної і дисциплінарної влади суб'єктам управління. Суб'єкти державного управління митною справою реалізують юридично-владні повноваження, що належать їм, в адміністративному порядку [10].

Утім, сталим баченням у наукових колах є визначення управлінських відносин між різними за статусом органами державного управління у вигляді вертикальної та горизонтальної ієрархії. У залежності від способу досягнення кінцевого результату відносини між органами пропонуються класифікувати на субординаційні, що здійснюються через підпорядкування, координаційні, що здійснюються через погодженість та поєднання дій, та реординаційні відносини, що відбуваються через здійснення зворотного впливу. Підґрунтям для забезпечення сталого розвитку таких відносин є адаптована до потреб та бездоганного застосування правова основа.

У монографії В.А. Дерещь «Органи виконавчої влади України та управлінські відносини» під управлінськими відносинами пропонується розуміти суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади, незалежно від їхнього організаційно-правового рівня в системі з приводу кінцевого результату діяльності, пов'язаної з розробленням і втіленням державної політики, управлінням різноманітними сферами суспільного життя.

Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади складають повноваження органів, тобто їх права та обов'язки, передбачені законодавством, а повноваження знаходять вияв у поведінці, діях щодо реалізації прав та виконання обов'язків [11].

В юридичній енциклопедії поняття повноваження трактується як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у

встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [12].

Повноваження встановлюються в нормах права як на законодавчому, так і на підзаконному правових рівнях. Цей термін використовується в різних галузях права і тому вважається загальноправовим [13].

Коло повноважень по митних питаннях кожного органу за владною ієрархією визначається в спосіб та за змістом правозастосовчих документів.

Екстраполяція наукового бачення змісту управлінських відносин у державному управлінні доречна під час застосування в контексті управління державною митною справою.

Бачення субординаційної ієрархічної вертикалі владних повноважень із питань митної діяльності через аналіз використання термінів та понять правової бази дозволяє виявити можливі причини уповільнення проведення реформ у митній сфері.

Регламентом Верховної Ради України [14] встановлено, що засади зовнішньоекономічної діяльності, митної справи визначаються виключно законами України, прийняття яких є виключною компетенцією головного органу країни – Верховної Ради.

Законодавство України з питань державної митної справи відповідно до статті 1 МКУ [4] складається з Конституції України, Митного кодексу, інших законів України, що регулюють питання державної митної справи, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також із нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу, та інших законодавчих актів.

Конституцією України (стаття 116) [15] обов'язки організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи покладено на Кабінет Міністрів України.

Відповідно до Закону України від 04.04.1995 № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» [16] для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій із числа народних депутатів України утворюється Комітет Верховної Ради України, який є органом Верховної Ради України. Повноваження всіх комітетів здійснюються в межах трьох функцій: законопроектної, організаційної, контрольної.

Одним із таких органів Верховної Ради України є Комітет із питань податкової та митної політики, який входить до переліку комітетів, затвердженого Постановою Верховна Рада України від 04.12.2014 № 22-VIII «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» [17].

Митна справа та митні тарифи, діяльність митних органів поряд з іншими є предметом відання Комітету з питань податкової та митної політики. У складі Комітету з питань податкової та митної політики працюють підкомітети: з питань запобігання правопорушень на митниці, з питань митної справи та вдосконалення Митного кодексу України, з питань тарифного та нетарифного регулювання, з питань правового забезпечення діяльності митних органів [18].

Стосовно органів, діяльність яких є об'єктом уваги Комітету з питань податкової та митної політики та його підкомітетів, у 2013 році в МКУ були внесені зміни, відповідно до яких слова «митний орган» замінено словами «орган доходів і зборів» у всіх відмінках та числах. Органами доходів і зборів є ДФС та її територіальні органи, до яких віднесені й митниці.

Діяльність, пов'язана з контролем за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, належить до загальних питань компетенції Кабінету Міністрів України. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики в різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління [19].

Митна справа, провадження зовнішньоекономічної діяльності є об'єктом організації і забезпечення та включені до переліку повноважень і до основних завдань Кабінету Міністрів України.

Система органів виконавчої влади України відповідно до Закону від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» [20] складається з міністерств та центральних органів виконавчої влади, територіальних органів. До органів, повноваження яких стосуються питань державної митної політики, державної митної справи, за цією ієрархією визначені органи, про які йтиметься нижче.

Забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, поряд із іншими сімнадцятьма державними фінансово-грошовими політиками, головний орган у системі органів виконавчої влади – Міністерство Фінансів України [21].

Реалізує державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства центральний орган виконавчої влади – Державна фіскальна служба України (ДФС). Діяльність ДФС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів [22].

ДФС здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи.

Реалізує повноваження ДФС митниця, як територіальний орган у зоні своєї діяльності, що визначається положенням про митниці ДФС та відповідно до якого забезпечують реалізацію політики у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства та здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, митних та інших платежів.

У цій структурі існує ще один орган доходів і зборів – митний пост. За визначенням МКУ це митний орган, який входить до складу митниці як відокремлений структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Митний пост є нижчим органом за організаційно-правовим статусом, але при цьому за окремими питаннями йому делеговані самостійні повноваження, в тому числі приймати рішення без попереднього узгодження, що стосуються здійснення митних формальностей та митного контролю, митний пост наділений правом нормотворчої, структурної ініціативи.

Повноваження за типовим положенням про митний пост передбачають реалізацію державної політики у сфері державної митної справи під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний контроль України; справляння податків і зборів, митних та інших платежів.

Органи доходів і зборів, а це ДФС, митниці, митні пости безпосередньо здійснюють державну митну справу.

Митний кодекс України [4] однозначно окреслив повноваження митниці, митного поста: забезпечення виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Виходячи з керівних документів – таких, як положення про митницю, яке затверджує центральний орган виконавчої влади (ДФС), положення про митний пост, що затверджує керівник митниці, – відзначимо, що ці структури у визначеній зоні діяльності, поряд із виконанням завдань, передбачених МКУ, мають забезпечувати виконання повноважень ДФС, забезпечувати реалізацію політики у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Тобто відбувається делегування повноважень органу вищого рівня нижчому.

Форма взаємодії між суб'єктами за вертикаллю владних повноважень передбачена затвердженням положенням про його діяльність. Відповідно, із положенням про діяльність між суб'єктами виникають субординаційні правовідносини, пов'язані з безпосереднім функціональним, методичним підпорядкуванням, підзвітністю та контрольними повноваженнями.

Інвентаризація тематичного контенту діяльності органів виконавчої влади з митних питань надає уявлення про наявність тавтологічності у визначеності повноважень, різноманітності та невизначеності митної термінології, проявляється функціональна інтегрованість у субординаційній ієрархії, та лише географічна відмінність та конкретизація деяких завдань створює відмінність.

Виходячи із законодавчих актів, що встановлюють повноваження суб'єктів владних повноважень, можливо виділити такі форматні критерії управління державною митною справою, як: відання, організація, забезпечення, контроль, забезпечення формування та реалізація, здійснення.

Академічний тлумачний словник української мови [23] надає означення перелічених вище законодавчих вживань.

Відання – обізнаність, завідування, керування, розпорядження [24].

Організовувати: створено від «організація» (від грец. ὄργανον – інструмент). Створювати, засновувати, залучаючи до цього інших, здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення, забезпечувати, влаштовувати, вишукуючи для цього необхідні можливості. Згуртовувати, зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати зусилля [25].

Забезпечувати – задовольняти в потребах, створювати надійні умови для здійснення; гарантувати, захищати [26].

Формувати – давати існування; створювати, організовувати, створювати (орган, підрозділ і т. ін.) [27].

Реалізовувати – здійснювати, робити реальним, втілювати в життя [28].

Здійснювати – запроваджувати, втілювати в життя, виконувати, робити і т. ін. [29].

Із наведеного вбачається спільна для всіх посилань ознака – це діяльність із метою досягнення певного результату. За своїм функціональним змістом це дії, що окреслюють повноваження відповідного суб'єкта, діяльність якого пов'язана з виконанням завдань відповідного спрямування, в даному контексті – митного.

Ураховуючи ресурсну наповненість державної митної справи за визначенням статті 7 МКУ [4], більшість учених у науковій полеміці стосовно дефініції «митна справа» визнає її як засіб (засоби), за допомогою якого забезпечується реалізація державної митної політики.

Політика завжди асоціюється з владою, владними повноваженнями. Це ж проектується і на митну політику, якій за своєю унікальною специфікою притаманні відповідні владні повноваження у визначених законодавством аспектах діяльності.

У даній сфері це діяльність, пов'язана з виконанням завдань окремим органом виконавчої влади, до компетенції якого належать питання, пов'язані з митною справою.

Науковцями, що досліджували питання митного спрямування, аргументовано доводилась доцільність введення та застосування в митній термінології поняття «митна діяльність». Ця тема підіймалась у працях І.Г. Бережнюка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Б.А. Кормича, А.В. Мазура, К.К. Сандровського.

За аргументованими переконаннями Д.В. Приймаченко, митна діяльність – це виняткова прерогатива митних органів та їх посадових осіб. І здійснюється ця діяльність у зв'язку зі здійсненням митного контролю, митного оформлення товарів, предметів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, застосуванням заходів тарифного та нетарифного регулювання, створенням сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України. Науковець визнає поняття «митна справа» штучним [30].

Ю.Д. Кунев стосовно поняття «митна діяльність» зазначив, що «роль митних адміністрацій відносно митної справи подвійна. Перша роль полягає в необхідності здійснення митної справи, друга – в організації управління цією справою та її розвитку, що в сукупності зумовило появу в теорії терміну «митна діяльність» [31].

Як вбачається, в основу митної діяльності закладені інтегровані властивості митної справи, що полягають у необхідності її здійснення та організації управління.

Унікальне визначення митної справи як інтегрованої діяльності надано Н.А. Липовською. Митна справа – сукупність різних засобів, що забезпечують, перш за все, економічний захист кордонів держави, проведення в життя її митної політики. Також це відносини, що формуються в системі зовнішньоекономічної діяльності, та діяльність митного відомства і пов'язаних із нею інших структур, а підхід до митної справи як до науки означає різноманітні знання про митну діяльність [32].

Митна діяльність здійснюється відповідно до норм законодавства, але норми організаційної діяльності не відповідають суспільним запитам, інтересам суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та вимогам норм законодавства через низьку якість системи норм права та норм практичної діяльності. Існуючі моделі організаційних та правових норм митної діяльності мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, організаційними тощо [33].

Введення дефініції «митна діяльність» у митний термінологічний обіг є доцільним із точки зору гармонізації законодавчого контенту з його

сприйняття, розуміння мети діяльності. Відповідно, конкретизація функцій, завдань за типологією органу виконавчої влади усює тавтологічність, смислове дублювання повноважень за субординаційними ознаками, чим підкреслюється унікальність, самодостатність створеної юридичної особи публічного права.

2. Вплив законодавчої невизначеності на стан, розвиток та управління державною митною справою.

Основними проблемами функціонування органів виконавчої влади, як визначає І. Ісаєнко, є:

- 1) висока політизованість органів виконавчої влади;
- 2) дублювання функцій унаслідок високого рівня відомчої розрізненості;
- 3) переважна відсутність регламентуючих норм щодо здійснення координаційної взаємодії органів виконавчої влади;
- 4) надзвичайна монополізація та бюрократизація діяльності органів виконавчої влади в сполученні з корумпованістю державних службовців;
- 5) слабка мотивація державного апарату до ефективної діяльності, в тому числі незацікавленість у використанні інновацій у процесі державного управління тощо [34].

На тлі частих реорганізацій, ліквідації Державної митної служби України, створення нових відомств та, відповідно, складної вертикалі підпорядкування виникає все більше неузгодженості та невизначеності понять та термінів стосовно основних митних категорій «митна політика», «митна справа».

Єдина державна податкова, митна політика формується та реалізовується Міністерством фінансів України.

Митна справа є об'єктом відання Кабінету міністрів України, комітету з питань податкової та митної політики.

Державна митна справа покладається на органи доходів і зборів.

Державна політика у сфері державної митної справи – об'єкт реалізації ДФС.

Стосовно застосування понять «митна справа», «державна митна справа», «державна політика у сфері державної митної справи» з посиланням на законодавчі норми науковцями та практиками надавались аргументовані висновки.

Конституція України окремо оперує термінами «внутрішня, зовнішня політика», «зовнішньоекономічна діяльність», «митна справа». Причому формується збалансована конструкція, за якої зовнішньоекономічна діяльність – об'єкт регулювання в рамках внутрішньої та зовнішньої політики, а митна справа – засіб такого регулювання. Передбачається, зокрема, що визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а

отже, й засад зовнішньоекономічної діяльності та митної справи належить до повноважень Верховної Ради (п. 5. ст. 85 та п. 9. ст. 92 Конституції України відповідно). У той же час до компетенції Кабінету Міністрів України належить організація та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи (п. 8 ст. 116 Конституції України). Тобто митна справа, як окрема парадигма, є напрямком державної діяльності.

Застосування терміну «політика у сфері митної справи» не відповідає тому колу питань, що насправді вирішуються за допомогою митної справи, і помилково змішує митну політику та діяльність щодо її реалізації [35].

Єдина державна податкова, митна політика як окрема термінологічна категорія застосована в Положенні про Міністерство фінансів України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. Відповідно до цієї Постанови Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що поряд з іншим забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики. Основними завданнями встановлено, що Мінфін забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики.

На теперішній час залишається чинним Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» [36].

За змістом Указу Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики). Основними завданнями Мінфіну України відповідно до Указу є: формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики, крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики. Реалізація податкової і митної політики віднесена до повноважень ДФС.

Отже, правові норми цих документів передбачають існування окремої категорії «митна політика», та відсутнє уточнення «державна» за змістом Указу Президента.

Дослідники митної термінології також не надають трактування словосполученню «єдина державна податкова і митна політика».

Між тим вбачається наявність законодавчого конфлікту змістовних невідповідностей за чинним Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» [36] та Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014

№ 375 «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» [37].

Рекомбінація приведених інтерпретацій митних термінів формує перелік із невизначених законодавством дефініцій та влучно компліюється з класичним трактуванням Мертона Р. [38]: «Коли припускають, що за безліччю різних слів стоїть одне поняття, то це викликає ще більш страшну плутанину». Якби ці та схожі терміни використовувалися щодо одного і того ж чітко визначеного поняття, не було б особливого сенсу, звичайно, відзначати їх безліч. Але справа в тому, що неупорядковане застосування цих термінів, які мають явно концептуальну орієнтацію, веде до все більших відхилень від чіткого і суворого функціонального аналізу. Конотації кожного поняття відмінні від значення, що швидше їх поєднує, ніж відповідає йому, (мимоволі) починають служити основою для висновків, які стають все більш сумнівними, оскільки все далі відходять від центрального поняття.

Відомий соціолог ХХ століття надав висновок, за яким вбачається подальше поглинання в аномію та дисфункціоналізм. По мірі продовження розмивання інституційних норм суспільство стає нестабільним, і в ньому з'являється те, що Дюркгейм назвав «аномією» (або безнормість). А отже, і неузгодженість між інституціональними цілями та нормами і способами їх реалізації в митній діяльності.

Основними організаційно-правовими формами державного впливу на митну діяльність є створення нормативно-правової бази для її регламентації (контролю і корегування) та організація й функціонування системи державних органів, що беруть участь у її реалізації, суворій відповідності до вимог закону. У сукупності ці інститути забезпечують легітимність суспільних відносин у митній сфері, захист національних інтересів держави, прав і законних інтересів учасників митно-правової діяльності, їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання норм законодавства [30].

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначає належне врядування одним із головних принципів у відносинах сторін, що сприяє інтеграційним та імплементаційним процесам.

Якщо звернутись до норм Митного кодексу Європейського союзу [39], можна побачити, що вони не містять положень, що безпосередньо мають відношення до прямого визначення поняття «митна політика», «митна справа». Цей кодекс базується на концепції побудови внутрішнього ринку, містить загальні правила і процедури, які забезпечують застосування тарифних та нетарифних заходів на рівні Європейського союзу у зв'язку із зовнішньою торгівлею з третіми країнами, реалізацію спільних заходів у торгівельній політиці.

Але при цьому відповідну митну політику Європейського Союзу можливо визначити основою функціонування єдиного європейського ринку, оскільки за допомогою її інструментів здійснюється регулювання внутрішніх та зовнішніх економічних процесів співтовариства. Митна політика ЄС ґрунтується на застосуванні спільних правил у діяльності митних адміністрацій країн-членів союзу.

Висновки.

Державна митна справа існує в оточенні динамічно мінливого внутрішнього та зовнішнього середовища. Оптимальний шлях для її ефективного розвитку – це обов'язковість розроблення та впровадження концептуальних документів, які визначають засоби та шляхи її вдосконалення та невідворотність виконання.

Специфіка державного управління митною справою набуває характерних ознак, оскільки разом із державними органами є складовою частиною єдиного механізму державного управління, державної влади. Державне управління митною справою – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, спрямована на виконання законів України шляхом реалізації посадовими особами органів, що її здійснюють, від імені держави державно-владних повноважень [10].

Унікальність сучасного стану процесів, схожих із дивергенцією в митній сфері, без визначених стратегічних основ, бачення перспективи та сформульованої галузевої мети розвитку, неузгодженості правовідносин, створюють підстави сподіватись, що час реальних перетворень вже вичерпано, а це є стимулом для активного старту конкретних інноваційних реформ. Одним із перших таких кроків вважаємо можливою суцільну актуалізацію та приведення правової основи діяльності органів виконавчої влади до єдиного термінологічного, функціонального змісту, від яких залежить розвиток митної справи України. За таких перспектив конвергентність національних та європейських стандартів є реальністю, на яку розрахований вектор розвитку Стратегії України 2020.

Список використаних джерел:

1. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). К.: НАДУ, 2012. 544 с. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Derzhavne-upravlinnya-u-sferi-natsionalnoyi-bezpeki.pdf>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

4. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
5. Про митну справу в Україні, Закон Верховна Рада УРСР від 25.06.1991 № 1262-ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1262-12>.
6. Про схвалення Концепції залучення компаній (радників) до реформування митниць Державної фіскальної служби, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 267-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/248954123>.
7. Уряд схвалив Концепцію реформування ДФС. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249858680>.
8. Дорофеева Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.40/part_2/4.pdf?
9. Мартинюк В.П. Аналіз стану митної складової фінансової безпеки України ISSN 1993-0259. ISSN 2219-4649. *Економічний аналіз*. 2014 рік. Том 16. № 1.
10. Ченцов В.В. Атрибутивні параметри розвитку митної системи. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління*. 2013. № 1. С. 63–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2013_1_12.
11. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Знання, 2018. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-76.html>.
12. Юридична енциклопедія: в 6 / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 3.: К–М., 2001. 789 с.
13. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. № 1(9). URL: http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/4891/1/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf.
14. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
17. Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/22-viii>.
18. Комітет з питань податкової та митної політики. URL: <http://komprp.rada.gov.ua/>.
19. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
20. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
21. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.
22. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
23. Академічний тлумачний словник. Словник української мови (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/>.

24. Словник української мови: в 11 томах. Том 1, 1970. С. 552.
25. Словник української мови: в 11 томах. Том 5, 1974. С. 740.
26. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. С. 18.
27. Словник української мови: в 11 томах. Том 10, 1979. С. 624.
28. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. С. 466.
29. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. С. 541.
30. Приймаченко Д.В. П 75 Митна політика держави та її реалізація митними органами. Монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/1949/1/%D0%9F%D1%80>.
31. Кунєв Ю.Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації. Монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. 242 с.
32. Липовська Н.А. Управління інституціалізацією Державної митної служби України. Монографія. Д.: Акад. митн. служби України, 2006. 232 с.
33. Кунєв Ю.Д. УДК 342.951: 351.713 Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи.
34. Ісаєнко І.І. Координаційний механізму системі органів виконавчої влади: автореф. УДК 342.518: 35.07. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
35. Пашко П.В. Щодо термінів «митна політика» та «митна справа». *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка*. 2012. № 2. С. 41–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2012_2_7.
36. Про Положення про Міністерство фінансів України Указ Президента України; від 08.04.2011 № 446/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.
37. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.
38. Мертон, Р. М52 Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 873 [7] с. С. 110.
39. REGULATION (EU) No 952/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:269:0001:0101:EN:PDF>.

Дорофєєва Л.М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету,
м. Ужгород

СУЧАСНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ВІТЧИЗНЯНИХ МИТНИХ ОРГАНІВ

У статті проведено аналіз основних положень роботи з персоналом у митних органах та виокремлено основні цілі реалізації кадрової політики. Відзначається, що основними її напрямками в сучасних умовах є: організація якісного добору кандидатів на роботу в митних органах; посилення вимог до моральних якостей осіб, що претендують на заняття посад державних службовців, із метою мінімізації проявів корупції; запобігання виникненню конфлікту інтересів; удосконалення процедури і порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності; а також професійна підготовка. Із метою виявлення кращих практик проаналізовано зарубіжний досвід притягнення службовців до відповідальності, на основі чого запропоновано вивчити можливість упровадження європейської практики накладення економічних стягнень за дисциплінарні проступки. Виокремлено проблемні питання запровадження оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС, зокрема відсутність єдиного підходу та централізованої координації процесу визначення завдань та ключових показників. Наголошено на необхідності підвищення вимог до кандидатів на посади митних службовців та корегування системи мотивації персоналу. Автором сформовано пропозиції у сфері професійної підготовки особового складу митниць та наголошено на необхідності поєднання теоретичної підготовки та практичних аспектів її застосування.

Вступ

Ефективний персонал у будь-якій галузі державного управління є надзвичайно важливою умовою функціонування, оскільки саме від якісного та сумлінного виконання особою своїх обов'язків багато в чому залежить успішність реалізації державної політики в тій чи іншій сфері. Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС наша країна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень, оскільки саме виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом Євросоюзу. Базовими вимогами для цього є

відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени ЄС. У рамках Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» до головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони віднесено вдосконалення кадрової політики, в тому числі перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог, із пріоритетом не тільки професійних, а й особистісних якостей людини. Спеціалісти відносять розвиток кадрового потенціалу до основних напрямів та пріоритетів розвитку митної системи України відповідно до міжнародних стандартів, при цьому ставлять кадрові питання в один ряд із проблемами поліпшення національної митної інфраструктури, модернізації пунктів пропуску на кордоні, адаптації митного законодавства України до європейських норм і стандартів, удосконалення організаційної структури митної системи та спрощення митних процедур [1, с. 182]. Одночасно переконують, що наявності високопрофесійного кадрового потенціалу потребує, власне, специфіка роботи в митних органах, а персонал є одним із основних ресурсів митної служби, потрібних для забезпечення митної безпеки держави [2]. Крім того, не слід забувати, що митники – одні з перших, хто представляє державу перед іноземцями. А оскільки саме від їхньої професійної підготовки та культури залежить перше і найбільш пам'ятне враження про нашу країну, робота з кадрами набуває вирішального значення [3, с. 4].

Сьогодні основними цілями реалізації в нашій країні державної кадрової політики залишається: впровадження механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців; відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження; а також підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство в проведенні адміністративної та економічної реформ [4].

1. Особливості кадрової політики в митних органах: Україна та досвід ЄС

Реалізація державної політики з питань управління персоналом у ДФС покладається на Департамент кадрової політики та роботи з персоналом, до компетенції якого віднесено організаційно-методичне керівництво та

контроль за роботою з персоналом у територіальних органах ДФС, у тому числі митницях. А функції полягають, насамперед, у здійсненні добору кадрів в апарат ДФС та на керівні посади в територіальних органах ДФС, підвідомчих установах, організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб ДФС та її територіальних органів; формування державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у відповідних сферах; встановлення правил поведінки посадових осіб ДФС та контроль за їх виконанням; заохоченні та відзначенні посадових осіб органів ДФС, а також організації роботи, пов'язаної із захистом персональних даних під час їх обробки відповідно до законодавства. Аналогічні підрозділи функціонують у територіальних органах Державної фіскальної служби.

Основні засади проходження служби в митних органах (органах доходів і зборів) визначено Конституцією України та Митним кодексом України, стаття 569 якого однозначно відносить посадових осіб органів доходів і зборів до державних службовців та формує вичерпний перелік таких осіб, включаючи до цього списку, насамперед, працівників, на котрих покладається виконання завдань із реалізації державної митної справи, а також здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів.

Правове становище посадових осіб митних органів визначається Митним кодексом, а в частині, не врегульованій ним, – законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України. Відповідно, порядок та умови проходження служби в митних органах формуються цілим комплексом нормативних джерел, до яких відносимо закони України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про відпустки», Кодекс законів про працю України, постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджені: Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, умови оплати праці та застосування стимулюючих виплат та Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток; накази Національного агентства України з питань державної служби про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», Типових правил внутрішнього службового розпорядку, Порядку стажування державних службовців та ряд відомчих наказів.

Якщо вдатись до історії питання, то достатньо довгий час – фактично 24 роки (1993–2017 року) – порядок та умови проходження служби в митних органах України визначався спеціальним нормативно-правовим

актом Кабінету Міністрів України, в якому були враховані її особливості [5]. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 «Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України» регулювала питання, пов'язані із вступом, проходженням та звільненням зі служби в митних органах, статусом службових осіб митниць, їх політичною неупередженістю, службовою мотивацією та ін. Детальна правова регламентація вказаних питань створювала чіткі правила реалізації кадрової політики та відображала особливі, як правило, підвищені вимоги до митних службовців.

Так, заборона щодо прийняття на службу до митних органів стосувалася осіб, які були засуджені за вчинення злочину, без уточнення характеру їх вчинення (умисно чи з необережності), ступеня важкості та часу засудження; заборона спільної служби (в підрозділі) осіб, якщо за службовим становищем один із них – підлеглий або підконтрольний іншому, розповсюджувалась не лише на близьких родичів, а й на свояків.

Умови пенсійного забезпечення митників, окрім загальних положень, гарантували врахування особливого характеру проходження служби (цілодобовий режим роботи підрозділів митного оформлення, віддаленість місця роботи від місця проживання, підвищене емоційно-психологічне навантаження тощо) шляхом встановлення службовим особам митних органів строку вислуги для жінок – 20 років, для чоловіків – 25 років, із правом виходу на пенсію жінок – у 50 років, чоловіків – у 55 років. Складовими частинами заробітної плати були посадові оклади, надбавки за персональні звання, вислугу років, учені ступені та знання іноземних мов.

Визнаючи можливість заміщення вищих посад на конкурсних засадах, основними критеріями для переведення по службі було врахування ділових і моральних якостей працівника, його організаторських здібностей, результатів роботи і атестації, авторитетності в колективі. Що стосується переведення з вищих посад на нижчі, то це дозволялось у разі скорочення штатів, за особистим проханням, за станом здоров'я згідно з висновком медичної комісії, а також за службовою невідповідністю (виходячи з ділових, моральних і особистих якостей, висновків атестаційної комісії) та в порядку дисциплінарного стягнення відповідно до Дисциплінарного статуту працівників митних органів України. Вказаний статут був прийнятий лише через 12 років – у 2005 році, проте норма щодо пониження в посаді як виду стягнення так і не знайшла свого правового забезпечення та практичної реалізації. Серед вичерпного переліку видів дисциплінарних стягнень, встановлених статтею 23 Дисциплінарного статуту, були такі: зауваження; догана; затримання на період до одного року присвоєння чергового

спеціального звання; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з митного органу [6].

Підставами для звільнення зі служби в митних органах, окрім власного бажання службової особи митного органу, було досягнення граничного віку перебування на службі; скорочення штатів, а також службова недбалість, порушення дисципліни, правил митного контролю, за інші вчинки, що дискредитують службову особу, або переведення у встановленому порядку на іншу роботу [5].

Звичайно, що зміни нормативно-правових актів, якими регулювались трудові відносини у сфері проходження державної служби, вплинули на формування нових підходів і до служби в митних органах, які ставали все менше «особливими» і все більше уніфікованими.

Сьогодні, як і на будь-яку державну службу, до митних органів можуть бути прийняті на конкурсній основі або шляхом переведення на рівнозначну або нижчу посаду з іншого державного органу громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на такі органи. Обмеження щодо такої служби стосується осіб, які в установленому порядку визнані недієздатними або обмеженими в дієздатності, особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, а також особи, які протягом року, що передував їх зверненню до митного органу з приводу працевлаштування, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією. Із урахуванням обмежень, пов'язаних із можливим впливом на об'єктивність рішень державного службовця через наявність конфлікту інтересів, для посадових осіб митних органів встановлено заборону на обіймання посад, перебування на яких передбачає прийняття рішень із питань діяльності підприємств, контроль за діяльністю яких покладено на митні органи, а також службові зносини з такими підприємствами, якщо в штаті цих підприємств перебувають близькі родичі зазначених посадових осіб.

Проведена в нашій країні уніфікація вимог до посад державної служби не кращим чином вплинула на питання відбору персоналу на службу в митних органах. У сучасних умовах добір кандидатів відбувається на тих самих умовах конкурсу, що і на будь-яку іншу державну службу. При цьому замість підвищення рівня професіоналізму, який, на нашу думку, відображає не лише рівень правової культури, а й спроможність до виконання функцій, фактично знижено вимоги до освітнього рівня та спеціальних знань.

Ті критерії, за якими оцінюють якість персоналу митниць міжнародні експерти: стійкість до стресів, готовність до швидкого прийняття рішень,

знання, крім англійської (або іншої поширеної в світі) мови, ще й мови суміжної країни, наявність навичок надання екстреної медичної допомоги, додаткові вимоги щодо фізичної підготовки та спеціальних навичок не враховуються під час прийому на роботу в митницю. Специфічний професіоналізм працівників, які повинні володіти багатьма знаннями, навичками, вміннями, науковці називають особливістю інституту митної служби. На думку Н.А. Липовської, митник – це фахівець, добре знайомий з історією своєї країни й закордонних держав, експерт, який повинен визначити країну походження товару, його «дійсність», знавець і цінитель мистецтва, що вміє миттєво визначити цінність твору мистецтва, розумітися на породах птахів і тварин, які в останні роки все частіше є предметом контрабанди; митник мусить розумітися на дорогоцінних каменях і металах, а також на різних продуктах тощо [7, с. 236].

З огляду на практику останніх років вважаємо, що лібералізація вимог до осіб, що претендують на службу в митних органах, має негативний вплив на якісний склад персоналу. виправити ситуацію дозволить зміна підходів до добору на службу в митних органах та порядку проходження такої служби, які мають враховувати специфіку діяльності та орієнтуватись на особливі умови роботи в митниці.

Із питань регулювання порядку проходження служби діючий Митний кодекс України обмежується лише основними положеннями, які встановлюються відповідно до законодавства України про працю, з вказівкою на урахування особливостей, передбачених цим кодексом [8, ст. 574]. Проте на сучасному етапі слід констатувати максимальне нівелювання таких особливостей під час проходження служби в митних органах, що зумовлено, насамперед, дією єдиного для всіх органів ЗУ «Про державну службу», де визначені умови зарахування на посаду, віднесену до державної служби, порядок її проходження, права та обов'язки посадових осіб, а також їх відповідальність та порядок її настання. Порядок та умови настання дисциплінарної відповідальності для службовців митних органів носять загальний характер та встановлені загальним законодавством про державну службу.

Аналогічний підхід ми бачимо і в практиці інших країн, критичний аналіз котрої допоможе нам виокремити положення, які можуть стати доречними для запровадження у вітчизняній системі проходження публічної служби.

Вивчення досвіду правового регулювання юридичної відповідальності фіскальних органів у країнах ЄС дає змогу спеціалістам констатувати, що в більшості випадків правове регулювання цих питань міститься в загальному законодавстві про державну службу. При цьому в багатьох країнах існує жорстка система відбору кадрів на державну службу у

фіскальних (фінансових) органах, підвищена юридична відповідальність за правопорушення, включаючи одночасно застосування до винних і матеріальних, і моральних негативних наслідків, при цьому центр ваги все ж переноситься на стягнення, які мають матеріальний характер [9, с. 125].

Одним із основних принципів публічної служби в європейських країнах є персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни. Такий підхід покладений в основу законодавства про публічну службу, наприклад, Литви (публічний службовець повинен нести персональну відповідальність за свої рішення та відповідає за них перед народом), Німеччини (чиновник несе за правомірність своїх службових дій повну персональну відповідальність), Естонії (здійснення публічної служби завжди супроводжується відповідальністю). У законодавстві Естонії та Литви визначено коло дисциплінарних проступків публічних службовців. Зокрема, в Законі Естонії «Про публічну службу» передбачено, що «дисциплінарним проступком» є: 1) винне невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, у тому числі перебування на службі в стані сп'яніння; 2) винне заподіяння майнової шкоди адміністративній установі чи винне створення небезпеки виникнення такої шкоди; 3) негідний вчинок, тобто винне діяння, що суперечить загальноприйнятим нормам моралі чи етичним вимогам, що застосовуються до чиновника, або такий, що дискредитує адміністративну установу чи чиновника незалежно від того, чи вчинене воно на службі чи поза службою» [10].

Доречною ілюстрацією високого рівня відповідальності державних службовців, у тому числі фіскальних органів, не лише перед своїм роботодавцем, а й перед суспільством, може стати досвід Франції, де згідно із Законом про права і обов'язки державних службовців на державного діяча покладено обов'язок «присвятити себе тільки службі». Державний службовець не має бути корисливим, не має права здійснювати свою приватну професійну діяльність, спрямовану на отримання прибутку. Чиновникам не забороняється займатися науковою, літературною або артистичною діяльністю, якщо така діяльність не домінує. Науковці відзначають, що особливістю відповідальності державних службовців, у тому числі й фіскальних органів, за законодавством Франції є те, що чиновника порівняно складно звільнити з посади. Така міра є найсуворішим дисциплінарним стягненням і зумовлює позбавлення права отримання пенсії в майбутньому, на відміну від звільнення в разі скорочення посади, коли право на пенсійне забезпечення залишається. Прикметно, що навіть після закінчення кар'єри податківець повинен зберігати відносно держави стриманість і лояльність, що виражається в забороні на певні види приватної

діяльності після виходу на пенсію або звільнення. Крім цього, протягом п'яти років після закінчення службової кар'єри податківці не мають права працювати в приватних установах, які були їм підконтрольні [11, с. 537].

Для країн ЄС найбільш результативним засобом протидії порушенням у службовій сфері з боку посадовців вже довгий час залишаються стягнення фінансового характеру, які мають стимулювати державних службовців на дотримання службової дисципліни. Спеціалісти відмічають достатню ефективність таких видів дисциплінарних стягнень, як переведення на певний строк, як правило до 6 місяців, на посаду нижчого рівня, в тому числі в державному органі, та призначення на іншу посаду з меншим посадовим окладом; штраф – грошове стягнення (від 25% до 100% місячної зарплати); відсторонення від служби (втрата права на платню, посаду, службовий одяг, пенсійне забезпечення). При цьому наполягають на важливості того, щоб особа усвідомлювала справедливість застосованого до неї дисциплінарного стягнення і сприймала його як неупереджену відповідь за свої неправомірні дії.

У переважній більшості європейських країн закони передбачають від чотирьох до семи видів дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеними є: попередження або зауваження, догана, затримка підвищення в ранзі на певний строк та звільнення. Проте є, незважаючи на певну уніфікацію системи відповідальності в Спільноті, питання накладення дисциплінарних стягнень, що відносяться до виключної компетенції національного законодавства кожної окремої країни й мають деякі особливості. До прикладу, в Литві передбачений такий вид дисциплінарної санкції, як сувора догана; в Латвії – скорочення заробітної плати; в Естонії – зменшення основного окладу до 30% на термін до півроку та штраф у розмірі десятикратного заробітку чиновника; в Іспанії – накладення штрафу, призупинення зростання суми заробітної плати та примусове переведення на інше місце роботи, в Чехії – зменшення зарплати на суму до 15% на строк до 3 календарних місяців. Такі стягнення виступають економічним важелем впливу на поведінку чиновників та поряд із загальною негативною оцінкою дисциплінарних проступків формують ефективну систему заходів подолання негативних явищ у середовищі публічних службовців.

2. Ефективність митного службовця та його мотивація

У системі публічної служби все більше уваги приділяється питанням ефективності діяльності як у цілому органів, що забезпечують реалізацію певного напрямку державної політики, так і окремо взятого службовця. В Європі питанням компетенції службовців митних адміністрацій, як і

інших напрямків державної служби, приділяється серйозна увага. Саме через запровадження системи KPI (Key Performance Indicators, ключові показники ефективності) суспільство отримує потужний інструмент зворотного зв'язку в процесі діяльності митниці, в тому числі адміністрування податків і зборів, а керівництво митних адміністрацій забезпечується оперативною інформацією для прийняття ефективних та своєчасних управлінських рішень. В європейському рамковому документі про компетенції працівників митних органів містяться основні цінності та професійні, оперативні й управлінські компетенції, які попередньо були узгоджені з державними та приватними експертами з держав-членів ЄС, Всесвітньої митної організації та інших міжнародних інституцій [12]. Використання цього рамкового документа може допомогти Державній фіскальній службі України швидко і з меншими зусиллями перейти до набору ключових компетенцій для митниці і стати зразком для роботи над податковими компетенціями.

Імплементация та функціонування ефективної системи KPI в діяльність ДФС України з урахуванням світової практики почалась ще кілька років тому. Так, Стратегічний план розвитку ДФС на 2015–2018 рр. містив позицію «Проведення регулярної оцінки ефективності роботи структурних підрозділів ДФС України та її територіальних органів, формування системи управління якістю їх роботи». Із цією ж метою було підготовлено наказ від 26.02.2016 р. № 184 «Про затвердження цілей ДФС України на 2016 рік та порядок підготовки Цілей структурних підрозділів ДФС та територіальних органів ДФС на 2016 рік».

Використовуючи позитивний досвід європейських країн та сучасні підходи до формування основних засад державної служби, в 2017 році був затверджений Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, основною метою якого (оцінювання) назване визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри, визначення потреби в професійному навчанні [13]. На підставі вказаного документа був розроблений Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС, її територіальних органів та спеціалізованих департаментів ДФС, який визначив як правові, так і організаційні засади оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС та її територіальних органів, що займають посади, віднесені до категорій посад державної служби «Б» та «В» [14].

Як відомо, розроблення наборів ключових компетенцій для різних посад і рівнів керівництва в будь-якій сфері державного управління є одним із елементів управління людськими ресурсами.

Фактично в грудні 2017 року митниці України приступили до впровадження запропонованої системи оцінювання, яка б мала базуватись на принципах об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності. Із проблематикою практичної реалізації запровадженого порядку керівники структурних підрозділів митниць стикнулись ще в 2017 році, коли за два тижні було необхідно терміново підготувати завдання та ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності для кожного з підпорядкованих працівників, єдиною вимогою до яких було визначено лише те, що вони мають вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. При цьому не було запропоновано однотипного набору таких завдань і ключових показників оцінювання результатів діяльності ні для митних органів, ні, тим більше, для різнопланових підрозділів. Кожний керівник структурного підрозділу формував завдання для підпорядкованих працівників у міру свого особистого розуміння основних критеріїв ефективності діяльності та її кінцевих результатів. Наслідком відсутності наукового підходу та централізованої координації процесу визначення завдань та ключових показників стала розбалансованість у ступені вимогливості до службовців, які виконують однакові функції в різних митних органах або навіть у різних підрозділах однієї митниці.

Крім того, нам видається дещо спірною об'єктивність результатів оцінювання якості діяльності, котрі базується на первинно асиметричних критеріях, що визначились керівниками переважно суб'єктивно і з огляду на те, що їх очікувано необхідно досягти. Відтак без зовнішнього контролю за формуванням таких завдань із боку суспільних інститутів оцінка якості роботи митниць та ДФС у цілому скоріше носить декларативний характер, ніж впливає на забезпечення виконання покладених на них функцій.

Ураховуючи сьогоденну необхідність розроблення чітких критеріїв та методики оцінки персонального вкладу службовця у виконання завдань митного органу та позитивний досвід у сфері мотивації персоналу митними адміністраціями зарубіжних країн, однозначно доцільно використовувати такий інструмент системи управління, як ключові показники ефективності.

Для вдосконалення цього напрямку роботи з персоналом митних органів пропонуємо ДФС за участі інститутів громадянського суспільства централізовано розробити відомчі методичні рекомендації щодо формування однотипних завдань та ключових показників якості діяльності посадових осіб митних органів, використовуючи функціональний підхід, який дозволить послідовно оцінювати результативність у динаміці. На нашу думку, така справедлива та об'єктивна оцінка роботи працівників не лише допоможе формуванню конструктивного діалогу між митницею та

бізнесом, а й буде реально впливати на мотивацію персоналу та сприяти утвердженню позитивного морально-психологічного клімату в колективі.

Звертаючись до питання мотивації митних службовців, слід зазначити про наявність діаметрально протилежних точок зору в питаннях щодо співвідношення рівня корупції до рівня заробітної плати. Одні вчені виходять із того, що фінансові можливості держави в перехідний період обмежені, і на теперішній час задовольнити власно-корисливий інтерес митника мало ймовірно, а створення окремих служб, які мають великі посадові оклади, не призводило до зменшення корупційних проявів [7, с. 433]. Інші думають, що будь-які заходи протидії корупції в цілому будуть малоефективними, якщо не дотримуватися базових умов, до яких відносять можливий ризик від втрати посади, який повинен переважати над благами від одержання хабара – іншими словами, посадова особа повинна мати, що втрачати [15, с. 132]. Сьогодні загальний рівень заробітної плати посадових осіб митних органів є недостатнім для незалежного виконання своїх службових обов'язків. На це, як один із факторів наявності корупційних ризиків для персоналу митних органів, вже давно вказували як вітчизняні дослідники [16, с. 193; 1, с. 174; 17, с. 36; 18, с. 300; 19, с. 185; 20, с. 154; 21, с. 40; 22, с. 389], так і зарубіжні вчені [23, с. 9; 24, с. 181].

Погоджуючись із надзвичайною актуальністю пошуку шляхів мінімізації корупційних ризиків, не можемо підтримати деякі екзотичні пропозиції закордонних дослідників щодо підвищення матеріальної зацікавленості митників у «чесності» через механізм преміювання, де для визначення розміру такого заохочення виведена формула з урахуванням «взятокємкості» посади працівника підрозділу митного оформлення. При цьому для адресного матеріального заохочення посадовців, що здійснюють донарахування в ході камеральних та виїзних перевірок, рекомендовано ввести систему виплат, що становлять очікувану суму передбачуваного хабаря [23, с. 114]. Такий підхід, орієнтований на вибіркове пристосування умов оплати праці під конкретну контрольну операцію або окремі групи посадовців митниці, неминуче ускладнить внутрішні комунікації персоналу митного органу та замість професійного зростання та колективної відповідальності за справу створить передумови для боротьби за призначення на посади з високим ступенем ризикованості і саме в ті підрозділи, де хабарі є «найбільш ймовірними».

Нам більше імпонує позиція І.В. Письменного, який переконаний, що держава повинна бути зацікавленою в стимулюванні системи, яка робить вагомий внесок до держбюджету, тоді і митна служба буде працювати ще ефективніше. У свою чергу, митник повинен знати: якщо він на високому рівні виконує свої обов'язки, то держава забезпечить для нього

і членів його сім'ї необхідні матеріальні умови життєдіяльності, і йому не треба ставати на шлях правопорушника [19, с. 180].

Вивчення досвіду інших країн у сфері боротьби з корупцією в митниці, проведене Ю.В. Коваленко, дозволило йому дійти висновку, що зниження рівня цього явища можливо досягти за умов комплексного й системного підходу, послідовної антикорупційної політики, функціонування незалежної судової влади і високого рівня оплати праці посадових осіб митних органів із тим, щоб можливий ризик від втрати роботи повинен переважати над благами, отриманими шляхом вчинення корупційного діяння [15, с. 193].

Із переходом на нові (уніфіковані для всіх державних службовців) умови оплати праці та преміювання посадових осіб митниць втрачено важелі стимулювання за сумлінне, старанне та якісне виконання службових обов'язків. Із 2015 року різниця в рівні оплати праці фактично залежить лише від вислуги років. При цьому припинення виплати надбавки за знання та використання в роботі іноземних мов не лише позбавило особовий склад стимулу до вивчення та вдосконалення свого рівня володіння іноземною мовою, а й привело до збільшення витрат митного органу на здійснення офіційного перекладу документів.

Мотивація персоналу знижується через відсутність змінної частки заробітної плати (надбавок), яка дозволяє усвідомлювати можливість впливати на свій дохід (а не просто отримувати стандартний оклад, який не залежить від ефективності праці). Таким чином, задеклароване в Правилах етичної поведінки матеріальне стимулювання з боку керівництва позбавлене можливості практичної реалізації, як власне і моральне. Усі нормативно-правові акти, якими в період до 2012 року Державною митною службою України запроваджувались відомчі відзнаки для персоналу митних органів, були скасовані або визнані такими, що втратили чинність. Натомість за шість років реформ не запроваджено жодного виду відомчого заохочення. Навіть передбачених ст. 53 Закону України «Про державну службу» нагороджень грамотами і оголошень подяки не відбувається, оскільки відсутні відповідні положення про порядок застосування вказаних видів заохочень. Відтак основним видом заохочення в арсеналі керівника митного органу є зняття раніше накладеного стягнення.

3. Практичні аспекти професійної підготовки митників

Ще одне питання, яке ми вважаємо за необхідне розкрити в контексті оновлення підходів до кадрової політики в системі митних органів, – це професійна підготовка. Цілком погоджуємось із думкою, що одним із визначальних факторів ефективного функціонування органів державного управління в будь-якій країні є високий рівень професіоналізму державних службовців, адже найкраще політичне рішення залишиться

доброю декларацією у випадку його виконання некомпетентними державними службовцями [25, с. 173].

Законодавство про державну службу гарантує створення для таких службовців відповідних умов для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації. Організацію професійного навчання та підвищення кваліфікації на робочому місці має забезпечувати керівник державної служби, а проводяться такі заходи за рахунок коштів на утримання установи. На час профнавчання (або стажування з відривом від служби на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном, яке може становити від одного до шести місяців) за чиновником зберігаються не лише його посада, а й заробітна плата. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки [26, ст. 48].

До системи професійної підготовки у сфері державної митної справи віднесено п'ять елементів: підготовка фахівців із вищою освітою; перепідготовка працівників; підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів; підвищення кваліфікації працівників; організація навчання працівників без відриву від роботи (ст. 575 МКУ). Проводиться така підготовка відповідно до наказу Державної фіскальної служби України від 02.04.2015 р. № 236 «Про затвердження Положення про систему підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів ДФС». Підвищення кваліфікації посадових осіб являє собою навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності, та здійснюється в навчальних закладах, спеціалізованому Департаменті, в ДФС та її територіальних органах заочною, дистанційною або комбінованою формами. При цьому таке навчання може проводитись не лише на базі навчальних закладів або спеціалізованого Департаменту, а й на базі органів ДФС, у тому числі й митниць. Основними видами такого підвищення кваліфікації визначено навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, тематичні постійно діючі семінари, тематичні короткотермінові семінари (зокрема, тренінги), стажування та самостійне навчання (самоосвіта).

Кваліфікація митних службовців є одним із основних елементів професійної етики. Відтак митник, якій володіє не лише ґрунтовними знаннями митного законодавства, а ще й практичними навичками його застосування, здатний забезпечити належний рівень здійснення митних процедур. Ураховуючи достатньо формальний підхід до підвищення рівня професійних знань без відриву від служби та невеликі терміни

підвищення кваліфікації на різного роду курсах та семінарах, вважаємо, що цей напрямок вимагає покращення.

Науковці вже аналізували системи підготовки митників в інших країнах, і ми погоджуємось, що позитивним прикладом для України мав би стати досвід США з підготовки та перепідготовки співробітників митної адміністрації, де коло завдань, що виконує сучасна митниця, передбачає наявність спеціальних фахових умінь і навичок, притаманних таким професіям, як: військовий, товаровознавець, слідчий, розвідник, перекладач, дипломат, фахівець ІТ-технологій тощо.

Для відбору та підготовки фахівців для митної адміністрації США в її структурі створені підрозділи з підготовки та відбору кваліфікованого персоналу. Зокрема, служба Менеджменту персоналу, а також ряд інших підрозділів: служба конкурсного (рівноправного) найму і служба з підготовки та розвитку проводять підготовку та тренування митників відповідно до основних завдань та викликів сучасності. Виділяються окремі ресурси для підготовки програм та окремих курсів, що спрямовані на підвищення кваліфікації американських митників. Особливе місце в системі підготовки займає підготовка правоохоронного блоку, для якого готують митних агентів, слідчих, співробітників правоохоронних підрозділів та митних інспекторів [27, с. 149].

Ураховуючи загальне зниження рівня професійної підготовки українських митників, що відбулось у період з 2013 року, пропонуємо, насамперед, переглянути плани професійної підготовки таких фахівців та забезпечити їх відповідність поточним потребам. З урахуванням досвіду митних адміністрацій зарубіжних країн та рекомендацій Всесвітньої митної організації є необхідність вдосконалити систему професійної підготовки. І насамперед, через широке застосування методики спеціальних тренінгів.

На наше переконання, нові можливості з удосконалення роботи у сфері професійної підготовки особового складу митниць, у тому числі з використанням інноваційних методик, слід шукати в поєднанні теоретичної підготовки та практичних аспектів її застосування, що можливо зробити лише в умовах апробації отриманого масиву знань у «польових» умовах реального здійснення митного оформлення. Для цього пропонується розглянути можливість створення в Україні кількох «Базових навчально-практичних центрів», де науково-педагогічні фахівці Державної фіскальної служби України та найбільш досвідчені спеціалісти-практики зможуть проводити заняття з використанням інфраструктури митниці.

Головними засадами функціонування такого Центру мають бути:

- 1) вузька предметна й комплексна спеціалізація навчальних курсів (наприклад: виявлення контрабанди під час переміщення тих чи інших

видів транспорту; методологія системи управління ризиками; інформаційний супровід митної справи; антитерористична підготовка, управлінські аспекти роботи в підрозділах; конфліктологія тощо);

2) орієнтація на формування конкретних професійних навичок (розпізнавання індикаторів протиправної поведінки осіб; методика пошукових заходів з урахуванням різних типів транспортних засобів; застосування інструментів системи управління ризиками; використання конкретних засобів інформаційних технологій чи можливостей програмних продуктів у галузі державної митної справи (Інспектор, ЄАІС, УДО тощо); чіткі алгоритми дій у конфліктних чи стресових ситуаціях);

3) одночасне поєднання теорії, практики та реальної (польової) обстановки функціонування пунктів пропуску (підрозділів митниці) для вивчення та закріплення нових професійних знань та навиків.

Вважаємо, що такий практико-орієнтований підхід до організаційного забезпечення процесу підвищення кваліфікації дозволить відпрацювати елементи злагодженої роботи в команді, що може бути досягнуто шляхом залучення до навчання в межах одного періоду працівників різних підрозділів, які приймають участь у митному контролі та оформленні (підрозділи митного оформлення, кінологічні команди, аналітичний та інші відділи управління протидії митним правопорушенням, контролю митної вартості і класифікації).

Переконані, що перевагами функціонування такого регіонального Центру в системі професійної освіти може стати можливість залучення до проведення теоретичних і практичних занять із виявлення правопорушень експертів спеціалізованої митної лабораторії; відпрацювання в умовах польових занять (у ході реального здійснення митного контролю та оформлення) практики спільних контрольних процедур із прикордонниками в автомобільних, залізничних та авіаційному пунктах пропуску; апробація взаємодії та елементів спільного митного контролю з митниками суміжної країни.

Висновки

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що питання проходження публічної служби, до якої відноситься і служба в митних органах, у країнах – членах ЄС регулюються національним законодавством кожної держави. Уніфіковані підходи до формування системи державної служби (публічної, цивільної) базуються на підвищених вимогах до претендентів на таку службу, професіоналізмі, надійності, політичній неупередженості та позапартійності. Додаткова вимогливість до митників передбачає і відповідну мотивацію, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі прозорої оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та інтегровану систему оплати.

Невід'ємною складовою частиною кадрової політики залишається відповідальність митних службовців та порядок застосування до них дисциплінарних стягнень. До позитивного досвіду європейських країн, що може бути рекомендований до запровадження в Україні, слід віднести наявність в арсеналі дисциплінарних стягнень, що можуть бути накладені на чиновників, заходів економічного характеру: грошові відрахування (штрафи), зменшення на певний період розміру окладу (до 25-30%) та різного роду надбавок і виплат.

Суспільно справедлива та об'єктивна оцінка роботи працівників митниці не лише буде позитивно впливати на мотивацію персоналу та сприяти утвердженню здорового морально-психологічного клімату, а й допоможе формуванню конструктивного діалогу між митними органами та бізнесом.

Позитивно вплине на формування корпоративної культури та авторитет служби, яка забезпечує майже половину державного бюджету, впровадження системи відомчих відзнак та заохочень за сумлінну службу.

Найбільш продуктивним методом професійної підготовки особового складу митниць має стати поєднання теоретичної підготовки та практичних аспектів її застосування. Для цього пропонується розглянути можливість створення на базі митниць кількох навчально-практичних центрів, де апробація отриманого масиву знань може відбуватись в умовах реального здійснення митного оформлення.

Список використаних джерел:

1. Доротич С.І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 225 с.
2. Пашко П.В., Пісной П.Я. Митна безпека України. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2006. № 2. С. 138–143.
3. Корольов О.П., Крисько М.О. Організація та проведення виховної роботи в митних органах України: На допомогу керівникам митних органів. Київ: ТП Пресс, 2004. 128 с.
4. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення 01.08 2018).
5. Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України: постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/97-93> (дата звернення 01.08.2018) (втратив чинність).
6. Про Дисциплінарний статут митної служби України: закон України від 06.09.2005 № 2805-IV. *Голос України* від 29.09.2005 № 183 (втратив чинність).
7. Липовська Н.А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2007. 544 с.
8. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 558.

9. Олійник О.Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. 223 с.
10. Про публічну службу: Закон Естонії від 13.06.2012. RT I, 06.07.2012,1. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005> (дата звернення:01.08.2018).
11. Адміністративне право України: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004.Т. 1: Загальна частина. 584 с.
12. Структура компетенцій митного персоналу ЄС. Європейська комісія. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/eu_training/competency/index_en.htm (дата звернення:01.08.2018).
13. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 185). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF/para%20n11#n11> (дата звернення:01.08.2018).
14. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС, її територіальних органів та спеціалізованих департаментів ДФС: наказ Державної фіскальної служби від 12.12.2017 № 840. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0840872-17> (дата звернення:01.08.2018).
15. Коваленко Ю.В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 216 с.
16. Коваленко Ю.В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 216 с.
17. Денисенко С.І. Міжнародно-правові стандарти спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 287 с.
18. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 446 с.
19. Письменний І.В. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2005. 220 с.
20. Федотов О.П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. 457 с.
21. Павловська Н.В. Роль науки у реформуванні оплати праці та деякі дискусійні питання щодо її вдосконалення. *Україна: аспекти праці*. 2004. № 7. С. 39–41.
22. Ченцов В.В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. 453 с.
23. Жужома М.Ю. Экономический механизм противодействия коррупции как угрозе финансовой безопасности Российской Федерации: дисс. канд. эк. наук. Москва, 2008. 149 с.
24. Поляков М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупции: дисс. канд. юрид. наук. Москва. 2009. 202 с.
25. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: монографія / кол. авт.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін.; за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Харків: Планета-Принт, 2013. 384 с.
26. Про державну службу: Закон від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (дата звернення:01.08.2018).
27. Іванов О.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 205 с.

РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ

Приймаченко Д.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ МИТНУ СПРАВУ

Розбудова України як соціальної, правової держави безпосередньо пов'язана з підвищенням ефективності публічної адміністрації, яка спрямована на забезпечення сталого розвитку суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам у всіх без винятку сферах суспільного життя. Забезпечення належного рівня національної безпеки держави, який відповідав би вимогам сучасності, є однією з найважливіших функцій держави. У реалізації цієї функції беруть участь органи публічної адміністрації. Важлива роль у забезпеченні національної безпеки належить органам доходів і зборів, завдання та функції яких спрямовані на захист національних інтересів та прав громадян і суб'єктів господарювання у сфері митно-правового регулювання.

Аналіз правової природи та змісту діяльності органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу, варто здійснювати з урахуванням того факту, що дана державна інституція була утворена в березні 2013 р. як результат реорганізації Державної митної служби України¹. Наразі ці органи є невіддільним складником структури Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України)²

У процесі реалізації своїх завдань та функцій органи доходів і зборів активно використовують різноманітні за характером, формами і

¹Про Міністерство доходів і зборів: Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 *Офіційний вісник України*. 2013. № 22. Ст. 739.

Про утворення Державної фіскальної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 *Офіційний вісник України*. 2014. № 46. Ст. 1213.

²Про утворення Державної фіскальної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 *Офіційний вісник України*. 2014. № 46. Ст. 1213. Відповідно до чинного митного законодавства (п.34-1 ч. 1 ст. 4 МК України) до органів доходів і зборів належать: Державна фіскальна служба України – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику та його територіальні підрозділи: митниці та митні пости. До реорганізації Держмитслужби України ці органи мали назву митні органи.

методами засоби та способи впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів можемо виокремити, як їх визначають у юридичній літературі, адміністративно-правові засоби. Практична реалізація адміністративно-правових засобів здійснюється в межах діяльності, яка в юридичній літературі отримала назву адміністративної [1, с. 9].

Безумовно, виконання органами доходів і зборів своїх функцій передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад, кримінально-процесуальної чи фінансово-господарської. Проте за обсягом та багатоманітністю здійснюваних завдань адміністративна діяльність посідає одне з найважливіших місць у функціонуванні органів доходів і зборів. Адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині самої системи органів доходів і зборів, так і за її межами.

Дослідження поняття адміністративної діяльності та визначення її ознак викликає певні труднощі, адже термін «адміністративна діяльність» у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном «державне управління» [2, с. 89]. Крім того, складнощі у дослідженні даного правового явища зумовлює динамічність формування та розвитку об'єкту та предмету адміністративної діяльності, збільшення кола органів публічної адміністрації, що її здійснюють. Сам термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права. У науковий обіг цей термін увів радянський учений-адміністративіст І.І. Євтихійєв, який визначав адміністративну діяльність як діяльність виконавчо-розпорядчих органів у формі видання актів управління та застосування примусу [1, с. 174].

З метою більш ґрунтовного з'ясування сутності поняття адміністративної діяльності необхідно проаналізувати найбільш поширені в адміністративно-правовій літературі визначення цього поняття. Так, Л.В. Коваль під адміністративною діяльністю розуміє видання нормативних та індивідуальних актів [3, с. 116]. Однак запропоноване визначення, по-перше, не дозволяє визначити сферу публічної діяльності, в якій вона може бути реалізована, та суб'єктів, уповноважених на здійснення такого виду діяльності, а по-друге, вона пов'язується лише з виданням правових актів, що залишає поза її межами такі форми діяльності, як, наприклад, учинення дій юридичного характеру чи здійснення організаційних заходів.

Окремі автори пов'язують існування адміністративної діяльності з її нормативним закріпленням за допомогою норм адміністративного права

[4, с. 6] або ж з використанням адміністративно-правових засобів, за допомогою яких вона здійснюється [5, с. 5]. Існування такої позиції можна пояснити впливом з боку континентальної системи адміністративного права, головним чином Франції. Так, один із найавторитетніших адміністративістів Ж. Ведель обстоює позицію, що адміністративна діяльність (іншими словами управління) являє собою сукупність дій держави та інших публічних юридичних осіб (департаментів, місцевих колективів, комун) і публічних адміністрацій, які не залежать унаслідок особливого стану від іншого режиму, аніж адміністративний. При цьому під адміністративним режимом він має на увазі режим загального права, що регулює діяльність держави і публічних юридичних осіб [6, с. 50–54]. Іншими словами, адміністративна діяльність – це діяльність держави (державних органів) та інших публічних юридичних осіб, що врегульована нормами загального (адміністративного) права. Ця позиція по суті є правильною, але не розкриває сутність і зміст цієї діяльності.

Деякі дослідники визначають адміністративну діяльність як діяльність органів державної влади, що спрямована на забезпечення охорони прав, громадського порядку та громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень [7, с. 13]. У даному випадку адміністративна діяльність зводиться до її розуміння як правоохоронної діяльності, здійснюваної різноманітними органами виконавчої влади.

У працях науковців радянських часів, що досліджували теоретичні проблеми державного управління, зустрічаються позиції щодо тотожності понять державного управління як організаторської виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та адміністративної діяльності [8, с. 8, 164]. Подібні погляди мають місце і в західноєвропейській адміністративно-правовій науці. Так, у німецькому адміністративному праві адміністративна діяльність визначена як запланована людська діяльність, спрямована на досягнення певних суспільних цілей [9, с. 31]. А відомий спеціаліст з проблем управління І. Чепел визначає адміністративну діяльність як процес досягнення національних цілей шляхом діяльності публічних адміністрацій [10, с. 40].

Серед російських учених і нині існує позиція, відповідно до якої адміністративна діяльність – це державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [11, с. 157]. Таке розуміння адміністративної діяльності враховує лише її управлінський характер, а тому не в повному обсязі, і головне, не досить точно відображає призначення цього виду діяльності. Беззаперечним є те, що в ході здійснення адміністративної діяльності, крім повноважень управлінського змісту, реалізуються й інші

повноваження органів виконавчої влади, такі як надання адміністративних послуг, справляння податків чи інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень щодо правопорушників тощо.

Аналіз різноманітних літературних джерел свідчить, що у більшості випадків поняття адміністративної діяльності використовується для характеристики специфічного виду діяльності органів внутрішніх справ (міліції, поліції), що, на нашу думку, суттєво не впливає на природу діяльності, яка отримала назву адміністративної.

У науковій літературі, присвяченій дослідженню питань організації та діяльності органів внутрішніх справ, під адміністративною діяльністю розуміють діяльність міліції, в процесі практичного здійснення якої (тобто міліції – прим. моя) її апарати, служби, співробітники керуються адміністративним законодавством [12, с. 101]. Одним із перших, хто сформулював визначення адміністративної діяльності, пов'язавши його з окремими функціями міліції, був Л.Л. Попов. На його думку, адміністративна діяльність міліції – це діяльність, пов'язана з охороною порядку в громадських місцях, із забезпеченням безпеки руху транспорту та пішоходів, правил використання транспорту, з дотриманням паспортної системи [13, с. 5]. Автори підручника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» визначають адміністративну діяльність органів внутрішніх справ як урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, спрямовану на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [4, с. 7]. І.П. Голосніченко і надалі продовжує обстоювати цю позицію [14, с. 349]. Ряд науковців визначають адміністративну діяльність органів внутрішніх справ як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [5, с. 8]. Або ж як цілеспрямовану, організуючу, виконавчу і розпорядчу діяльність, яка полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій у сфері внутрішніх справ [15, с. 38].

Зазначені поняття адміністративної діяльності дещо обмежують зміст цієї діяльності і зводять її до забезпечення співробітниками органів внутрішніх справ функції щодо охорони правовідносин, фактично ототожнюючи її з правоохоронною діяльністю. При цьому автори цих понять хоча й говорять про те, що міліція здійснює і правозастосовну адміністративну діяльність, але вказують на її обслуговуючий характер, визнаючи її засобом забезпечення правоохоронної діяльності [4, с. 8].

Певним елементом новизни наділено визначення аналізованого поняття, що міститься у словнику термінів і понять з адміністративної діяльності, а саме: адміністративна діяльність міліції являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність щодо організації роботи під порядкованих служб, співробітників та практичного здійснення адміністративно-правовими засобами охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [16, с. 6]. У даному понятті звертається увага не тільки на зовнішню, а й на внутрішню спрямованість діяльності, здійснюваної органами внутрішніх справ.

Найбільш узагальнюючим визначенням даного поняття можна вважати таке: адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це цілеспрямована, організуюча, виконавча і розпорядча діяльність, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [15, с. 38]. Саме це визначення поняття адміністративної діяльності, на нашу думку, найбільш повно та адекватно відображає зміст цього виду діяльності органів внутрішніх справ. Водночас треба зазначити, що в усіх позиціях, наведених вище, у зміст поняття вкладається діяльність спеціального суб'єкта, спрямована на досягнення необхідної мети.

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів доходів і зборів, які здійснюють митну справу, їх посадових осіб та практику застосування, свідчить, що адміністративною за своєю сутністю є діяльність багатьох підрозділів органів доходів і зборів, яка, зокрема, охоплює забезпечення порядку переміщення через митний кордон товарів, предметів і транспортних засобів, здійснення митного контролю та митного оформлення об'єктів переміщення, контроль за переміщенням через митний кордон товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон, попередження та припинення митних правопорушень тощо. Крім того, адміністративно-правові засоби, використовувані посадовими особами органів доходів і зборів, широко застосовуються в процесі створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон, здійснення верифікації сертифікатів походження товарів.

Отже, з одного боку, адміністративна діяльність органів доходів і зборів охоплює правотворчу та індивідуально-розпорядчу діяльність, спрямовану на позитивне регулювання суспільних відносин у митно-правовій сфері відповідно до норм законів та інших нормативних актів. Складовими елементами адміністративної діяльності в цьому сенсі є:

– підзаконне нормативне регулювання суспільних відносин, що здійснюється шляхом видання (прийняття) органами доходів і зборів

відповідно до законів та правових актів інших органів публічної адміністрації підзаконних нормативних актів, спрямованих на встановлення загальних правил поведінки щодо невизначеного кола осіб;

– індивідуальне регулювання суспільних відносин відповідно до законів та правових актів інших органів публічної адміністрації, здійснюване шляхом видання (прийняття) органами доходів і зборів розпорядчих правових актів та вчинення владно-розпорядчих дій щодо індивідуально визначених суб'єктів (громадян, суб'єктів господарювання), спрямоване на встановлення, зміну й припинення їх прав та обов'язків.

З іншого боку, адміністративна діяльність органів доходів і зборів спрямована на запобігання вчиненню порушень митних правил, їх виявлення та припинення, на забезпечення митної безпеки держави та захист суспільства. У цьому сенсі органи доходів і зборів, здійснюючи цю діяльність, не управляють суб'єктами переміщення, не регулюють їхню поведінку, а забезпечують охорону й захист прав і законних інтересів громадян та держави загалом від протиправних посягань, від порушень з боку окремих суб'єктів переміщення. За своєю суттю ця діяльність має охоронний характер. Отже, адміністративна діяльність органів доходів і зборів у цьому сенсі фактично являє собою один із основних напрямів забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів громадян і суб'єктів господарювання, попередження та припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративних стягнень.

В існуванні цих двох сторін адміністративної діяльності органів доходів і зборів і полягає двоїстість її природи: здійснюючи публічне адміністрування у митно-правовій сфері, органи доходів і зборів одночасно і передусім повинні забезпечувати в ній дотримання режиму законності та правопорядку. Усвідомлення такої неоднорідності адміністративної діяльності дозволяє вести мову про існування кількох її напрямів.

З огляду на це важливою є проблема функціонального призначення адміністративної діяльності органів доходів і зборів. Діяльність органів доходів і зборів повинна забезпечувати не стільки владно організуючий вплив на суспільні відносини в митній сфері, скільки сприяти максимально повній реалізації громадянами та суб'єктами господарювання своїх прав та законних інтересів у цій сфері, а також їх дієвому захисту в разі будь-яких порушень, як всередині держави, так і за її межами. Тому слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова, який вважав, що діяльність державних інститутів повинна підпорядковуватись потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх

пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної правової держави [17, с. 25]. З його точки зору така перебудова діяльності державних інституцій вимагає заміни домінуючої дотепер ідеології «панування» держави над людиною на протилежну – ідеологію «служіння» держави інтересам людини.

Формулювання поняття адміністративної діяльності органів доходів і зборів вимагає з'ясування питання щодо ознак цього специфічного виду діяльності, тобто таких рис, які індивідуалізують цей феномен. Такий підхід також дозволяє охарактеризувати цілепокладання адміністративної діяльності в її масштабності – від підготовки та прийняття правових норм до їх реалізації за допомогою забезпечувальних механізмів. На нашу думку, адміністративна діяльність, здійснювана органами доходів і зборів, характеризується такими ознаками.

Адміністративна діяльність – це особливий вид діяльності щодо здійснення державної виконавчої влади у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, який відрізняється від діяльності щодо реалізації законодавчої та судової влади своїм змістом, формою і методами. Саме це і є визначальним для усвідомлення сутності цього виду діяльності та обумовлює існування усіх інших ознак.

Державно-владний характер адміністративної діяльності – це різновид діяльності, що є прерогативою відповідних компетентних органів держави – органів доходів і зборів. Її здійснення забезпечується сукупністю державних засобів економічного і політичного, соціального й ідеологічного, заохочувального та примусового характеру. Державно-владний момент становить її суттєву властивість, дозволяє виступати дієвим засобом у процесі регулювання суспільних відносин. Органи доходів і зборів здійснюють свої повноваження в офіційному порядку від імені держави в межах компетенції, чітко визначеної законом. Вони уповноважені здійснювати контроль за дотриманням встановлених правил поведінки у митній сфері, давати юридичну оцінку діям та вчинкам громадян і суб'єктів господарювання, виявляти правопорушення та реагувати на них у встановленому законом порядку, а також давати в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання розпорядження та висувати такі ж обов'язкові для виконання вимоги, застосовувати у передбачених законом випадках та формах заходи примусового характеру.

Публічність адміністративної діяльності полягає в тому, що вона здійснюється не для задоволення приватних, особистих потреб тих, на кого вона покладається, а в інтересах «усіх і кожного». Захищаючи економічні інтереси України, вживаючи заходи щодо захисту інтересів споживачів товарів, протидіючи митним правопорушенням, органи доходів і зборів здійснюють адміністративну діяльність в інтересах усіх.

Разом з тим адміністративна діяльність здійснюється і в інтересах кожного. Так, праву громадянина кореспондується обов'язок органів доходів і зборів створювати сприятливі умови для реалізації його права на переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон держави.

Адміністративна діяльність органів доходів і зборів є підзаконною діяльністю. Вона здійснюється на підставі й для виконання законів та інших правових актів у точній відповідності та в межах, визначених законом, з використанням відповідних правових засобів. Наведена ознака адміністративної діяльності дуже важлива та актуальна, адже сфера останньої досить широка. Діяльність органів доходів і зборів здійснюється у постійній взаємодії з громадянами, суб'єктами зовнішньоекономічних зв'язків, іншими державними органами України та іноземних держав, а також з міжнародними організаціями, і будь-яке відхилення від вимог закону може спричинити суттєву шкоду їх правам та інтересам, ускладнити їх власну діяльність. У процесі цієї діяльності недопустимі неправомірні дії посадових осіб органів доходів і зборів, протиставлення законності й доцільності.

Підзаконність адміністративної діяльності також має важливе значення внаслідок того, що в процесі цієї діяльності насамперед реалізуються приписи закону. Застосування посадовими особами норм закону обумовлюється розв'язанням конкретних життєвих ситуацій та певними обставинами. Так, посадові особи органів доходів і зборів можуть давати безпосередні приписи (наприклад, установлення додаткових вимог щодо облаштування складу тимчасового зберігання) або вчиняти дії, зміст яких становить виконання прямих приписів закону (наприклад, перевірка документів та відомостей, необхідних для здійснення митних формальностей).

У процесі здійснення адміністративної діяльності уповноважені органи доходів і зборів розробляють та видають галузеві нормативно-правові акти. Норми, що в них містяться, мають підзаконний характер, оскільки приймаються ці акти для виконання вимог закону, їх конкретизації та деталізації.

Крім того, органи доходів і зборів уповноважені самостійно здійснювати діяльність, пов'язану з притягненням до адміністративної відповідальності порушників митного законодавства, застосовувати до них заходи примусового характеру. Безперечно, ця діяльність повинна застосовуватись у повній відповідності до вимог закону.

Адміністративна діяльність – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру. Її головною метою є виконання вимог чинного національного законодавства та зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань, що входять у компетенцію органів доходів і зборів,

тобто практичне запровадження в життя законів та інших нормативних актів. Разом з тим для успішного та ефективного здійснення своїх виконавських функцій вони наділені розпорядчими повноваженнями, які передбачають можливість підпорядкування об'єктів управління його суб'єкту. Як наслідок, відносини, що виникають у процесі цієї діяльності, є відносинами субординаційними, владно-організуючими, розпорядчими. Без необхідних розпорядчих повноважень практично неможливо забезпечити досягнення мети: виконання закону та інших нормативних актів, повсякденного керівництва роботою підпорядкованих органів доходів і зборів, вирішення інших завдань, що стоять перед ДФС України. Органи доходів і зборів видають нормативні акти, що містять нормативні або індивідуальні приписи, застосовують заходи примусового характеру.

Адміністративна діяльність органів доходів і зборів охоплює як правотворчу, так і правозастосовну діяльність. Правотворча діяльність органів доходів і зборів знаходить відображення у виданні в межах своєї компетенції галузевих нормативних актів, що регламентують різного роду відносини, які виникають у процесі реалізації митної політики. Цей різновид адміністративної діяльності органів доходів і зборів зумовлений неможливістю врегулювання таких різноманітних правовідносин лише за допомогою законів та інших підзаконних нормативних актів. Правозастосовна діяльність органів доходів і зборів полягає в організації та практичній реалізації приписів митно-правових норм стосовно конкретних життєвих випадків або індивідуально-визначених осіб, охороні й захисті цих норм від будь-яких порушень, застосуванні примусових заходів, забезпеченні виконання покарання, а також ужитті попереджувальних заходів. І хоча після утворення ДФС України та функціонального підпорядкування її Міністерству фінансів України правотворча діяльність була суттєво обмежена, органи доходів і зборів наділені повноваженнями нормотворчого характеру.

Діяльність органів доходів і зборів – це різновид організаційної діяльності органів виконавчої влади. Організаційна сутність адміністративної діяльності проявляється в тому, що в процесі її здійснення організується, регулюється, координується спільна цілеспрямована діяльність зацікавлених осіб щодо вирішення завдань у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, а саме: вирішуються питання, пов'язані із захистом національних економічних інтересів, упорядковується діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, забезпечується реалізація їх права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, підтримується функціонування системи ДФС України, здійснюється міжнародне митне співробітництво. На цій підставі створюється загальний стан

упорядкованості суб'єктів та об'єктів управління, зв'язків між ними. Характерним є й те, що в процесі цієї діяльності забезпечується досягнення певних завдань у масштабах усього суспільства, а не тільки в межах окремого колективу, окремої спільноти людей. Треба погодитися з думкою І. Сабо, який зазначає, що в цьому контексті таку діяльність держави можна назвати трансформуючою діяльністю: економічні та інші суспільні відносини вона перетворює в загальні правові відносини, які в подальшому фіксуються у нормах для того, щоб впливати на соціальні відносини, перетворюючи їх у правові [18, с. 74]. Водночас адміністративна діяльність не зводиться лише до беззмістовної форми, яка надає стабільності, міцності, гарантованості соціально-економічному, політичному змісту. У сфері митно-правового регулювання здійснюються спеціальні, свідомо сконструйовані дії і за формою, і за змістом: перевіряються товаросупровідні документи, надаються дозволи, видаються правові акти тощо. Усі ці дії впливають на поведінку учасників митно-правових відносин, сприяючи найбільш доцільному й корисному, з точки зору суспільства і держави, досягненню соціально-корисних цілей. Саме з цього випливає соціально-значуща роль адміністративної діяльності – сприяння досягненню суспільного блага шляхом узгодження індивідуальних, групових, суспільних та державних інтересів. У цьому сенсі діяльність органів доходів і зборів має викликати певні практичні зміни в соціальному житті, це дозволяє визнати її як практичну діяльність, що має позитивне соціально-правове значення.

Безперервність, постійність та планомірність адміністративної діяльності. Ця ознака ґрунтується на історичному досвіді та об'єктивних закономірностях функціонування системи органів доходів і зборів, головним призначенням яких є безпосередня реалізація митної політики як складника єдиної загальнодержавної політики. У процесі досліджуваної діяльності вирішуються завдання й реалізуються функції держави, забезпечується захист як інтересів держави, так і конституційних прав та інтересів громадян, а також суб'єктів господарювання.

Процесуалізація адміністративної діяльності, тобто нормативно регламентована система послідовно здійснюваних органами доходів і зборів та їх посадовими особами в установлених процесуальними формами дій, операцій. Процесуальна регламентація адміністративної діяльності – найважливіша гарантія забезпечення режиму законності в найбільш широкому значенні цього поняття та ефективний спосіб забезпечення прав і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання. Разом з тим не варто забувати, що адміністративна діяльність не має винятково правового характеру, адже складається з правової та неправової (організаційної, фактичної) частин. Іншими

словами, не всі дії органів доходів і зборів тягнуть за собою настання юридично значущих наслідків. І якщо правова частина діяльності органів доходів і зборів досить детально і чітко регламентована нормами права, то інша її частина підлягає унормуванню лише в загальному вигляді. У рамках загальних норм про права й обов'язки та окремих відправних процедурних норм (наприклад, про терміни) посадова особа органів доходів і зборів самостійно й творчо обирає шляхи і форми вирішення поставлених завдань.

Відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративної діяльності, можна виокремити у дві групи: відносини, безпосередньо пов'язані з формуванням та реалізацією митної політики держави, тобто з реалізацією виконавчої влади, та інші відносини, зокрема внутрішньоорганізаційні, що виникають у процесі формування та функціонування самої системи органів доходів і зборів. Пріоритет відносин першої групи є очевидним, адже система ДФС України існує не для задоволення власних інтересів, а для функціонування у межах свого призначення.

Засвідчувально-пошуковий характер адміністративної діяльності полягає в тому, що органи доходів і зборів для виконання своїх завдань та функцій повинні збирати, накопичувати, аналізувати, офіційно підтверджувати, реєструвати (посвідчувати), оформляти інформацію, яка дозволить прийняти законне та обґрунтоване рішення.

Адміністративна діяльність органів доходів і зборів характеризується раціональним поєднанням централізованого керівництва з безпосереднім (оперативним) управлінням. Централізоване керівництво знаходить своє відображення у визначенні пріоритетних напрямів діяльності (наприклад, у Стратегічних ініціативах розвитку ДФС до 2020 року [20]), встановленні загальних правил, нормативів тощо. Для безпосереднього (оперативного) управління характерно існування прямих зв'язків між вищестоящими органами доходів і зборів та їм підпорядкованими. І керівництво, і управління здійснюється з використанням вертикальних (субординаційних, ієрархічних) або горизонтальних зв'язків і відносин у системі ДФС України.

Підпорядкованість та підконтрольність адміністративної діяльності відповідним державним інституціям. Наявність цієї ознаки підвищує якість та ефективність реалізації органами доходів і зборів своїх повноважень, посилює їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. З іншого боку, органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати умови для належного функціонування органів доходів і зборів і сприяти їм у виконанні завдань та функцій.

Адміністративна діяльність органів доходів і зборів здійснюється за допомогою різноманітних засобів, способів і прийомів – методів діяльності, які знаходять зовнішнє відображення у конкретних діях різноманітного характеру, що здійснюються в межах їх компетенції і викликають певні наслідки – форми діяльності. В адміністративно-правовій літературі ці методи й форми діяльності органів виконавчої влади, а відтак, і органів доходів і зборів, отримали назву адміністративно-правових [20, с. 255], з їх використанням здійснюється вплив на суспільні відносини.

Однією з особливостей адміністративної діяльності органів доходів і зборів є її профілактична спрямованість, яка забезпечується такою організацією роботи всіх органів, підрозділів, окремих посадових осіб, сил та засобів, яка б створювала ефективні умови для існування цивілізованих відносин, пов'язаних з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, суворого дотримання вимог митного законодавства та попередження його порушень. Успіх у цій роботі досягається тільки за умови глибокого й повного аналізу власної діяльності на сучасному етапі та визначення її пріоритетів у майбутньому, аналізу чинної нормативної бази і практики її застосування громадянами та суб'єктами господарювання, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню митних правопорушень. Суттєве значення в цьому контексті має забезпечення відкритості та прозорості діяльності ДФС України для громадськості. Це може бути реалізовано шляхом доведення інформації щодо основних результатів діяльності органів доходів і зборів, загальної ситуації в цій сфері через засоби масової інформації або під час виступів чи повідомлень керівників ДФС України.

Адміністративна діяльність за своєю природою є професійною. Професіоналізм – важлива ознака досліджуваної діяльності. Професійний характер адміністративної діяльності зумовлений тим, що спеціалізована діяльність вимагає від тих, хто її здійснює, відповідних професійних знань (право, економіка, психологія) та певних навичок. З огляду на те, що адміністративна діяльність правопримусова, вона вимагає від тих, хто її здійснює, добре знати свою справу, обґрунтовано, компетентно застосовувати примус, адже безпідставне використання примусових заходів може розглядатись як зловживання владою, спричинятиме невдоволеність громадян та суб'єктів господарювання, породжуватиме конфлікти. Унаслідок цього дану професійну діяльність здійснюють спеціально підготовлені державні службовці, вони компетентно, а значить, ефективно можуть забезпечувати захист економічних інтересів держави, права й законні інтереси громадян та суб'єктів господарювання у митній сфері.

Розглянуті ознаки адміністративної діяльності органів доходів і зборів, характеризують не окремі її сторони чи аспекти, а комплексно, як єдине ціле явище, що складається з взаємозумовлених і взаємопов'язаних частин. Різноманітні зв'язки і відносини, що виникають між цими складниками, та породжувані ними властивості, які визначають їх як систему, забезпечують існування відносно самостійних закономірностей розвитку та функціонування адміністративної діяльності.

Зважаючи на неоднорідність суспільних відносин у сфері митно-правового регулювання, які зумовлені комплексним характером сучасного митного законодавства, слід зазначити, що адміністративна діяльність органів доходів і зборів регламентується нормами кількох галузей права: митного, фінансового, податкового, проте домінуючими є все ж таки норми адміністративного права (включаючи його процесуальний складник). Чому саме адміністративного, а не митного? По-перше, варто зазначити, що і донині серед науковців не існує єдиної точки зору щодо галузевої належності митного права. Одні правознавці вважають митне право інститутом адміністративного права [21, с. 463] чи його підгалуззю [22, с. 192; 23, с. 19], інші визнають митне право самостійною галуззю права [24, с. 11] або ж спеціальною його галуззю [25, с. 5], проте переважна більшість зараховує його до комплексних галузей [26, с. 11; 27, с. 412; 28, с. 12]. Є думка, що мовитися може тільки про митне законодавство, тобто законодавство про митну справу [29, с. 27; 30, с. 19]. По-друге, майже однотайно науковці визнають, що предметом регулювання митного права є широке коло суспільних відносин, які регламентуються нормами різних галузей права, таких як адміністративне, фінансове, цивільне, кримінальне, трудове тощо. Утім цей комплекс суспільних відносин хоча і є різнорідним, все ж за допомогою такого системотвірного фактора, як переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, інтегрується в певну специфічну сукупність – митні відносини. По-третє, переважна частина цих суспільних відносин, учасниками яких є органи доходів і зборів та їх посадові особи, пов'язана з переміщенням товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон, здійсненням митних процедур, встановленням митних режимів, правовим статусом органів доходів і зборів. Усі ці відносини мають управлінський, організаційний характер і в цілому охоплюються адміністративно-правовим регулюванням, а отже, регулюються нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права. Домінування адміністративних та адміністративно-процесуальних норм у процесі врегулювання суспільних відносин у митній сфері визнають і такі відомі фахівці в галузі митного права, як М.Г. Шульга [31, с. 127]. Нормами матеріального адміністративного права регламентуються відносини,

пов'язані з установленням порядку переміщення через митний кордон товарів, предметів та транспортних засобів, митного контролю, митного оформлення, ведення митної статистики, відповідальності за порушення митних правил, видів стягнень, правового статусу органів доходів і зборів тощо. Адміністративно-процесуальними за своєю природою є норми, що регулюють здійснення митних процедур, провадження у справах про порушення митних правил. По-четверте, органи доходів і зборів – це різновид органів виконавчої влади, які від імені держави здійснюють державно-владну управлінську діяльність, що традиційно пов'язана з адміністративним правом. З огляду на те, що органи доходів і зборів як органи виконавчої влади є обов'язковими учасниками митних правовідносин, можна стверджувати, що їхня діяльність регламентується нормами адміністративного права.

Таким чином, з урахуванням вищезазначених ознак адміністративної діяльності та особливостей сфери митно-правового регулювання суспільних відносин можемо сформулювати таке визначення поняття адміністративної діяльності органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу: адміністративна діяльність органів доходів і зборів – це урегульована переважно нормами адміністративного права, підзаконна, цілеспрямована, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави, та організацією й функціонуванням системи органів доходів і зборів.

Теоретичне дослідження адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, що безпосередньо здійснюють митну справу, набуває особливої актуальності у зв'язку з перманентною реорганізацією наявної системи національної митної адміністрації, удосконаленням правової регламентації її організації та функціонування і приведенням її у відповідність до міжнародних стандартів.

Список використаних джерел:

1. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів: проблеми теорії та практики: Монографія. Дніпропетровськ: АМСУ, 2007. 290 с.
2. Петров Г.И. Поощрение в государственном управлении. Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1983. 219 с.
3. Коваль Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій. К.: Основи, 1998. 208 с.
4. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К.: УАВС, 1995. 177 с.
5. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник / За заг. ред. доцента О.І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
6. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. 512 с.

7. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Дис... к. ю. н. / 12.00.07. К.: Націон. академія внутр. справ, 2002. 250 с.
8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974. 248 с.
9. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.
10. Administrative management for development / Ed. by Y. Chapel. Brussel, 1947. 40 p.
11. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
12. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.: Лениздат, 1973. 328 с.
13. Попов Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М.: Московский рабочий, 1968. 160 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2005. Т. 2. Особлива частина. 624 с.
15. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. М.: Московский ун-т МВД России, изд-во "Щит-М", 2003. Часть общая. 309 с.
16. Бородин С.С., Иванов П.В., Оськин Ф.Ф. Административная деятельность органов внутренних дел: Словарь терминов и понятий. СПб.: Лань, 2000. 240 с.
17. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–30.
18. Сабо И. Основы теории права. М.: Юридическая литература, 1974. 387 с.
19. Стратегічні ініціативи розвитку ДФС до 2020 р. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/322784.html>
20. Административное право / Под ред. проф. Ю.М. Козлова и проф. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1998. 728 с.
21. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М.: ДИС, 2004. 815 с.
22. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засади здійснення митної справи: поняття та види. *Вісник Націон. ун-ту внутрішніх справ*. 2003. № 2. С. 189–194.
23. Сандровский К.К. Таможенное право. К.: Вища школа, 1974. 176 с.
24. Таможенное право: Учебник для вузов / М.М. Рассолов, Н.Д. Эриашвили, В.Н. Галузо и др.; Под ред. М.М. Рассолова, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 384 с.
25. Корнева Т. Митне право як самостійна спеціальна галузь права. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 9. С. 3–5.
26. Дорофєєва Л.М., Ясевич М.М. Митне право України: навчальний посібник. Ужгород: ПП Береза, 2013. 268 с.
27. Кормич Б.А. Таможенное право. *Одесская школа права. Введение в украинское право*. / С. В. Кивалов, Н.В. Анищук, Т.А. Остапенко; под общ. ред. С.В. Кивалова. 3-е изд. Одеса: Юридична література, 2016. 504 с.
28. Митне право України: навчальний посібник / За заг ред. В.В. Ченцова. Д.В. Приймаченка /2-е вид. К.: Істина, 2008. 328 с.
29. Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2004. 427 с.

30. Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис... докт. юрид. наук. М.: МГИМО МИД РФ, 1994. 53 с.

31. Шульга М.Г. Поняття митного права. *Проблеми законності*: Респ. міжвідомч. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Х.: Націон. юрид. акад. України, 2000. Вип. 42. С. 124–130.

Гетьман А.П.,

*доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
академік Національної академії правових наук України,
проректор з наукової роботи
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Зуєв В.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

Шеховцов В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри екологічного права,
заступник декана Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

РОЛЬ МИТНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ВИКОНАННІ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

В роботі розглянуто проблеми, що виникають в процесі виконання національною митною адміністрацією міжнародних зобов'язань України в екологічній сфері. Досліджено основні проблеми, пов'язані зі здійсненням митних формальностей в рамках виконання вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, та Монреальського протоколу про речовини, що руйнують

озоновий шар. Зроблено висновок про низький рівень інституційної спроможності національної митної адміністрації щодо верифікації екологічних ризиків, ідентифікації екологічно-небезпечних товарів, стосовно контролю та/або обмеження транскордонного переміщення яких Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання. Обґрунтовано доцільність запровадження на постійній основі співпраці екологічних та митних адміністрацій у формах проведення методичних нарад, семінарів, обміну інформацією, запровадження тематичних програм підвищення кваліфікації, створення спеціальної постійно діючої комісії. Запропоновано запровадження інформаційного обміну, в тому числі щодо верифікації дозвільної документації за допомогою блокчейн технологій. Зроблено висновок про те, що розробка ефективної моделі діяльності національної митної адміністрації на базі вже існуючих міжнародних зобов'язань в екологічній сфері забезпечить їх ефективну реалізацію в майбутньому.

Глобалізація сучасного світу та тенденції щодо спрощення міжнародної торгівлі сприяють розвитку технологій, обміну ними, їх поширенню, забезпеченню відкритості та доступності внутрішніх ринків, поживавленню економічної співпраці між країнами, насамперед через здійснення зовнішньоекономічної діяльності. При цьому країни обґрунтовано залишають за собою право захищати свої ринки від надмірного впливу, обмеження деструктивної діяльності, захисту свого довкілля, а також застосування обмежувальних заходів тарифного та нетарифного регулювання, які повинні здійснюватись відповідно до загальноприйнятих стандартів міжнародної торгівлі, які виключають заходи недобросовісної конкуренції, економічної дискримінації тощо.

Зважаючи на те, що зовнішньоекономічна діяльність, відповідно до національного законодавства та на думку переважної кількості науковців, в найбільш узагальненому вигляді представляє собою діяльність господарюючих суб'єктів (національного та іноземного), що передбачає переміщення через кордон товарів, робіт та послуг, захист національних ринків та товаровиробників, то є цілком природним, що активним учасником процесу забезпечення виконання запроваджених обмежень, захисту внутрішнього ринку є митні органи країн, на які покладаються завдання щодо виявлення ризиків, верифікації даних, що зазначаються суб'єктами господарювання, контроль дотримання вимог міжнародного та національного законодавства.

Зазначена практика є усталеною та загальноприйнятою як щодо змісту повноважень контролюючих органів, так і щодо меж їх здійснення. Наприклад, Стандартним правилом 6.1 Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур передбачено, що:

«Усі товари, в тому числі транспортні засоби, які ввозяться на митну територію чи вивозяться з неї, незалежно від того, чи обкладаються вони митами та податками, підлягають митному контролю» [1].

Господарським кодексом України встановлюється, що в сфері зовнішньоекономічної діяльності держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки (абз. 8 ч. 2 ст. 19) [2]. При цьому безпосередньо Митним кодексом України визначено широкий спектр застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, до яких віднесено ті, що не пов'язані із безпосереднім застосуванням мита до товарів, що переміщуються через митний кордон України, встановлені відповідно до закону заборони та/або обмеження, спрямовані на захист внутрішнього ринку, громадського порядку та безпеки, суспільної моралі, на охорону здоров'я та життя людей і тварин, охорону навколишнього природного середовища, захист прав споживачів товарів, що ввозяться в Україну, а також на охорону національної культурної та історичної спадщини (п. 13 ч. 1 ст. 4) [3].

Таким чином, в загальних рисах можна формувати висновок, що як на міжнародному, так і національному рівнях сформовано нормативно-правове підґрунтя для попередження та обмеження потенційного негативного впливу на довкілля в процесі здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Разом з тим, необхідно констатувати, що правовідносини в цій сфері мають надзвичайно складну правову природу, оскільки знаходяться на перетині декількох сфер правового регулювання: господарської, митно-адміністративної та екологічної. Комплексний характер зазначеної проблематики обумовлює неоднакову акцентованість законодавства в кожній з перелічених сфер, їх фрагментарність та розпорошеність повноважень різних урядових органів.

Виходячи з принципу національного суверенітету, притаманного міжнародному праву, держави залишають за собою право створення власного правового поля, на яке, однак, впливають міжнародні договірні процеси, в тому числі екологічні. Зважаючи на це, природною є реакція зі створення національного законодавства, яке повинно забезпечити виконання міжнародних зобов'язань, які беруть на себе держави в процесі міжнародної договірної діяльності.

Разом з тим, як і будь-які складні, багатоаспектні явища, вони тягнуть за собою цілий ряд проблем, вирішення яких стає першочерговим завданням для політиків, науковців, представників державних органів. На жаль, в Україні спостерігається ситуація, коли цілий ряд міжнародно-правових зобов'язань приймається без урахування економічних реалій, оцінки змін, які необхідні в процесі імплементації різних міжнародних

конвенцій, визначення інституцій, відповідальних за їх реалізацію, та порядку взаємодії між ними. На думку практиків, це насамперед впливає на ефективність заходів із виконання міжнародних конвенцій, відповідність національного законодавства та правового регулювання в цій сфері.

Наразі в екологічній сфері можна виділити три напрями зобов'язань України, що випливають з підписаних та ратифікованих нею міжнародних конвенцій, які мають транскордонний характер та пов'язані із здійсненням міжнародної торгівлі: транскордонне переміщення небезпечних відходів (Базельська конвенція); міжнародна торгівля видами флори та фауни, що знаходяться під загрозою знищення (Конвенція CITES); експорт-імпорт речовин, що руйнують озоновий шар (Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар). Отже, цілком логічним є те, що у виконанні таких зобов'язань беруть участь митні адміністрації країн, між якими здійснюється зовнішньоекономічна діяльність, та є нагальна необхідність координації їх діяльності як на міжнародному рівні з відповідними митними адміністраціями інших країн, так і на національному рівні з органами, що відповідають за формування та реалізацію екологічної політики, екологічний контроль тощо.

Разом з тим, наявні дослідження з зазначеної проблематики мають поодинокий, епізодичний характер, акцентуються на окремих аспектах проблеми, залишаючи поза межами своєї уваги її комплексне розв'язання. Зважаючи на це, метою цього дослідження є формування базисної концепції ролі та основних напрямів діяльності національної митної адміністрації у виконанні міжнародних екологічних зобов'язань нашої держави, з урахуванням попередніх досліджень як авторів, так і інших дослідників (А. О. Андрусевича, Є. В. Додіна, С. М. Кравченко, В. І. Лозо, Д. В. Приймаченка, О. М. Шуміло та інших).

Однією з найактуальніших та глобальних екологічних проблем людства на сучасному етапі є проблема накопичення відходів. Збільшення використання природних ресурсів, розвиток промислового виробництва та потреб споживачів призводить до неминучого зростання залишків сировини, матеріалів, речовин, виробів та інших супутніх продуктів, які не мають свого подальшого використання або потребують додаткових зусиль для їх утилізації. Таке становище зумовлено насамперед природничими законами, зокрема законом збереження речовини, сформульованим ще М. В. Ломоносовим. Виходячи з цих природничих та фізичних законів, утилізація відходів є складним та витратним процесом, а отже, цілком природним є бажання відкласти вирішення таких проблем на тривалий час або перекласти їх на інших осіб. Одним із таких шляхів є вивезення відходів до інших країн. Не

випадково під час прийняття Декларації з навколишнього природного середовища серед основних принципів сталого розвитку було виділено окремо принцип недопущення перекладення власних екологічних проблем на інші держави: «Принцип 14. Держави мають ефективно співпрацювати з метою утримання або завбачення переносу та перевезення в інші держави будь-яких видів діяльності та речовин, які наносять серйозну екологічну шкоду або вважаються шкідливим для здоров'я людини» [4].

Усвідомлення глобальності вказаних проблем та відповідальності держав за екологічні наслідки своєї діяльності перед іншими державами, особливо перед тими, що розвиваються, стало наслідком аналізу значної кількості порушень, серед яких, зокрема, найбільш відомим є сумнозвісний Нігерійський інцидент. Так, орендувавши за невелику плату у місцевого жителя ділянку землі, італійська компанія створила звалище небезпечних хімічних відходів, котрі п'ятьма кораблями були доставлені в Нігерію. Деяка частина з них потрапила у річку, на якій знаходиться містечко. Це спричинило численні опіки та смерть багатьох його жителів.

Італія була змушена відправити усі відходи назад після арешту нігерійською владою одного з її кораблів. У результаті цього та інших подібних випадків Нігерія і Камерун заборонили імпорт небезпечних відходів на свою територію й встановили смертну кару за порушення цієї заборони. Численні випадки незаконного імпорту небезпечних відходів були зафіксовані у країнах Східної Європи. Зокрема, робилися неодноразові спроби ввезення відходів під виглядом гуманітарної допомоги. Виникло навіть поняття «токсичного колоніалізму» [5, с. 310–311].

Усвідомлюючи небезпеку транскордонного переміщення відходів та можливі екологічні наслідки, що можуть виникнути в результаті такого переміщення, 22 березня 1989 року в м. Базель (Швейцарія) було прийнято Базельську конвенцію про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, яка стала першим кроком для врегулювання цих питань на міжнародному рівні [6]. Україна приєдналась до цієї Конвенції 1 липня 1999 року [7], і зараз саме вимоги цієї конвенції створюють підґрунтя щодо регулювання питань транскордонного переміщення відходів на національному рівні.

Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням фокусується на проблемах, пов'язаних із переміщенням небезпечних відходів з метою їх використання, утилізації за межами країни їх утворення. Основною метою цієї конвенції є попередження перекладення власних екологічних проблем одними країнами на інші, стимулювання максимального рівня переробки та утилізації відходів у країні їх походження.

Зокрема, нею визначено, що відходи представляють собою речовини або предмети, які видаляються, призначені для видалення або підлягають видаленню відповідно до положень національного законодавства, чим було не тільки закріплено на міжнародному рівні основних уніфікованих ознак відходів, а й закладено базисні засади для формування національних механізмів реалізації Конвенції.

Відповідно до положень конвенції країни-члени взяли на себе цілий ряд зобов'язань щодо формування власної політики, спрямованої як на внутрішнє регулювання питань, пов'язаних із відходами, так і на інформаційне, організаційне та адміністративне попередження переміщенню небезпечних відходів. Слід відмітити, що хоча Конвенцією в додатку I і визначено безпосередньо категорії речовин, які підлягають регулюванню, а додатком III передбачено цілий ряд небезпечних властивостей, вона залишає для держав достатньо великий обсяг прав щодо самостійного збільшення цих переліків, що сприяє проведенню ними більш ефективної внутрішньої екологічної політики.

В рамках цієї конвенції країни-учасники повинні вживати належних заходів з тим, щоб:

а) забезпечити зведення до мінімуму виробництва небезпечних та інших відходів у своїх межах з урахуванням соціальних, технічних й економічних аспектів;

б) забезпечити наявність відповідних об'єктів з видалення для економічно-обґрунтованого використання небезпечних та інших відходів незалежно від місця їх видалення. Ці об'єкти, якщо змога, повинні бути розташовані в її межах;

в) забезпечити, щоб особи, які беруть участь у використанні небезпечних та інших відходів в її межах, вживали такі заходи, які необхідні для запобігання забруднення небезпечними та іншими відходами в результаті такого звернення, та якщо таке забруднення все ж відбувається, звести до мінімуму його наслідки для здоров'я людини та навколишнього середовища;

г) забезпечити, щоб транскордонне перевезення небезпечних та інших відходів було зведено до мінімуму відповідно до екологічно обґрунтованого та ефективного використання таких відходів і здійснювалося таким чином, щоб здоров'я людини і навколишнє середовище були захищені від негативних наслідків, до яких може призвести таке перевезення;

д) не дозволяти експорт небезпечних чи інших відходів у держави або групи держав, що належать до організації з економічної та/або політичної інтеграції, які є Сторонами, зокрема країни, що розвиваються, які в рамках свого законодавства заборонили весь імпорту, або якщо є підстави вважати, що використання цих відходів не буде здійснюватися

екологічно обґрунтованим чином, відповідно до критеріїв, які будуть визначені Сторонами на їхній першій нараді;

е) вимагати надання заінтересованим державам інформації щодо пропонованого транскордонного перевезення небезпечних та інших відходів, що ясно вказує на наслідки передбачуваного перевезення для здоров'я людини та навколишнього середовища;

ж) не допускати імпорту небезпечних та інших відходів, якщо є підстави вважати, що використання цих відходів не буде здійснюватися екологічно обґрунтованим чином;

з) співпрацювати у прийнятті заходів з іншими Сторонами і зацікавленими організаціями, безпосередньо або через Секретаріат, в тому числі у поширенні інформації про перевезення небезпечних та інших відходів з метою вдосконалення екологічно обґрунтованого використання таких відходів та попередження їх незаконного обігу.

Також країни зобов'язуються не допускати експортно-імпортних операцій між країнами, які не є учасниками конвенції. До того ж, навіть якщо країни є учасникам конвенції, транскордонне переміщення допускається виключно за умови, якщо держава експорту не має у своєму розпорядженні технічних можливостей і необхідних об'єктів, потужностей чи придатних місць для видалення таких відходів екологічно обґрунтованим і ефективним чином, або такі відходи необхідні державі як сировина для підприємств по рециркуляції або рекуперації; або таке транскордонне перевезення відповідає двостороннім домовленостям країн, за умови, що критерії, визначені Сторонами, не суперечать цілям конвенції.

Під час здійснення транскордонного переміщення відходів держави забезпечують дозвільний (транспортування або видалення небезпечних або інших відходів забороняється, якщо тільки особи не отримають дозволу або згоди на проведення таких заходів), безпечний (небезпечні або інші відходи, які є об'єктом транскордонного перевезення повинні бути упаковані, маркіровані та транспортуватися відповідно до загальноприйнятих і загальновизнаних міжнародних правил і норм), документально підтверджений (небезпечні або інші відходи повинні супроводжуватися документом про перевезення небезпечних відходів від пункту, з якого починається транскордонне перевезення, до місця видалення) характер такої діяльності.

Конвенцією встановлено жорсткі вимоги щодо незаконного обігу небезпечних або інших відходів, які визнаються злочинним діянням. Зокрема, встановлюється, що незаконним є будь-яке транскордонне перевезення небезпечних чи інших відходів без повідомлення всіх заінтересованих держав, або без згоди зацікавленої держави, за згодою, отриманою від зацікавлених держав, але шляхом фальсифікації або

введення в оману або обману, або яка істотним чином не відповідає документам, або яка веде до навмисного видалення (наприклад скиду) небезпечних або інших відходів.

Водночас в конвенції розрізняють правові наслідки незаконного переміщення залежно від вини експортерів або імпортерів. Так, у разі транскордонного перевезення небезпечних чи інших відходів, внаслідок порушень експортера або виробника, держава експорту забезпечує, щоб ці відходи або були повернуті назад експортером чи виробником або, за необхідності, самою державою експорту на свою територію, або якщо практично це не є недоцільним, видалити відходи іншим способом протягом 30 днів після того, як державу експорту було інформовано про вказані факти, або протягом іншого часу, погодженого державами. До того ж держави не повинні заперечувати та створювати перешкод під час перевезення відходів у державу експорту.

Слід вказати, що механізми Базельської конвенції хоча й орієнтовані на вирішення питань транскордонного переміщення відходів, все ж таки не є досконалими і потребують свого вдосконалення. Так, у відповідь на спроби європейських кампаній розміщувати відходи у африканських країнах дванадцять країн учасників Організації африканської єдності в січні 1991 року прийняли Конвенцію про заборону ввезення в Африку та контроль транскордонного переміщення та використання небезпечних відходів в Африці, так звану Конвенцію Бамако, яка набула чинності з 1998 року. Цією Конвенцією було повністю заборонено імпорт до Африки будь-яких небезпечних відходів (в тому числі радіоактивних) [8]. Наразі Конвенцію Бамако підписало 30 країн.

Аналогічні процеси відбуваються і в межах Європейського союзу. Так, вже на другій нараді Конференції Сторін Базельської конвенції у березні 1994 року Сторони прийняли рішення, згідно з яким вони погодилися негайно заборонити усі транскордонним перевезенням небезпечних відходів, призначених для остаточної утилізації, з держав учасників Організації економічного співробітництва та розвитку до держав, що не входять до неї. У цьому ж рішенні Сторони також погодилися припинити з 31 грудня 1997 року усі транскордонні перевезення небезпечних відходів з метою їх переробки або утилізації.

Характеризуючи Базельську конвенцію, слід відмітити й Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення [9], спрямований на забезпечення всеосяжного режиму майнової відповідальності та належної і оперативної компенсації за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення, включаючи незаконний обіг цих відходів.

Протокол застосовується у разі шкоди, заподіяної в результаті аварії під час транскордонного перевезення небезпечних та інших відходів або видалення їх, зокрема незаконний обіг, починаючи від пункту навантаження відходів на транспортні засоби, в межах сфери дії національної юрисдикції держави експорту.

Протокол детально регламентує випадки застосування відповідальності, її межі, в тому числі фінансові, права подання позову, визначення права, що застосовується, а також особливостей вини особи, а також звільнення від відповідальності, права регресу, визнання спільної вини, строків позовної давності, механізмів компенсації, взаємного визнання і приведення у виконання судових рішень.

До загальних засад відповідальності встановлених Протоколом належить те, що особа, яка інформує про транскордонне переміщення відходів, несе відповідальність за шкоду доти, доки особа, що відповідає за видалення, не вступить у володіння небезпечними відходами або іншими відходами. Після цього відповідальність за шкоду несе особа, що відповідає за видалення. Якщо повідомником є держава експорту або якщо жодного повідомлення не робилось, експортер несе відповідальність за шкоду доти, доки особа, що відповідає за видалення, не вступить у володіння небезпечними відходами та іншими відходами.

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку про те, що наразі Базельською конвенцією створена система міжнародно-правових стандартів транскордонного переміщення небезпечних відходів. Водночас вказана система перебуває у динаміці та продовжує розвиватися. Серед основних напрямів розвитку механізмів Базельської конвенції слід зазначити більш жорстку регламентацію експортно-імпортних операцій з відходами, відхід від механізмів інформаційного повідомлення до механізмів погодження таких операцій на рівні уповноважених органів державної влади, а також мінімізацію транскордонного переміщення відходів, як сировини виробництва, шляхом детальної регламентації гарантій їх безпечної утилізації або зворотного вивезення.

Зазначений аспект набуває особливого значення з урахуванням того, що в багатьох випадках, особливо з розвитком технологій, відходи окремих виробництв можуть бути успішно використані як промислова сировина для інших. В цілому такий підхід є цілком позитивним, повністю узгоджується з принципом ієрархії відходів, закладеним в європейському законодавстві про відходи. З іншого боку, питання підміни статусу відходів на статус сировини залишається «ахіллесовою п'ятою» практичної реалізації транскордонного переміщення небезпечних відходів.

Наприклад, у 1991 р. кілька американських компаній продали одному брокеру 1 000 тонн відходів за ціною 30 амер. дол./тонну, видалення їх у США коштувало б 300 амер. дол./тонну. Ці відходи були продані країні Бангладеш як добриво. Істина відкрилася вже після того, як третина відходів була на полях. Згодом компанія-виробник – Гастон Коппер – отримала штраф у розмірі 1 млн. амер. дол. Згідно з даними звітів держав-сторін Базельської конвенції у 1998 р. з усіх небезпечних відходів, переміщених між державами-сторонами, 83% були експортовані з метою подальшої переробки [5, с. 311].

Подібний випадок мав місце і в Україні. Так, впродовж 1999–2005 років на територію України приватним підприємством «Озон», яке співпрацювало з Дебреценською фірмою Eltex (Угорщина), було завезено 1 486,396 тонни речовини під назвою «премікс». Її декларували як сировину для гумової промисловості. Після неодноразових звернень місцевих жителів та екологічних активістів до органів державної влади вони звернули увагу на накопичені речовини. За висновками судової хіміко-екологічної експертизи, ввезеною речовиною була суміш різних речовин, які є промисловими відходами, та містила хімічні речовини, які можуть завдавати шкоди життю і здоров'ю людей та довкілля. В 2005 році за даним фактом прокуратура Закарпатської області порушила кримінальну справу. Варто зазначити, що вирішення проблеми утилізації цих відходів, за відсутності належних технологій, у Польщі коштувало державному бюджету понад 10 млн. грн. [10].

Перед проведенням більш детального аналізу варто звернути увагу на національне законодавство в цій сфері та причини, за яких стало можливим таке незаконне ввезення відходів. Одним із основних напрямів розвитку митно-правового регулювання на сучасному етапі є спрощення та мінімізація митних процедур. Саме на вирішення цього завдання й було направлено прийняття 5 жовтня 2011 року Постанов Кабінету Міністрів № 1030 «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України», якою затверджено «Порядок здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» та № 1031 «Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України».

Прийняття «Порядку здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» (далі – Порядок) передусім підвищує відповідальність самих працівників, що здійснюють митне оформлення, оскільки відповідно до п. 3 («Відповідно до переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю») у разі переміщення їх через митний кордон України та на основі поданих товаросупровідних

(товаротransпортних) документів посадова особа митного органу визначає вид (види) державного контролю та форму його проведення (попередній документальний контроль посадовою особою митного органу або державний контроль посадовими особами відповідних контролюючих органів).

Попередній документальний контроль здійснюється посадовими особами митних органів шляхом перевірки та аналізу інформації, яка міститься в товаросупровідних (товаротransпортних) документах, документах та/або відомостях, наданих відповідно до пункту 4 цього Порядку, переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України, та Єдиній автоматизованій інформаційній системі Держмитслужби» [11].

Отже, саме працівник митного органу зобов'язаний визначити, чи належать переміщувані товари до Переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України [12], та визначити види контролю, які повинні бути здійсненні. Стосовно відходів, які містяться у вказаному переліку та при переміщенні підлягають обов'язковому контролю, в тому числі екологічному, в п. 4 Порядку передбачено таке: «Для здійснення попереднього документального контролю товарів перевізник або експедитор, чи уповноважена особа подає посадовій особі митного органу документи, необхідні для здійснення відповідного виду державного контролю, зокрема для здійснення екологічного контролю товарів потрібно мати такі документи:

– свідоцтво про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів (оригінал документа) (під час ввезення на митну територію України або транзиту небезпечних вантажів згідно із Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів»);

– свідоцтво про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (оригінал документа) (під час ввезення на митну територію України або транзиту небезпечних вантажів згідно із Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів»);

– реквізити висновку Мінприроди про те, що відходи, які включені до Зеленого переліку відходів, не підпадають під дію пунктів 6–33 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 (Офіційний вісник України, 2000 р., № 29, ст. 1217) (під час ввезення на митну територію України або транзиту небезпечних відходів);

– відомості про включення товарів до Державного реєстру пестицидів і агрохімікатів, а саме: серія, номер реєстраційного посвідчення та дата реєстрації (під час ввезення товарів на митну територію України, крім транзиту).

Таким чином, слід констатувати, що формально Порядком визначено перелік документів, які подаються для здійснення екологічного контролю в процесі попереднього документального контролю.

Навіть більше, п. 7 Порядку передбачено, що здійснення попереднього документального контролю припиняється за таких умов:

а) якщо відсутній хоча б один документ, необхідний для здійснення попереднього документального контролю, або інформація про видачу контролюючими органами України документів, передбачених пунктом 4 цього Порядку, в єдиній автоматизованій інформаційній системі Держмитслужби;

б) державними органами запроваджено заборону на ввезення на митну територію України товарів (у тому числі з метою транзиту), здійснюються протиепідемічні заходи, ветеринарно-санітарні заходи відповідно до рішень державних надзвичайних протиепізоотичних комісій щодо сприйнятливих до хвороби тварин, продукції та сировини з них під час переміщення їх через митний кордон України або карантину тварин, запроваджено карантинний режим, виявлено вогнище карантинних організмів у країні походження, реекспорту або транзиту;

в) під час проведення митного огляду товарів і транспортних засобів виявлено:

- пошкодження упаковки, яка безпосередньо контактує з товаром;
- закінчення строку придатності товару;
- ознаки псування товару (наявність в транспортному засобі комах, невластивого для товару запаху тощо);
- невідповідність транспортних засобів, якими перевозяться небезпечні вантажі, вимогам екологічної безпеки (для автомобільних транспортних засобів).

У разі припинення здійснення попереднього документального контролю посадова особа митного органу негайно вживає заходів для залучення посадової особи контролюючого органу, яка для здійснення відповідного виду державного контролю товару прибуває в пункт пропуску через державний кордон України».

Вказана процедура є логічною та цілком обґрунтованою в умовах добросовісності та сумлінності оформлення перевізником, експедитором чи уповноваженою особою документів, необхідних для здійснення відповідного виду державного контролю. Однак не виключені випадки, коли з метою позбавлення від відходів, утилізація яких є досить витратною, вони можуть бути оформлені, наприклад, як сировина для

виробництва, після чого відходи можуть бути просто покинуті в Україні, а витрати на їх утилізацію будуть покладені вже на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Подібна ситуація мала місце у 1998 році на Закарпатті, коли вже згадувана фірма «Озон» під виглядом сировини закупувала в угорської фірми Eltex – гіганта європейської хімічної промисловості – перемелену суміш токсичних відходів. За офіційною версією, речовина, названа «преміксом», призначалася для виробництва автомобільних шин. Насправді ж із завезених 1,5 тис. тонн суміші лише 412 було реалізовано підприємствам України, а решта з порушенням правил складування залишились для зберігання в різних місцях.

Вказану речовину в 2006 році експертами Інституту гігієни та медичної екології ім. О. Марзєєва було класифіковано як речовину першого класу небезпеки – особливо небезпечні відходи, а Генеральною прокуратурою порушено кримінальну справу за фактом неналежного виконання обов'язків митниками та за фактом контрабанди на територію України відходів виробництва за попереднім зговором [13, с. 48].

Навіть більше, ситуація, що склалась, стала предметом розгляду профільного комітету Верховної Ради України, який прийняв Рішення «Про стан поводження з небезпечними відходами у Закарпатській області»: «Протягом 1999–2005 років приватне підприємство «Озон» на підставі угоди, укладеної з фірмою «ELTEX» (Угорщина, м. Дебрецен), здійснювало поставки в Україну суміші мінеральних речовин «Премікс», які за класифікаційною експертизою, проведеною центральною митною лабораторією Держмитслужби України від 20.02.98 р. № 31/350-269, та рішеннями про визначення коду товару Закарпатської митниці від 10.11.2003 р. № КТ-334 та від 28.12.2004 р. № КТ-302/461/04 класифікується як суміш порошкоподібної речовини, що використовується в технологіях виготовлення систем гальмування і не потребує додаткової екологічної експертизи...

За висновками фахівців, з Угорщини на територію України під назвою «Теплостійкий наповнювач «Премікс» було ввезено суміш різноманітних речовин, які є промисловими відходами, що за своїм складом шкідливі для життя і здоров'я людей та довкілля, і їх використання у будь-якому виробництві, а також утилізація, є неможливими.

Таким чином, подальше зберігання речовини «Премікс» на відкритих територіях Закарпатської області є вкрай небезпечним для людей та навколишнього природного середовища.

Також було рекомендовано Мінприроди, МОЗ, Держмитслужбі, Держкомкордону посилити вхідний контроль за дотриманням вимог чинного законодавства під час здійснення операцій щодо транс-кордонного перевезення відходів і небезпечних хімічних речовин та

спільно опрацювати питання щодо можливості відновлення екологічного контролю на легкових напрямках у пунктах пропуску на кордоні [14].

Природно, що в подібних випадках працівник митного органу повинен виявити «підміну» та своєчасно відреагувати, призупинивши митне оформлення та залучивши представників природоохоронних органів. Водночас важко очікувати ефективного реагування в такій ситуації за пасивної позиції природоохоронних органів. Так, відповідно до вимог Базельської конвенції Кабінетом Міністрів України затверджено «Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням», «Жовтий перелік відходів» та «Зелений перелік відходів» [15]. Змістовний аналіз цього Положення свідчить про значну роль, яку повинні виконувати працівники Міністерства екології та природних ресурсів України в процесі експорту, імпорту або транзиту небезпечних відходів.

Цим же Положенням в п.31 визначено: «Будь-яке транскордонне перевезення небезпечних відходів вважається незаконним обігом, якщо воно здійснюється:

а) без повідомлення всіх заінтересованих держав, як це передбачено цим Положенням;

б) без згоди всіх заінтересованих держав, як це передбачено цим Положенням;

в) із згодою, яка була отримана від заінтересованих держав шляхом фальсифікації, перекручення чи обману;

г) як таке, що не відповідає зазначеному у документах, які регламентують це перевезення;

г) способом, який призводить до навмисного видалення (наприклад, скиду) небезпечних відходів на порушення цього Положення і відповідних норм міжнародного права».

Однак аналіз нормотворчої діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України свідчить, що ними фактично не вживаються профілактичні заходи щодо попередження фальсифікації даних під час перевезення відходів, а також попередження їх навмисного видалення. Методологічна діяльність, спрямована на забезпечення взаємодії природоохоронних та митних адміністрацій, не здійснюється. Навіть після аналізованого випадку ввезення «преміксів» не з'явилося жодних нормативних актів або рекомендацій щодо унеможливлення повторення таких випадків.

До того ж в умовах громадського розголосу, пильної політичної та медійної уваги, кримінальна справа була порушена проти працівників митної адміністрації, які в умовах перманентного скорочення кількості працівників, спрощення процедур митного контролю та обмеження випадків його застосування фактично не мали змоги належним чином

попередити таке ввезення. Зважаючи на це, цілком логічним стало те, що постановою старшого слідчого з особливо важливих справ першого відділення слідчого відділу Управління Служби безпеки України в Закарпатській області від 28.12.2009 року на підставі п. 2 ст. 6 Кримінально-процесуального кодексу України 1963 року, який був чинним на той час, (за відсутністю в діянні складу злочину) була закрита кримінальна справа за фактами вчинення контрабанди теплостійкого наповнювача «Премікс», вчиненої за попередньою змовою групою осіб, скоєння забруднення земель і атмосферного повітря речовинами та промисловими відходами, шкідливими для життя та здоров'я людей і довкілля внаслідок порушення спеціальних правил їх зберігання, службової недбалості співробітників митних органів під час проведення митних оформлень теплостійкого наповнювача «Премікс», що спричинило тяжкі наслідки, за ознаками злочинів, передбачених ч. 2 ст. 201, ч. 1 ст. 239, ч. 1 ст. 241, ч. 2 ст. 367 Кримінального кодексу України [16].

Слід зазначити, що вже у 2018 році Законом України «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» було внесено зміни до ряду законів, в тому числі Митного кодексу України та Закону України «Про відходи». Зокрема, п. 19-1 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України було закріплено, що механізм «єдиного вікна» – механізм взаємодії декларантів, їх представників та інших заінтересованих осіб з органами доходів і зборів, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечує можливість одноразового подання в електронному вигляді через єдиний державний інформаційний веб-портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» документів та/або відомостей з метою дотримання вимог щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, передбачених цим Кодексом, іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання цього Кодексу та інших законів України» [17].

Отже, вочевидь, метою цього закону є подальше спрощення здійснення митних формальностей, зменшення часу їх проведення, формалізму, але водночас необхідно забезпечити належну якість їх проведення, попередження митних порушень та своєчасного реагування на них.

В контексті проблематики дослідження слід відмітити, що було внесено зміни до Закону України «Про відходи», зокрема ст. 34-1 було доповнено частинами четвертою та п'ятою такого змісту: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, вносить до єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» у формі електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом, надану письмову згоду (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів в день надання такої письмової згоди (повідомлення).

Органи доходів і зборів здійснюють митні формальності, необхідні для пропуску через митний кордон України, випуску у відповідний митний режим небезпечних відходів, на підставі письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів, отриманої від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, з використанням механізму «єдиного вікна» відповідно до Митного кодексу України».

Разом з тим, вбачається, що такі зміни жодним чином не змінюють існуючого підходу, відповідно до якого працівник митної адміністрації, керуючись переважно документами, що надаються йому для оформлення, повинен оцінити ризики та прийняти рішення. З урахуванням того, що під час здійснення операцій, спрямованих на приховання реальної сутності угод, орієнтованих на транскордонне переміщення відходів, проводиться ретельна підготовка документації, то шанс виявити такі порушення наближається фактично до нуля.

Таким чином, попередження незаконного транскордонного переміщення небезпечних відходів, незважаючи на його велике соціальне та екологічне значення, так і не стало одним із пріоритетів діяльності екологічних та митних адміністрацій, а вдосконалення наявних процедур митних формальностей має дві очевидні вади: по-перше, воно здійснюється на рівні митних адміністрацій та не забезпечує ефективної співпраці з природоохоронними органами; по-друге, вони акцентуються переважно на внутрішніх національних процедурах, не вдосконалюючи наявні механізми співпраці (координації, взаємного інформаційного обміну) з митними та екологічними адміністраціями інших країн. У разі консервації такого становища Україна може опинитись у стані загальноєвропейського звалища промислових відходів.

Наразі слід констатувати, що законодавство України загалом передбачає адекватні заходи щодо регулювання транскордонного переміщення небезпечних відходів. Разом з тим, відсутність

цілеспрямованої політики митних та природоохоронних органів щодо попередження такого переміщення та розробки таких заходів повинно стати питанням, яке потребує свого якнайшвидшого вирішення.

Подібна ситуація складається і в сфері виконання міжнародних екологічних зобов'язань України в рамках Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES), прийнята та відкрита для підписання у Вашингтоні 3 березня 1973 року. Метою цієї конвенції, як це випливає з назви та преамбули до неї, було захистити деякі види флори та фауни від надмірної їх експлуатації в міжнародній торгівлі шляхом встановлення чітких процедур. Незважаючи на роль Конвенції CITES в збереженні біологічного різноманіття, процедурні питання щодо попередження міжнародної торгівлі видами флори та фауни, що підпадають під її дію, не знайшли свого належного відображення в наукових дослідженнях. Так, у підручниках з міжнародного права про неї лише згадується в оглядовому порядку в розділі міжнародне екологічне право. Навіть спеціалізовані підручники «Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього природного середовища» [5] та «Міжнародне екологічне право» [18] майже не приділяють уваги механізмам цієї конвенції. Більш детально, в контексті аналізу європейського законодавства, було розглянуто механізми правового регулювання торгівлі видами дикої флори та фауни в рамках ЄС, але основну увагу все ж таки приділено саме Регламентам та Директивам, а не Конвенції та її механізмам [19]. В науковій та навчальній літературі з митного спрямування зазначена конвенція розглядається лише епізодично, переважно винятковим згадуванням під час розгляду заходів нетарифного регулювання.

Таку незначну увагу щодо аналізу регулювання торгівлі об'єктами, світові обсяги якої складають мільярди доларів на рік, важко пояснити, тим більше зважаючи на те, що Україна виступає як імпортер, експортер та реекспортер видів, що підпадають під регулювання Конвенції CITES.

Україна приєдналась до «Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення» 14 травня 1999 року [20]. Механізми, передбачені конвенцією, достатньо прості: сторони дозволяють торгівлю зразками видів, передбачених додатками до неї, лише за умови чіткого дотримання процедурних питань. Всього Конвенція CITES, залежно від видів тварин та рослин та категорій їх вразливості, включає 3 додатки [21]:

Додаток 1 охоплює зникаючі види (види, що знаходяться під загрозою зникнення, торгівля якими спричинює чи може спричинити на їхнє існування негативний вплив), торгівля якими може бути дозволена лише у виняткових випадках.

Додаток 2 включає вразливі види (види, які на цей час не обов'язково перебувають під загрозою зникнення, але можуть опинитися під такою загрозою, якщо торгівля зразками таких видів не буде строго регулюватися з метою уникнення такого використання, що несумісне з їхнім виживанням).

Додаток 3 передбачає види, які вносяться до нього за ініціативою сторін з метою попередження торгівлі певними видами флори та фауни з її територій.

Об'єктами регулювання Конвенції виступають не тільки живі тварини та рослини, а також мертві та будь-які їх впізнавані частини чи похідні від них. Під торгівлею в тексті розуміється експорт, реекспорт, імпорт та інтродукція з моря.

Таким чином, основною проблемою, яка постає перед митними органами під час здійснення контролю, є ідентифікація об'єктів конвенції, якою регулюються більше ніж 14 000 видів тварин і рослин [21]. Навіть якщо під час перевезення не використовуються способи приховування або супутній ввіз із іншими видами рослинного або тваринного світу, ідентифікувати такі об'єкти скоріш за все не представляється можливим.

Крім того, треба враховувати, що дія конвенції розповсюджується, наприклад, не лише на цілих тварин, а й на їх частини та похідні від них, які легко можуть бути впізнані. Отже, навіть особисті предмети або предмети домашнього вжитку (хутрові речі, сувенірні вироби), ідентифіковані як частина об'єктів, внесених до додатку 1, повинні бути об'єктом регулювання у випадках, передбачених статтею 7 Конвенції CITES. В цих умовах неможливо очікувати ефективного результату щодо попередження митними адміністраціями незаконного переміщення таких об'єктів. Свого часу Листом Державної митної служби України № 11/4-09-8911-ЕП від 01.10.2002 року було надано рекомендації начальникам митниць залучати під час здійснення митного контролю й митного оформлення інспекторів служб екологічного контролю [22], але навіть в цих умовах ефективність діяльності в цьому напрямку була надзвичайно низькою, оскільки й самі екологічні інспектори констатували свою низьку здатність щодо ідентифікації в оперативному режимі переміщення об'єктів CITES.

Запровадження попереднього документаційного контролю, механізмів «єдиного вікна», обмеження участі природоохоронних органів у проведенні екологічного контролю у місцях митного оформлення значно ускладнило ситуацію. Проблемним є й питання щодо забезпечення транзитного перевезення зразків через територію України під митним контролем, оскільки в Україні відсутні будь-які норми щодо мінімальних та максимальних партій, умов перевезення, запобігання підміні тощо.

Таке положення й призводить до того, що незважаючи на оцінки міжнародними експертами значного обсягу порушень в цій сфері, митними адміністраціями виявляються лише поодинокі випадки митних порушень, предметом яких є об'єкти CITES.

Водночас навіть успішна ідентифікація цих об'єктів та їх вилучення не позбавляє митні адміністрації від наступних проблем із розміщенням та забезпеченням умов утримання об'єктів тваринного світу. Змоделюємо ситуацію, коли митною адміністрацією виявляються та вилучаються зразки CITES, які стали предметом порушення митних правил. Одразу виникає обов'язок щодо забезпечення їх належного утримання, яке може включати питання, пов'язані з розміщенням та утриманням цих об'єктів, забезпеченням водопою та харчування, температурного режиму, догляд спеціаліста тощо. Реалізувати все це в рамках митних адміністрацій не можливо, жодних фінансових засобів на таке утримання не передбачено. Конвенцією в статті 8 передбачено, що сторони повинні вживати відповідних заходів для забезпечення виконання її положень, які повинні включати покарання за торгівлю чи володіння такими зразками та повернення таких зразків державі, що експортує. Отже, сам факт вилучення таких зразків створює додаткові складнощі, які пов'язані із утриманням та поверненням цих об'єктів, розподілом фінансових витрат.

Яскравим прикладом, який демонструє неспроможність митних адміністрацій забезпечити утримання таких тварин та ефективно вирішувати, є ситуація, що склалась протягом жовтня 2018 року на Одеській митниці з тваринами, що не є об'єктом CITES. Зокрема, за інформацією ЗМІ та посадових осіб органів державної влади, відправником 6 жовтня було направлено на експорт з України до Туреччини вантаж із вівцями. Турецька сторона вантаж не прийняла без пояснення причин, і уже 12 жовтня тварини повернулися в Україну на термінал відправлення. Водночас внаслідок проблем із документами вівці більше 2 тижнів знаходились на оформленні без харчування, води та догляду, внаслідок чого велика кількість їх загинула, а решта перебувала у вкрай виснаженому стані. Після цього було прийнято рішення про утилізацію тварин шляхом забою, але зоозахисники рішуче виступили проти, після чого справу вдалось частково залагодити, а Чорноморським відділом поліції Одещини розпочато кримінальне провадження за ознаками ст. 299 (жорстоке поводження з тваринами) і ст. 251 (порушення ветеринарних правил) Кримінального кодексу України [23].

Щодо організаційного моменту виконання конвенції виникають проблеми взаємодії з Міністерством екології та природних ресурсів, яке відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1822 від

13 грудня 2000 р. визначено Адміністративним органом щодо видів дикої фауни і флори (за винятком осетрових видів риб і виробленої з них продукції). Саме воно видає дозволи на здійснення експортно-імпортних операцій щодо об'єктів CITES та повинно забезпечувати належні умови щодо їх ідентифікації, утримання та повернення. Разом з тим, після підписання Україною конвенції цілий ряд заходів, передбачених для її імплементації, так і не було виконано. Так, передбачені до створення по Україні центри порятунку живих зразків видів дикої фауни і флори так і не було створено. Не було розроблено й Порядок реєстрації колекцій та інших зібрань зразків видів дикої фауни і флори, що утримуються (зберігаються) в Україні, та проведення такої реєстрації, Порядок утримання (зберігання) і реалізації вилучених у зв'язку з порушенням вимог законодавства щодо ввезення в Україну, вивезення за її межі, придбання та утримання (зберігання) зразків видів дикої фауни і флори.

Крім того, в процесі ідентифікації та верифікації документів виникають ті ж самі проблеми, що і в процесі ідентифікації та митного оформлення небезпечних відходів. Зокрема, щодо зразків CITES передбачено, що видача цих сертифікатів здійснюється Адміністративними органами, основним з яких є Мінприроди, отже, підтвердження відповідності походження та законності набуття здійснюється митними адміністраціями лише шляхом перевірки наявності сертифікатів та їх належного оформлення. Розірваність в часі між видачею сертифікату та переміщенням через митний кордон може приводити до зловживань в цій сфері з боку осіб, які отримали сертифікат, отримання дозволів щодо одних зразків, а вивезення інших.

Таким чином, аналіз конвенції та практики їх реалізації в Україні дозволяє констатувати, що імплементація її положень належним чином так і не відбулась, на рівні нормативних актів не було врегульовано проблемні питання щодо запобігання незаконному переміщенню зразків CITES, зокрема: ідентифікація об'єктів та особливості вилучення та поводження з ними, взаємодія екологічних та митних адміністрацій в цій сфері, фінансування витрат, пов'язаних із виконанням вимог конвенції. Всі ці проблеми вимагають свого негайного розв'язання з метою виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, в тому числі шляхом укладення домовленостей із зоологічними парками, що допомогло б вирішенню проблеми розміщення вилучених об'єктів та забезпечення кваліфікованого нагляду за ними. Представники екологічної громадськості та громадські інспектори в галузі охорони довкілля могли б допомагати в процесі визначення транзитних маршрутів, ринків збуту та здійсненні загальної профілактики порушення вимог Конвенції.

Ще одним проблемним напрямом діяльності із виконання міжнародних екологічних зобов'язань в екологічній сфері є контроль експортно-імпортних операцій з озоноруйнуючими речовинами. Україна є стороною Віденської конвенції про охорону озонового шару. В рамках цієї Конвенції у 1987 році було прийнято Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар, який набув чинності, в тому числі для України, 1 січня 1989 р. Цей Протокол встановлює заборони щодо імпорту-експорту озоноруйнуючих речовин з країн, що не є його стороною, а також встановлює кількісні обмеження торгівлі між сторонами Конвенції та вимоги щодо її ліцензування [24].

Ч. 5 ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» встановлено: «Неавтоматичне ліцензування визначається як комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких встановлюються певні квоти (кількісні або інші обмеження). Неавтоматичне ліцензування експорту (імпорту) як адміністративна процедура з оформлення та видачі ліцензії використовується в разі встановлення квот (кількісних або інших обмежень) на експорт (імпорт) товарів» [25].

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1018 затверджено Перелік товарів (озоноруйнівних речовин), експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню та Перелік товарів, що можуть містити озоноруйнівні речовини, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню (крім товарів, що перевозяться у контейнерах з особистим майном).

В примітках до цих переліків зазначається: «1. Ліцензії на експорт та імпорт речовин, зазначених у цьому додатку, видаються на виконання положень Монреальського протоколу на підставі погодження на ввезення або вивезення озоноруйнівних речовин, що надається Мінприроди в установленому зазначеним Міністерством порядку. Дії щодо одержання погодження здійснюються Мінекономрозвитку без залучення суб'єкта господарювання у порядку міжвідомчого обміну інформацією».

Крім того, в примітці до Переліку товарів (озоноруйнівних речовин), експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню зазначено й кількісні обмеження: «На виконання Монреальського протоколу, рішень 24-ї наради Сторін Монреальського протоколу та 49-го засідання Комітету з виконання Монреальського протоколу (рішення XXIV/18 щодо невиконання умов Монреальського протоколу Україною) встановлюється розрахунковий рівень для споживання у 2018 році озоноруйнівних речовин у розмірі 16,42 ОРП-тонн» [26].

Отже, в умовах існування легальних механізмів транскордонного переміщення, коли для країн встановлено певні квоти, а речовини можна умовно поділити на заборонені, тимчасово дозволені та дозволені основною проблемою, важливими є їх ідентифікація, попередження використання сфальсифікованих або недостовірних даних в процесі митного оформлення, в ході яких здійснюється віднесення заборонених речовин до дозволених або взагалі зазначення характеристик, що виводить їх з груп ризику.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження, слід зазначити таке:

1. В сучасних умовах уніфікація правил міжнародної торгівлі, гармонізація дозвільних процедур дозволяють спростити митні формальності, що застосовуються відповідними митними адміністраціями в процесі своєї діяльності. Разом з тим, існування недосконалої системи верифікації екологічних ризиків, ідентифікації екологічно-небезпечних товарів, стосовно контролю та/або обмеження транскордонного переміщення яких Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання, свідчать про низький рівень інституційної спроможності митних адміністрацій щодо їх забезпечення.

2. З метою узгодження методологічних підходів, своєчасного реагування на ризики, що виникають в процесі транскордонного переміщення об'єктів, що регулюються Базельською конвенцією, Конвенцією CITES та Монреальським протоколом, є доцільним запровадження на постійній основі співпраці екологічних та митних адміністрацій. Формами такої співпраці можуть бути проведення методичних нарад, семінарів, обмін інформацією, запровадження тематичних програм підвищення кваліфікації тощо. Крім того, було б доцільним створити спільну, постійно діючу комісію за участю інших зацікавлених органів влади з метою постійної координації діяльності, інформаційного обміну тощо.

3. Зважаючи на те, що реалізація виконання міжнародних екологічних зобов'язань України щодо обмеження та/або заборони транскордонного переміщення небезпечних відходів, об'єктів флори та фауни, що перебувають під загрозою знищення, озоноруйнуючих речовин передбачає активний інформаційний обмін, в тому числі щодо верифікації дозвільної документації, є доцільним розглянути використання блокчейн технологій, які представляють собою сучасну прогресивну форму обміну та збереження захищеної інформації та унеможливають втручання до неї, її фальсифікацію та корегування. Запровадження обміну між митними адміністраціями на основі таких технологій сприятиме отриманню наскрізної, комплексної наочної

інформації, яка може активізувати як їх співпрацю, так і формування спільних заходів, програм, корегування власних політик у цій сфері.

4. Збільшення уваги до екологічного складника розвитку людства, який є невіддільною частиною його сталого розвитку і на міжнародному рівні має логічним наслідком й розвиток та диференціацію міжнародних нормативно-правових актів в цій сфері. Для міжнародного екологічного права, з огляду на глобальний характер екологічних проблем, є притаманним збільшення кількості імперативних обмежень для країн, що вимагає запровадження ними власних ефективних політик, стандартів здійснення господарської, митно-адміністративної діяльності. Враховуючи наявні тенденції щодо розширення сфер правового регулювання, категорій об'єктів міжнародного екологічного права, що регулюються, запровадження нових напрямів міжнародного співробітництва з метою обмеження транскордонного переміщення товарів, що мають потенційну екологічну небезпеку (наприклад, пестицидів та агрохімікатів, окремих хімічних речовин тощо), вбачається, що саме розробка ефективної моделі діяльності національної митної адміністрації на базі вже наявних міжнародних зобов'язань в екологічній сфері забезпечить їх ефективну реалізацію в майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 р. (в редакції від 26.06.1999 р.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.
4. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку від 14.06.1992. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455
5. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища: підручник / під заг. ред. проф. С.М. Кравченко. Львів: Вид. центр ЛНУ. 2002. 336 с.
6. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22.03.1989 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_022.
7. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням: Закон України від 01.07.1999 р. № 803-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1266.
8. Bamako Convention on the ban of the import into Africa and the control of transboundary movement and management of hazardous wastes within Africa. URL: <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/hazardouswastes.pdf>.
9. Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_793
10. Із Закарпаття вивезуть 1300 тонн отруйного «Преміксу». URL: <http://gazeta.ua/post/352777>

11. Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 р. № 1030. *Офіційний вісник України*. 2011. № 78. Ст. 2882.
12. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 р. № 1031. *Офіційний вісник України*. № 78. Ст. 2883.
13. Стельмашова Б., Кацман В. Премиксгейт. Нашу страну превращают в токсический клондайк Европы! *Журналістське розслідування на екологічну тему: практичний посібник*. К. 2008. С. 48-53.
14. Про стан поводження з небезпечними відходами у Закарпатській області: Рішення Комітету ВР України з питань екологічної політики; природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи № 13/18 від 08.11.2006 URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1064.1192.0>
15. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 р. № 1120. *Офіційний вісник України*. 2000. № 29. Ст. 1217.
16. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 20.08.2013 р. Справа № 25714/10/9104. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33240307>.
17. 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: Закон України від 06.09.2018 № 2530-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 78. Ст. 2590.
18. Авраменко И.М. Международное экологическое право: учебное пособие. Ростов на Дону: Феникс. 2005. 188 с.
19. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища: навчальний посібник. Львів, 2004. 256 с.; Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. Львів, 2004. 256 с.
20. Про приєднання України до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення: Закон України від 14.05.1999 р. № 662-XIV. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 28. ст.232.
21. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення. *Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля*. Львів: Норма, 2002. С. 277-302.
22. Щодо здійснення митного контролю й митного оформлення видів дикої фауни і флори, що переміщуються через державний кордон України та перебувають під загрозою зникнення: Лист Державної митної служби України від 01.10.2002 р. № 11/4-09-8911-ЕП. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8911342-02>.
23. Епопея з вівцями на митниці: поліція відкрила справу, тварин везуть на утилізацію. URL: <https://www.5.ua/regiony/epopeia-z-vivtsiamy-na-mytnytsi-politsiia-vidkryla-spravu-tvaryn-vezut-na-utylizatsiiu-180127.html>.
24. Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_215.
25. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 29. Ст. 377.
26. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2018 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 2. Ст. 68.

Макушев П.В.,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Дніпровського гуманітарного університету

Хрідочкін А.В.,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
Дніпровського гуманітарного університету

Негодченко В.О.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпровського гуманітарного університету,
м. Дніпро

МІСЦЕ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Визначено місце митних органів України в системі суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності. Проаналізовано адміністративно-правовий статус митних органів України як суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності. Розглянуто засади взаємодії митних органів України з суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності загальної, галузевої та спеціальної компетенції. Охарактеризовано проблеми правового, кадрового і матеріально-технічного забезпечення, а також організаційної діяльності та взаємодії митних органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності. Окремо визначені перспективні напрями взаємодії митних органів України з департаментом інтелектуальної власності Мінекономрозвитку України. Виокремлені проблемні питання алгоритму внутрішньовідомчих взаємозв'язків всередині організаційної структури митних органів як суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності. Проаналізовані проблемні аспекти організаційно-правового механізму сприяння охороні та захисту прав інтелектуальної власності митними органами України. Запропоновані шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу митних органів України як суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності спеціальної компетенції.

Вступ

Результати інтелектуальної творчої діяльності людини займають у загальносвітовому об'ємі вартості власності домінуюче місце, а тому потребують надійної охорони від будь-яких протиправних посягань. Обрана нашою країною стратегія побудови цивілізованих ринкових відносин, забезпечення соціальної орієнтації економіки та інноваційного соціально-економічного розвитку, що спирається насамперед на активізацію власного інтелектуального потенціалу, обумовила нагальну необхідність формування ефективного вітчизняного механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності.

Протягом останнього десятиріччя в Україні здійснювався активний правотворчий процес у цьому напрямі, і сьогодні вже можна стверджувати, що в нашій країні створена сучасна законодавча база щодо охорони та захисту інтелектуальної власності. Щодо вітчизняної системи правових джерел, що складається з конституційних норм, норм кодексів, законів, низки підзаконних актів, то вона загалом відповідає міжнародним вимогам, визначеним Угодою про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (далі – Угода TRIPS). Зокрема, Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОІВ) відзначила значні позитивні зміни в українському законодавстві в цій сфері. Але значна кількість контрафактної та фальсифікованої продукції, що реалізується в Україні, а також обсяги її поширень все ще завдають значної шкоди не лише економіці нашої держави, а й іміджу України загалом. Тому міжнародна спільнота зовсім не випадково вказує нашій державі на необхідність застосування дієвих заходів охорони та захисту інтелектуальної власності, які не лише декларують, а приносять практичний результат. І, не дивлячись на функціонування в Україні доволі розгалуженої системи охорони та захисту прав інтелектуальної власності, є необхідність пошуку якісно нових шляхів розв'язання проблеми посилення охорони та захисту прав суб'єктів права інтелектуальної власності. Значну частину повноважень у сфері охорони та захисту прав власників покладено на органи, що здійснюють контроль за переміщенням вантажів та товарів через митний кордон України.

1. Засади взаємодії митних органів України з суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності загальної та галузевої компетенції

Згідно зі ст. 398 Митного кодексу України (далі – МК України) правовласник за наявності підстав вважати, що під час переміщення товарів через митний кордон України порушуються або можуть бути порушені його права на об'єкт інтелектуальної власності, має право подати заяву про сприяння захисту цих прав [1]. А центральний орган

виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, веде митний реєстр об'єктів прав інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону. Після реєстрації об'єкту прав інтелектуальної власності у митному реєстрі об'єктів прав інтелектуальної власності на підставі заяви правовласника або уповноваженої ним особи митниці на основі відомостей, що містяться у цьому реєстрі вживають заходів з метою запобігання переміщенню через митний кордон України контрафактних товарів.

Станом на липень 2018 р. в цей реєстр внесені майже 37 800 об'єктів права інтелектуальної власності. Найбільшу кількість з них становлять торговельні марки, але є і результати науково-технічної творчості (винаходи, корисні моделі, промислові зразки тощо), і об'єкти авторського права (різні види творів). Перелік цих об'єктів інтелектуальної власності, включених до митного реєстру об'єктів прав інтелектуальної власності, постійно зростає. Після реєстрації об'єкта права інтелектуальної власності в митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, митні органи на підставі даних такого реєстру вживають заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України контрафактних товарів.

З кожним роком, з огляду на ефективність дій митниць зі сприяння охороні та захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України, збільшується кількість звернень із заявами правовласників чи уповноважених ними осіб про сприяння захисту майнових прав інтелектуальної власності. Запобігаючи обігу контрафактних товарів у державі шляхом реалізації визначених у МК України заходів зі сприяння захисту прав інтелектуальної власності на митному кордоні, митниці створюють сприятливі умови для легального бізнесу. Проте у діяльності митниць щодо реалізації Розділу XIV МК України («Сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України»), як свідчить практика, є низка нагальних проблем, які потребують вирішення. Ці проблеми можна своєю чергою поділити на проблеми правового забезпечення, кадрового забезпечення, матеріально-технічного забезпечення, організаційної діяльності та взаємодії митних органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності.

Відповідно до ст. 403 МК України під час здійснення контролю над переміщенням через митний кордон України товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, митні органи взаємодіють з іншими державними органами, уповноваженими у сфері захисту прав інтелектуальної власності, у порядку, визначеному законодавством

України [1]. Для реалізації даної норми варто розробити належний механізм взаємодії митних органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності.

Перетворюючи надбання юридичної науки щодо механізму правового регулювання, а також теорії правовідносин та реалізації норм права, складниками механізму взаємодії митних органів з суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності доцільно визначити наступні: систему правових норм, що є правовою основою та сферою діяльності цього механізму (правовий складник); суб'єктів взаємодії, якими є органи всіх гілок державної влади та їх державно-владні повноваження (організаційний складник); взаємозв'язки у вигляді системи правовідносин суб'єктів (організаційно-правовий складник).

Суб'єктами митно-правових відносин, що виникають під час здійснення контролю над переміщенням через митний кордон України товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності є передусім митні органи, зокрема, центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового і митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, митниця (митний орган, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів), митний пост (митний орган, який входить до складу митниці як відокремлений структурний підрозділ, і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи). Суб'єктами митно-правових відносин також виступають державні органи, установи та структури, що наділені прямими і непрямими функціями та відповідальністю у сфері інтелектуальної власності, та судові органи. Перелік таких органів викладено у «Національній стратегії розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні на період до 2020 року»: органи виконавчої влади (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство внутрішніх справ України та ін.); державні органи зі спеціальним статусом (Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Антимонопольний комітет України), а також органи судової влади [2]. А крім перерахованих, суб'єктами правовідносин у взаємодії митних органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності є парламент та уряд України.

Центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну

податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загально-обов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, може пропонувати Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів для врегулювання правових прогалин чи з метою удосконалення механізму публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України. Такі відносини є субординаційними або відносинами за вертикаллю [3, с. 78].

Для відносин взаємодії митних органів із органами державної влади (без участі парламенту та уряду) характерним є диспозитивний метод правового регулювання. Це правовідносини вільного волевиявлення та рівності сторін – митні органи вступають у правовідносини із органами державної влади свого рівня. Якщо необхідно звернутись до вищого органу із зазначеного вище списку органів державної влади, то митниці, наприклад, доводиться звертатися із клопотанням про необхідність такого звернення до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Той, своєю чергою, вже вступає у відповідні правовідносини із рівним за статусом суб'єктом.

Таким чином, крім перерахованих суб'єктів, варто пам'ятати про наявність внутрішньовідомчих адміністративних відносин між підлеглими та їх керівниками митних органів, відносини між ієрархічно нижчими та вищими структурними підрозділами цього відомства та інше. Характерними для цих відносин є наявність влади та підпорядкування, владна нерівність учасників цих правовідносин. Відносини всередині системи, що складаються між службами і підрозділами різних органів, між ними і вищими посадовими особами, по лінії «начальник-підлеглий» у службі, підрозділі, теоретики права називають внутрішніми правовідносинами [4, с. 53].

Важливим елементом правовідносин, що досліджується, є їх об'єкт. Н.Ю. Голубева об'єктом правовідносин називає матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і суб'єктивні юридичні обов'язки [5, с. 364–365]. Окремі науковці висловлюють думку про те, що об'єктом митних правовідносин є діяльність щодо переміщення через митний кордон України товарів, предметів, транспортних засобів [6, с. 467]. Предметом митних правовідносин є товари, предмети, транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України.

Частково з цією тезою можна погодитись. Оскільки із сукупності об'єктів правовідносин характерними для митних правовідносин є предмети матеріального світу (речі, цінності, майно), а також певні продукти інтелектуальної творчості. У правовідносинах зі сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України може бути різний об'єкт залежно від виду правовідносин. У регулятивних же правовідносинах – це порядок переміщення таких товарів, порядок внесення товарів у митний реєстр об'єктів інтелектуальної власності, в охоронних – конкретні заходи митних органів щодо призупинення митного оформлення таких товарів, розміщення їх на складі митного органу, митне оформлення в установленому порядку, знищення таких товарів.

Взаємодія митних органів із департаментом інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку України), як правило, здійснюється з наступних питань: ведення державних реєстрів об'єктів права інтелектуальної власності; організації інформаційної та видавничої діяльності у сфері правової охорони інтелектуальної власності; організації роботи з підготовки та перепідготовки спеціалістів із питань інтелектуальної власності; видачі офіційних бюлетенів з питань інтелектуальної власності; вивчення, узагальнення та аналізу досвіду зарубіжних країн, а також практики застосування законодавства України у сфері інтелектуальної власності, розроблення та внесення пропозицій щодо вдосконалення та гармонізації норм законодавства України з нормами міжнародних договорів, учасницею яких є або має намір бути Україна; видачі документів для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України; здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Отже, об'єктами правовідносин взаємодії у правовідносинах із перелічених питань можуть бути питання щодо ведення державних та митних реєстрів об'єктів права інтелектуальної власності; питання та форми участі посадових осіб митних органів у інформаційній та видавничій діяльності у сфері правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності; питання та форми участі посадових осіб митних органів у заходах з підготовки та перепідготовки спеціалістів з питань інтелектуальної власності; форми участі щодо вивчення, узагальнення та аналізу досвіду зарубіжних країн, а також практики законодавства України у сфері інтелектуальної власності, розробці та внесенні пропозицій щодо вдосконалення та гармонізації норм законодавства України з нормами міжнародних договорів, учасницею

яких є або має намір бути Україна; документи для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України; питання, що пов'язані із державним наглядом (контролем) за дотриманням суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Під юридичним фактом науковці розуміють життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [7, с. 153]. Відтак, юридичними фактами взаємовідносин митних органів із департаментом інтелектуальної власності Мінекономрозвитку України можуть бути дії посадових осіб або події, що пов'язані із веденням державних реєстрів об'єктів права інтелектуальної власності, інформаційною та видавничою діяльністю у сфері правової охорони інтелектуальної власності, організацією роботи з підготовки та перепідготовки спеціалістів з питань інтелектуальної власності, видачею офіційних бюлетенів з питань інтелектуальної власності, вивченням, узагальненням та аналізом досвіду зарубіжних країн, а також практикою застосування законодавства України у сфері інтелектуальної власності, розробленням та внесенням пропозицій щодо вдосконалення та гармонізації норм законодавства України з нормами міжнародних договорів, учасницею яких є або має намір бути Україна; видачею документів для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України, здійсненням державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Зміст такого виду митних правовідносин складають традиційно суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх суб'єктів. Суб'єктивне право – це міра дозволеної поведінки, що гарантується державою, а юридичні обов'язки – вид і міра зобов'язаної поведінки суб'єкта митних правовідносин. Суб'єктивне право традиційно характеризується єдністю трьох елементів: виду та міри дозволеної поведінки носія цього права, у рамках яких сам носій реалізує своє право; права вимагати від інших осіб такої поведінки, яка забезпечує досягнення мети вступу у ці правовідносини; права вимагати застосування державою в особі її уповноважених органів примусу до носія зустрічного юридичного обов'язку у разі його невиконання чи неналежного виконання [8, с. 126].

Юридичний обов'язок – це вид і міра необхідної поведінки, яка встановлена законом. В основу суб'єктивного права покладено юридичне забезпечення можливості, а в основу юридичного обов'язку – закріплення необхідності. Носієм можливої поведінки виступає уповноважена особа, а носієм обов'язку – зобов'язана особа. Уповноважена особа має право здійснювати певні дії, а зобов'язана –

виконувати і забезпечувати їх [9, с. 187-188]. У правовідносинах, що розглядаються, суб'єктивний юридичний обов'язок кореспондує суб'єктивному праву контрагента та складається з таких елементів, як необхідність здійснення певних дій або утримання від них; необхідність для зобов'язаного суб'єкта відреагувати на законні вимоги, які були звернені до нього уповноваженим суб'єктом; необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог (у нашому випадку правовідносин відповідальність нестимуть посадові особи цих суб'єктів); необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим правом, яке йому гарантоване законом у цих правовідносинах.

Правовідносини зі взаємодії митних органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності складаються на основі письмових звернень та листувань. Наприклад, департамент інтелектуальної власності Мінекономрозвитку України надсилає лист до Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) із пропозицією направити своїх фахівців на організовані Мінекономрозвитку України курси підготовки та перепідготовки спеціалістів з питань інтелектуальної власності. ДФС України, своєю чергою, надсилає відповідь із списком осіб, які підвищуватимуть свою кваліфікацію на таких курсах. Суб'єктивні права та обов'язки департаменту інтелектуальної власності Мінекономрозвитку України та ДФС України виникають із отриманої на підставі листування домовленості та на основі чинного законодавства України. У ДФС України виникає суб'єктивне право на підвищення кваліфікації для своїх службовців. Державна служба інтелектуальної власності України покладає на себе обов'язок підвищити кваліфікацію службовців ДФС України з питань захисту прав інтелектуальної власності. ДФС України покладає на себе обов'язок забезпечити прибуття своїх фахівців у визначений строк та в обумовлене місце, а також вимагати належного відношення до навчання від цих фахівців. У департаменту інтелектуальної власності Мінекономрозвитку України виникає право вимагати цього від ДФС України. Отже, на перший погляд, все виглядає досить просто. Насправді ж таке просте листування є лише зовнішньою формою та результатом складної системи внутрішньовідомчих правовідносин, обтяжених значною кількістю погоджувальних бюрократичних дій. Часто такі дії гальмують прийняття необхідних рішень та знижують ефективність управлінської діяльності.

Необхідно розробити таку модель взаємодії митних органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності, яка б забезпечувала швидке прийняття необхідних рішень та підвищувала ефективність управлінської діяльності.

2. Засади взаємодії митних органів України з суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності спеціальної компетенції

Теоретична модель взаємодії митних органів України з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності являє собою відображення обумовленого та визначеного законодавством зв'язку елементів системи охорони та захисту прав інтелектуальної власності, які забезпечують захист цих прав під час переміщення товарів через митний кордон України [10, с. 152]. З огляду на це можна припустити, що внутрішньовідомчі взаємозв'язки, зокрема щодо охорони та захисту прав інтелектуальної власності, мали би вибудовуватись між митним та податковим складником. Із метою нормативно-правового закріплення таких взаємозв'язків доцільно було прийняти відповідний регулюючий акт. У руслі цієї об'єктивної вимоги Міністерством фінансів України був виданий відповідний наказ («Про затвердження Порядку взаємодії підрозділів митниці при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності») [11]. Проте його ретельний аналіз засвідчив, що за його допомогою було регламентовано взаємодію елементів виключно всередині митного складника. Таким чином, внутрішньовідомчі взаємозв'язки набувають вигляду взаємодії між елементами оргструктури державної митної системи.

Внутрішньовідомчі взаємозв'язки чітко простежуються за обставин здійснення (завершення) митного оформлення товарів поза робочим часом (у другу зміну роботи). У такій ситуації посадові особи підрозділу митного оформлення повідомляють посадових осіб спеціалізованого підрозділу про необхідність їх залучення до митного оформлення товарів до закінчення робочого часу (першої зміни роботи). Копії митної декларації та документів, на підставі яких приймалися рішення спеціалізованим підрозділом, зберігаються у справах спеціалізованого підрозділу в паперовому та / або електронному вигляді.

Алгоритм внутрішньовідомчої взаємодії, тобто взаємодії між спеціалізованим підрозділом і підрозділом митного оформлення митниці щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства України у сфері захисту прав інтелектуальної власності під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються, громадянами, охоплює дії посадових осіб зазначених підрозділів, аналогічні тим, які здійснюються за результатами митного огляду товарів.

Отже, внутрішньовідомчі взаємозв'язки формуються всередині оргструктури митних органів і здебільшого виконують функції забезпечення інформаційних потоків, безпосереднього сприяння захисту прав інтелектуальної власності, частково здійснюють управлінські

функції, зокрема, контролю тощо. Натомість, зовнішні взаємозв'язки забезпечують формування державної митної політики щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності, реалізацію стратегічного бачення у цій сфері, виконуючи забезпечувальну функцію відносно внутрішніх взаємозв'язків у організаційно-правовому механізмі сприяння захисту прав інтелектуальної власності.

Функціонування механізму сприяння захисту прав інтелектуальної власності залежить від його якісної організаційно-правового складника, тобто від взаємозв'язків між елементами механізму. Такими елементами у блоці зовнішньої взаємодії у моделі виступають названі вище органи різних гілок влади. Від обсягу їх повноважень у сфері охорони та захисту прав інтелектуальної власності залежить рівень включення цих суб'єктів публічного адміністрування у процес сприяння захисту і охорони прав інтелектуальної власності [12, с. 205]. Це, своєю чергою, обумовлює вагомість, глибину та міцність взаємозв'язків, які виникають між цими суб'єктами як елементами блоку зовнішньої взаємодії моделі взаємодії митних органів із іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності.

Практика діяльності митних органів засвідчує існування такого проблемного питання, як відсутність безпосередньої взаємодії між посадовими особами відповідних митних підрозділів з департаментом інтелектуальної власності Мінекономрозвитку України. Сутність проблеми полягає у тому, що одним із завдань, яке виконують органи доходів і зборів, здійснюючи митну справу, відповідно до ст. 544 МК України, є «сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів» [1]. Відповідно до ст. 398 МК України, правовласник, який за наявності у нього підстав вважати, що під час переміщення товарів через митний кордон України порушуються чи можуть бути порушені його права на об'єкт права інтелектуальної власності, має право подати заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт інтелектуальної власності шляхом внесення відповідних відомостей до митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону.

На підставі заяв правовласників центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з

правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, веде митний реєстр об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону. Після реєстрації об'єкту права інтелектуальної власності у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, митниці на підставі даних такого реєстру вживають заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України контрафактних товарів.

Серед проблемних аспектів організаційно-правового механізму сприяння захисту прав інтелектуальної власності митними органами України можна виділити декілька груп. Перша з них пов'язана з організацією роботи співробітників сектору з питань захисту прав інтелектуальної власності відділу організації митного контролю. Йдеться, зокрема, про необхідність покращення рівня митного контролю через збереження кадрового потенціалу, який має певний досвід такої роботи; необхідність вирішення проблеми дотримання окремих процедурних строків працівниками сектору з питань захисту прав інтелектуальної власності відділу організації митного контролю, зокрема забезпечення своєчасного направлення повідомлень про факт пред'явлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності; необхідність залучення працівників сектору з питань захисту прав інтелектуальної власності відділу організації митного контролю до проведення митних оглядів (виявлення порушень прав інтелектуальної власності («не типових» або «прихованих»)) найбільш можливе під час безпосереднього здійснення митних оглядів вантажів; вирішення питання щодо розміщення товарів, митне оформлення яких призупинено.

Друга група проблемних аспектів організаційно-правового механізму сприяння захисту прав інтелектуальної власності митними органами України пов'язана з веденням митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності та занесенням до нього інформації, а саме, здійснення реєстрації загальновідомих речей або реєстрації «об'єктів-дублікатів». Так, на цей час вже зареєстровані такі відомі речі, як респіратор, планшетний комп'ютер, шуруп, зубочистка, вішалка для одягу, запальничка, автозапчастини, палички для шашлику, сірники. Враховуючи вищевикладене, можна зареєструвати будь-що та отримати патент, в тому числі на відому річ [13, с. 207-208].

До того ж актуальною проблемою, яка ускладнює митний контроль щодо захисту прав інтелектуальної власності є наявність в митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності значної кількості схожих за своїми характерними ознаками об'єктів права інтелектуальної власності. Переважно це промислові зразки, патенти на які видаються

без проведення кваліфікаційних експертиз по суті звернень заявників. У такому разі за майже схожих ознак задекларованих товарів із товарами, внесеними до митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, посадовим особам митниці необхідно в умовах визначених часових нормативів, згідно зі своєю компетенцією, чітко визначитися, чи використані в даних товарах усі суттєві ознаки промислових зразків, внесених до митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності. Наявність декількох різних патентів на однаковий промисловий зразок, зареєстрований у митному реєстрі, призводить до ускладнення та плутанини у разі прийняття рішення про призупинення митного оформлення таких товарів в частині інформування правовласника про факт пред'явлення цих товарів до митного оформлення (враховуючи те, що правовласників декілька).

Відповідно до чинного законодавства, промисловий зразок – це результат творчої діяльності людини, що спрямована на досягнення декоративності зовнішнього вигляду виробу. Промисловий зразок повинен задовольняти як естетичні, так і ергономічні потреби споживачів, тобто виріб має бути зовнішньо привабливим і водночас здатним виконати призначену йому функцію. Обсяг правової охорони промислового зразка визначається сукупністю суттєвих ознак промислового зразка, представлених на зображенні (зображеннях) виробу (його макеті, малюнку) [14, с. 5]. Необхідно зазначити, що ознаки належать до суттєвих, якщо вони впливають на формування зовнішнього вигляду виробу, що має естетичні та ергономічні особливості. Правову охорону надають промислового зразку, який не суперечить суспільним інтересам, принципам гуманності і моралі. Відповідно до ст. 461 Цивільного кодексу України промисловий зразок вважають придатним для набуття права інтелектуальної власності на нього, якщо він, відповідно до закону, є новим [15]. До того ж промисловий зразок визнають новим, якщо сукупність його суттєвих ознак не стала загальнодоступною у світі до дати подання заявки на нього, або якщо заявлено пріоритет – до дати пріоритету.

На жаль, останнім часом зростає тенденція щодо внесення до митного реєстру саме таких промислових зразків – на момент реєстрації вони є загальновідомими, сукупність суттєвих ознак таких промислових зразків до дати реєстрації Державною службою інтелектуальної власності України, а, відповідно, у митному реєстрі стала загальнодоступною у світі.

Дійсно, реєстрація промислових зразків у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, відповідно до Порядку реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, здійснюється, у тому числі, на підставі «документа, що підтверджує майнові права на об'єкт» [11], і для промислового зразка таким документом є патент

України на промисловий зразок, виданий Українським інститутом інтелектуальної власності. Можна і надалі звинувачувати Український інститут інтелектуальної власності, який, не проводячи експертизу по суті, не перевіряючи новизни поданого на реєстрацію промислового зразка, видає патенти на всі без виключення промислові зразки, не враховуючи наслідки, до яких може призвести така реєстрація. Але ж проведення формальної експертизи щодо промислових зразків – міжнародна практика, і навряд чи можна сподіватися на зміни у національному законодавстві щодо охорони прав на промислові зразки, у тому числі порядку їх державної реєстрації.

Таким чином, з метою захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон та уникнення затримок митного оформлення, пов'язаних з неоднозначним тлумаченням норм законодавства щодо захисту прав інтелектуальної власності на промислові зразки, доцільно внести зміни до Порядку реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, встановивши можливість реєстрації лише тих промислових зразків, які отримали правову охорону згідно з Гаазькою угодою про міжнародну реєстрацію промислових зразків, укладеною у 1925 р, оскільки Україна є учасницею Гаазького (1960 р.) та Женевського актів (1999 р.).

Ще однією групою проблемних аспектів організаційно-правового механізму сприяння захисту прав інтелектуальної власності митними органами України є питання реалізації майнових прав правовласниками та їх представниками. Йдеться, зокрема, про необхідність залучення правовласників до проведення експертиз; необхідність вирішення питання щодо випадків несвоєчасного повернення зразків товарів, що є порушенням норм митного законодавства; необхідність вирішення питання про повернення до практики надання правовласником застави або еквівалентної гарантії з відшкодування витрат, пов'язаних з діями митниці щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності [16, с. 129–130]; необхідність вирішення питання про уніфікацію інформації про офіційних імпортерів товарів та підприємства, що можуть порушувати права інтелектуальної власності; остаточне вирішення проблеми навмисного ускладнення митного оформлення з боку представників правовласників, пов'язаної з тим, що багаторазове здійснення заходів щодо призупинення митного оформлення товарів, що постійно імпортуються одними й тими ж суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності за тими ж зовнішньоекономічними угодами [17, с. 22]; усунення практики «втягування» митниці у конкурентну боротьбу, що має ознаки спроб використання публічно-правового

ресурсу у приватних інтересах і, по суті, виступає різновидом зловживання правом.

Таким чином, існує низка проблем, які перешкоджають ефективній та якісній роботі системи охорони та захисту прав інтелектуальної власності. З метою їх усунення та оптимізації роботи митниць, оперативного внесення змін у нормативно-правові акти, які регулюють сферу інтелектуальної власності, сприяння розвитку бізнесу, пришвидшення зовнішнього товарообороту тощо необхідно насамперед скоротити час на прийняття рішень митницями щодо здійснення митного оформлення, що переміщуються через митний кордон, або їх призупинення чи виконання інших митних процедур, передбачених законодавством. Крім того, доцільно розробити якісно відмінну модель взаємодії митних органів із іншими суб'єктами сприяння охорони і захисту прав інтелектуальної власності. Основною характеристикою цієї моделі повинна стати мінімальна кількість ієрархічно складних взаємозв'язків, відсутність дубляжу у внутрішніх взаємозв'язках, можливість безпосередньої взаємодії митниць із іншими суб'єктами охорони та захисту прав інтелектуальної власності. Крім того, видається доцільним, аби така інформація безпосередньо отримувалась посадовою особою підрозділу митного оформлення, а не за посередництва посадової особи спеціалізованого підрозділу. Такий підхід дає змогу усунути ще один зайвий внутрішньовідомчий взаємозв'язок – надсилання інформації про внесення нових об'єктів прав інтелектуальної власності у митний реєстр зі спеціалізованого підрозділу у підрозділ митного оформлення.

Вітчизняна практика взаємодії митниць з іншими органами державної влади, як зазначено вище, має характер субординації. Таке становище призводить до надто повільного вирішення проблем, які потребують оперативного розв'язання. Можливість вирішувати нагальні питання із мінімальною кількістю бюрократичних формальностей забезпечило б значно ефективніше функціонування системи охорони і захисту прав інтелектуальної власності в Україні та наблизило б нашу країну до стандартів Європейського Союзу.

Висновок

Сьогодні в Україні сформована законодавча база і система суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності. Підтвердженням цієї тези є той факт, що Україна є членом Світової організації торгівлі (СОТ), необхідною умовою чого була обов'язкова відповідність національного законодавства нормам Угоди TRIPS. Водночас законодавство у сфері охорони та захисту інтелектуальної власності під час переміщення відповідних товарів через митний кордон

потребує подальшого доопрацювання. Подальшої розробки вимагає і методичне забезпечення діяльності митних органів, пов'язаної зі сприянням охороні та захисту інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон. А з метою покращення рівня захисту товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності, необхідно провести глибокий правовий аналіз міжнародного досвіду та законодавства щодо розширення компетенції митних органів у цьому питанні. Доцільним вбачається і проведення систематизації законодавства, що регулює питання охорони та захисту інтелектуальної власності, з метою встановлення в Україні їх єдиної і цільної системи. Стратегічним напрямом залишається створення підрозділів з питань охорони та захисту інтелектуальної власності в митних органах. А з метою проведення митного контролю товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, на належному рівні необхідно проводити ретельну підготовку і підвищення кваліфікації фахівців митних органів та оснащення митних лабораторій новим обладнанням. Відповідно до ст. 258 МК України митні органи взаємодіють з іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності в порядку, що визначається законодавством України. Вважаємо, що співпраця потрібна не тільки на державному рівні. Необхідно встановлювати тісні та взаємовигідні стосунки з іноземними та міжнародними органами та організаціями. Співпраця ж держави і бізнес-структур у сфері охорони та захисту інтелектуальної власності має стати взаємовигідною та результативною.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
2. Національній стратегії розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні на період до 2020 року. URL: <http://uba.ua/documents/ip-strategy28082014.pdf>.
3. Комаров О.В. Юридичний статус та повноваження суб'єктів митних правовідносин. *Lex portus*. 2017. № 6. С. 75–84.
4. Миколенко О.М. Об'єкт адміністративно-деліктних правовідносин в доктрині адміністративного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. Вип. 31. С. 52–54.
5. Голубева Н.Ю. Вимоги до об'єкта зобов'язальних правовідносин. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 363–374.
6. Ніканорова О.Н. Митні правовідносини як різновид правових відносин в Україні. *Митна справа*. 2014. № 6(2.2). С. 463–469.
7. *Теорія держави та права: навч. посіб.* / Є. В. Білозьоров та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Гусарева С.Д., д-ра юрид. наук, проф. Тихомирова О. Д.; Нац. акад. внутр. справ., Каф. теорії держави та права. Київ: Освіта України, 2017. 316 с.
8. Лютіков П.С. Класифікація та характерні ознаки суб'єктивних прав та обов'язків як складових адміністративно-правового статусу юридичної особи:

теоретико-правовий аналіз. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2013. № 2(1). С. 125–131.

9. Гаманюк Л.О. Особливості юридичного обов'язку у військовому праві / Л.О. Гаманюк. Митна справа. 2015. № 3(2). С. 187–192.

10. Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України: монографія; за заг. ред. Пашка П. В. Ірпінь-Хмельницький: ФОП Стрихар А.М., 2017. 323 с.

11. Про затвердження Порядку взаємодії підрозділів митниці при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності: Наказ Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р. № 647. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/z1033-12>.

12. Чередник Н.В. Правовий аналіз рекомендацій Європейської комісії щодо управління інтелектуальною власністю (трансфером знань) та проблеми їх імплементації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 28(2). С. 204–206.

13. Свирида В.А. Організаційно-правовий механізм реєстрації митними органами України прав на об'єкти інтелектуальної власності. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 11. С. 204–210.

14. Бондаренко О.О. Основні напрями удосконалення національного законодавства у сфері охорони промислових зразків в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2015. Вип. 15(2). С. 4–7.

15. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/435-15>.

16. Филь С.П. Адміністративна відповідальність за переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності. Право і суспільство. 2016. № 5(2). С. 129–134.

17. Берлач Н.А. Сутність митної діяльності, спрямованої на сприяння захисту прав інтелектуальної власності в Україні / Н.А. Берлач, С.П. Филь. Наука і правоохорона. 2017. № 1. С. 20–27.

Монаєнко А.О.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
м. Київ

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЇХ УЧАСТЬ У ВИРІШЕННІ ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

У статті автором досліджується поняття фінансової діяльності митних органів України через реалізацію у сфері публічних фінансів їх спеціально-галузевого правового статусу – фінансово-правового. Автор характеризує специфіку здійснення митними органами публічної фінансової діяльності, визначає склад та поняття фінансово-правового статусу митних органів як сукупності прав, обов'язків митних органів, які виникають у зв'язку із здійсненням ними фінансової діяльності, а також гарантії реалізації їх повноважень у сфері публічних фінансів та юридичну відповідальність, що закріплені нормами фінансового права.

У статті автор розглядає правову природу окремих актів митних органів України, аналізує можливості їх оскарження в судовому порядку, а також аналізує можливості оскарження рішень митних органів України в судовому порядку щодо неправильного або незаконного визначення митної вартості товару та стягнення у зв'язку із цим помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів. Автор також обґрунтовує, що суб'єктам господарювання доцільно подавати до судів адміністративний позов одночасно щодо скасування рішення митних органів України про неправильне чи незаконне визначення митної вартості товару, якщо були порушені їх права та інтереси митними органами України під час її визначення, та щодо стягнення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів, зазначивши при цьому органи Державної казначейської служби України третьою особою в адміністративній справі, які будуть зобов'язані за рішенням суду здійснити виплату таких платежів.

Автор досліджує особливості вирішення спорів між органами фіскальної служби і платниками податків із приводу завищення платником податків показників податкового кредиту з ПДВ, сформованого на підставі тимчасових вантажно-митних декларацій, а також чи можуть тимчасові митні декларації підтверджувати виникнення податкових зобов'язань щодо сплати податку на додану вартість та право на віднесення сум податку на додану вартість до податкового кредиту.

Вступ

Зростаюча роль митних органів України у зв'язку з ратифікацією та набуттям чинності Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною зумовила необхідність глибокого, комплексного дослідження правового регулювання фінансової діяльності та фінансово-правового статусу митних органів України.

Найважливіше місце у функціонуванні митних органів України займає їх фінансова діяльність, що є складовою частиною публічної фінансової діяльності держави в цілому, під впливом якої перебувають практично всі її публічні функції.

Основні сторони фінансової діяльності митних органів відображають їх націленість на вирішення найважливіших завдань держави. По-перше, її фіскальний напрям є визначальним, оскільки від його успішного виконання у великій мірі залежить обсяг доходів, що надходять до Державного бюджету України. Фіскальні основи такої діяльності полягають в утворенні публічних грошових фондів через сплату митних платежів.

З іншого боку, митні органи самі є одержувачами та головними розпорядниками бюджетних коштів, в формуванні яких вони брали участь. Цей напрямок є вторинним, але він має суттєвий вплив на головну сторону фінансової діяльності митних органів, оскільки ефективний розподіл і використання фінансових ресурсів, що виділяються для забезпечення їх функціонування, виступають запорукою успішного здійснення всієї діяльності держави в галузі митної справи.

Значення даних напрямків фінансової діяльності митних органів для держави обумовлює необхідність всебічного дослідження змісту фінансової діяльності митних органів України, специфіки її правового регулювання, розкриття їх правового статусу у сфері публічних фінансів.

Визначення фінансово-правового статусу митних органів України

Повнота справляння митних платежів досягається не тільки за рахунок зростання обсягів зовнішньої торгівлі, а й за допомогою підвищення ефективності митного контролю та адміністрування митних платежів, які є різновидом обов'язкових платежів, що справляються під час переміщення або у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України та контроль за справлянням яких покладено на митні органи. Чинний Податковий кодекс України визначає митні платежі як податки, контроль за справлянням яких покладено на митні органи. Чинний Митний кодекс України визначає митні платежі через перерахування його видів: 1) мито та його види (ввізне мито; вивізне мито; сезонне мито; особливі види мита: спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне, додатковий імпорتنний збір); 2) акцизний податок із

ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції);
3) податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів (продукції) [1].

Правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, митом (крім особливих видів мита) встановлюються Митним кодексом України. Правила оподаткування особливими видами мита встановлюються іншими законами України: «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту», «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту», «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну».

Правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, іншими (крім мита) митними платежами (наприклад, акцизний та податок на додану вартість) встановлюються Податковим кодексом України з урахуванням особливостей Митного кодексу України.

Заходи з боротьби з контрабандою та недостовірним декларуванням продукції, що переміщується через митний кордон України, дозволили протягом останніх років вивести з тіньового обороту значну масу податкомістких товарів, збільшити кількість офіційно оформлюваного імпорту, реалізувати в дохід держави значку кількість конфіскації. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває фіскальна функція та інші аспекти фінансової діяльності митних органів. Така діяльність характеризується наявністю в суб'єкта особливого правового статусу.

Слід зазначити, що саме суб'єктивні права і обов'язки визначають основу правового становища певного суб'єкта. Проте права і обов'язки виступають лише базою, основою і розкривають в першу чергу зміст правового статусу, тоді як цей суб'єкт може наділятися спеціальними повноваженнями в певній галузі діяльності, а значить, володіти особливим правовим статусом.

Правове становище митних органів зумовлено їх специфікою, насамперед, як органів публічної влади, тому базовою категорією виступає їх правовий статус. У сфері публічних фінансів митні органи наділяються спеціально-галузевим правовим статусом – фінансово-правовим.

Поняття фінансово-правового статусу в доктрині фінансового права є не достатньою мірою дослідженим, хоча, безсумнівно, виступає як комплексне явище. У фінансово-правовій науці досліджувалися такі категорії, як «бюджетно-правовий статус» і «податково-правовий статус», проте наявні підходи до їх аналізу не інтегровані в цілісне, комплексне поняття фінансово-правового статусу.

На нашу думку, фінансово-правовий статус митних органів повинен реалізовуватись через здійснення ними фінансової діяльності, оскільки

складовою частиною фінансово-правового статусу митних органів виступає їх фінансова діяльність у частині утворення публічних грошових фондів держави через справляння митних платежів.

Фінансова діяльність митних органів проявляється у двох аспектах: по-перше, в процедурі справляння (сплати) митних платежів із учасників експортно-імпортних операцій, а в разі несплати або неповної сплати митних платежів – у процедурі їх стягнення; по-друге, у функціонуванні механізму бюджетного фінансування митних органів, які забезпечуються відповідними коштами за рахунок державного бюджету. На нашу думку, до складу фінансово-правового статусу митних органів варто віднести їх завдання, функції та повноваження у сфері публічних фінансів.

Можна назвати ці три складові частини фінансово-правового статусу митних органів узагальнюючим терміном «компетенція». Під компетенцією органу влади слід розуміти систему його повноважень щодо здійснення державної влади, до якої належать права по відношенню до керованих об'єктів виконувати певні функції і обов'язки перед державою.

Таким чином, фінансово-правовий статус митних органів можна визначити як сукупність прав, обов'язків митних органів, які виникають у зв'язку із здійсненням ними фінансової діяльності, а також гарантії реалізації їх владних повноважень у сфері публічних фінансів у частині справляння митних платежів, що закріплені нормами фінансового права.

Митні органи України в процесі фінансової діяльності реалізують владні повноваження шляхом справляння із суб'єктів експортно-імпортних операцій мита, податків, зборів під час перетину товарів через митний кордон; здійснюють контроль правильності обчислення та своєчасності сплати митних платежів; застосовують заходи відповідальності та примусового стягнення митних платежів; здійснюють у межах своєї компетенції також валютний контроль.

Так, наприклад, із метою застосування заходів відповідальності до суб'єктів експортно-імпортних операцій за порушення митних правил існує такий захід адміністративної відповідальності, як штраф, оскільки, за чинним Митним кодексом України, порушення митних правил є адміністративним правопорушенням. Але, на нашу думку, штраф, який призначається судом та/або митним органом у справах про порушення митних правил, виступає одночасно і фіскальним доходом держави, що надходить до публічного централізованого фонду коштів – державного бюджету та мобілізацію якого забезпечують саме митні органи України.

Відповідно до ст. 461 Митного кодексу України за порушення митних правил можуть бути накладені такі адміністративні стягнення [1]:

- 1) попередження;
- 2) штраф;

3) конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу.

Відповідно до ст. 462 цього Кодексу попередження та штраф можуть застосовуватися тільки як основні адміністративні стягнення за порушення митних правил. Конфіскація товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 3 статті 461 цього Кодексу, може застосовуватися як основне і як додаткове адміністративне стягнення [1].

Відповідно до ст. 464 цього ж Кодексу штраф як адміністративне стягнення за порушення митних правил полягає в покладенні на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності за таке правопорушення, обов'язку сплатити до державного бюджету грошові кошти в сумі, яка визначається цим Кодексом залежно від виду та характеру вчиненого правопорушення [1].

Крім заходів адміністративної відповідальності (попередження, штраф, конфіскація), Митний кодекс України також містить і фінансові санкції, які застосовуються за порушення режиму справляння митних платежів. Такою фінансовою санкцією є пеня, яка є правовідновлювальною санкцією та становить суму коштів у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань та не сплачених у встановлені законодавством строки.

Відповідно до ст. 302 Митного кодексу України після закінчення встановлених Митним та Податковим кодексами України строків сплати митних платежів на суму податкового боргу нараховується пеня в розмірі та порядку, визначених Податковим кодексом України. Пеня нараховується платником податків самостійно та сплачується одночасно зі сплатою митних платежів, а також незалежно від застосування інших заходів відповідальності за порушення вимог Митного та Податкового кодексів України. Сплата, стягнення та повернення пені здійснюються за правилами сплати, стягнення та повернення митних платежів [1].

Порядок нарахування пені визначається ст. 131 Податкового кодексу України, відповідно до якої пеня нараховується за невиконання

податкового зобов'язання. А статтею 291 Митного кодексу України визначається обов'язок із сплати митних платежів, який вважається виконаним (митні платежі вважаються сплаченими) [1]:

1) у разі здійснення особою, відповідальною за сплату митних платежів, розпорядження про використання коштів авансових платежів: а) під час здійснення митного оформлення товарів – із моменту закінчення митного оформлення; б) якщо сплата не пов'язана із здійсненням митного оформлення товарів – із моменту списання коштів з авансового рахунку під час перерахування їх до державного бюджету;

2) у разі сплати коштів безпосередньо до державного бюджету у випадках, визначених законодавством України, – з моменту: а) списання коштів із рахунку платника податків у банку; б) внесення готівкових коштів у касу банку;

3) з моменту сплати банком, іншою організацією відповідно до наданої гарантії (забезпечення сплати митних платежів) коштів до державного бюджету в рахунок сплати митних платежів;

4) із моменту списання коштів, що перебували в грошовій заставі, з відповідного рахунку митниці під час перерахування цих коштів до державного бюджету в рахунок сплати митних платежів;

5) із моменту настання інших обставин, визначених Податковим кодексом України.

Також у частині сплати пені за правилами сплати митних платежів Митним кодексом України встановлюються випадки, коли митні платежі не сплачуються; особи, на яких покладається обов'язок із сплати митних платежів; об'єкт та база оподаткування митними платежами; нарахування митних платежів; строки сплати митних платежів; порядок і форми сплати митних платежів.

Під час здійснення митними органами фінансової діяльності у вищенаведеному тексті ми говорили про їх владні повноваження щодо справляння та стягнення митних платежів. На нашу думку, варто розрізняти режим справляння (сплати) та режим стягнення митних платежів. Так, у разі несплати або неповної сплати митних платежів у встановлений строк такі платежі стягуються в порядку та строки, визначені Податковим кодексом України. Належні до сплати суми митних платежів стягуються з осіб, відповідальних за їх сплату.

Повноваження митних органів, будучи елементом фінансово-правового статусу, в процесі здійснення ними фінансової діяльності конкретизовані в різних нормах митного права. Наприклад, до них належать: право митного органу здійснювати контроль митної вартості товарів (ст. 55 Митного кодексу України); обов'язок повернення помилковості та / або надміру сплаченого сум митний платежів (ст. 301 Митного кодексу України); можливість надання тарифних преференцій

(ст. 281 Митного кодексу України); право на здійснення митного контролю (ст. 318 Митного кодексу України) тощо.

Виступаючи в якості одержувачів і розпорядників бюджетних коштів, митні органи беруть участь у складанні проекту державного бюджету: подають бюджетні запити відповідно до вимог Бюджетного кодексу України на планування виділення фінансових ресурсів у майбутній період, проводять узгодження їх розмірів і напрямків витрачання, формують проект свого кошторису, уточнюють проекти своїх кошторисів, складають проекти планів використання бюджетних коштів для уточнення показників зведених кошторисів, зведених планів використання бюджетних коштів, після затвердження державного бюджету затверджують свій кошторис, доводять до підвідомчих розпорядників бюджетних коштів витяги з лімітних довідок про бюджетні асигнування відповідно до бюджетного розпису. Крім того, вони покликані ефективно використовувати виділені бюджетні кошти на їх функціонування.

Тому фінансова діяльність митних органів держави має декілька функцій:

1) фіскальна: формування митними органами публічних грошових коштів до централізованого публічного грошового фонду через митні платежі;

2) розподільча: діяльність митних органів як одержувачів і розпорядників бюджетних коштів;

3) контрольна: контроль за дотриманням чинного законодавства України суб'єктами зовнішньоекономічних операцій у випадку перетину товарів через митний кордон щодо сплати митних платежів та застосування юридичних санкцій за порушення митного та податкового законодавства України.

Зміст фіскальної діяльності митних органів відображає справляння митних платежів, а в разі їх несплати – стягнення, з метою створення публічних грошових фондів. Крім того, до складу публічних грошових фондів, що надходять до державного бюджету від митних органів, належать не тільки митні платежі як такі, але також і штрафи як результат застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Державна фіскальна служба України як адміністратор публічних доходів державного бюджету забезпечує надходження в його доходну частину митних зборів, податку на додану вартість і акцизів, які справляються під час ввезення підакцизних товарів на територію країни, інших надходжень від зовнішньоекономічної діяльності, а також коштів від розпорядження та реалізації конфіскованого та іншого майна, зверненого в дохід держави, штрафів за порушення митних правил. Централізація доходів від зовнішньоекономічної діяльності має важливе політичне, соціальне і економічне

значення для держави і її уряду, що дозволяє йому проводити задану соціально-економічну політику.

Таким чином, формування митними органами доходної частини державного бюджету відбувається в результаті реалізації ними як фіскальної (справляння митних платежів), так і контрольної (стягнення митних платежів, застосування таких заходів адміністративної діяльності, як штраф та фінансова відповідальність як пеня) функцій. Ті та інші платежі є доходами держави, які надходять в її розпорядження в обов'язковому порядку, і виступають засобом утворення публічних фондів грошових коштів держави.

При цьому перша функція, безумовно, має переважаюче значення в порівнянні з другою. Контрольна функція проявляється не тільки в застосуванні митними органами до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності заходів адміністративної відповідальності за чинним Митним кодексом України, а й в інших аспектах: здійснення митного контролю, митного оформлення; виявлення, попередження і припинення порушень митного законодавства.

Призначення штрафу як заходу адміністративної відповідальності за порушення митних правил є лише наслідком контрольної діяльності митних органів, що впливає на формування публічних грошових фондів у державному бюджеті країни.

Інша функція фінансової діяльності митних органів впливає з їх повноважень в якості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Формуючи доходну частину бюджету, митні органи тим самим створюють основу для здійснення державних видатків, зумовлених наявністю їх фінансового забезпечення за рахунок коштів державного бюджету.

Кошти державного бюджету спрямовуються на фінансування органів влади і галузей національної економіки, державних цільових програм, соціальний захист населення, реалізацію інших цілей і завдань країни. Видатки на утримання органів виконавчої влади належать до видатків державного бюджету на державне управління. У процесі розподілу грошові кошти з державного бюджету отримує Державна фіскальна служба України, на підставі чого відбувається використання виділених коштів усіма їх безпосередніми одержувачами.

Стосовно митних органів – це регіональні митниці, митні пости, установи, безпосередньо підпорядковані митниці – лабораторії, різні центри тощо. За допомогою цієї сторони фінансової діяльності митних органів вирішуються такі завдання, як розвиток матеріально-технічної та соціально-побутової бази, митної інфраструктури, професійної підготовки посадових осіб митних органів.

Однак виділення з бюджету коштів недостатньо для оптимального фінансового забезпечення митних органів, яке має полягати в їх повному матеріально-технічному розвитку, забезпеченні необхідного фонду заробітної плати співробітників, розвитку інформаційної бази, забезпеченні технічними засобами митного контролю. Перед митними органами, які здійснюють фінансову діяльність, стоять проблеми стосовно внутрішнього використання коштів і вимагають серйозного теоретичного і практичного вирішення.

До них, зокрема, належать: 1) прогнозування потреб митних органів у грошових фондах; 2) зміцнення матеріально-технічної бази митних органів, спрямоване на забезпечення службової діяльності посадових осіб митних органів; 3) оцінка ефективності використання бюджетних коштів митними органами; 4) розроблення методів розподілу грошових фондів за цільовим призначенням, які забезпечують оптимальне вирішення завдань, що стоять перед митними органами.

Проте не тільки вирішення зазначених проблем, а й досить повне їх осмислення дасть безсумнівний позитивний ефект під час здійснення митними органами всієї фінансової діяльності. При цьому ефективний розподіл і використання митними органами грошових фондів держави дозволить удосконалити митні процедури і операції, а саме: скоротити час, що відводиться на митне оформлення та митний контроль, впровадити електронне декларування тощо.

Отже, функція розподілу і використання грошових фондів має вторинне значення по відношенню до фіскальної функції, але істотно впливає на неї. Недостатнє фінансування митних органів, неефективне використання виділених бюджетних коштів породжує проблеми, пов'язані з мобілізацією фіскальних доходів, їх повним і своєчасним перерахуванням до державного бюджету, що наносить шкоду публічним фінансовим інтересам держави.

У процесі фінансової діяльності митні органи взаємодіють із різними суб'єктами. Ці відносини нерозривно пов'язані з двома напрямками їх діяльності. Реалізація фіскальної і контрольної функцій породжує необхідність відповідних відносин між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. При цьому дані відносини можуть бути як регулятивними (у випадку сплати і стягнення митних платежів), так і охоронними (в разі примусового стягнення митних платежів і застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення митних правил). Особливістю відносин із реалізації митними органами фіскальної і контрольної функцій є те, що вони виступають у них як суб'єкти, що наділені від імені держави владними повноваженнями.

Наявність у митних органів контрольної функції у фінансовій діяльності означає, що вони мають право здійснювати контроль за

сплатою всіх митних платежів відповідними суб'єктами експортно-імпорتنих операцій під час перетину товарів митного кордону, а також валютний контроль.

Таким чином, митні органи є повноцінним учасником фінансової діяльності держави, здійснюючи власну фінансову діяльність і представляючи тим самим публічні фінансові інтереси держави під час стягнення митних платежів до державного бюджету. Аналіз змісту її різних сторін дозволяє сформулювати поняття фінансової діяльності митних органів України як діяльності в процесі формування, розподілу і використання публічних грошових фондів держави під час здійснення фіскальної та контрольної функцій із метою формування дохідної частини державного бюджету країни та сприяння розвитку зовнішньої торгівлі.

2. Публічно-правові спори з митними органами України щодо повернення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів та щодо завищення платником податків показників податкового кредиту з ПДВ

Фінансово-правовий статус митних органів реалізується через повноваження (права та обов'язки), а також форми і методи фінансової діяльності митних органів.

У зв'язку із цим слід зазначити, що митні органи через неправильне використання своїх владних повноважень дуже часто виступають суб'єктами деяких категорій публічно-правових спорів, та їх акти часто стають предметом для оскарження в судовому порядку. Слід також виокремити й спори за участю митних органів у справах про порушення митних правил. Зокрема, поширеними в правозастосовній практиці є певні проблемні питання, що виникають під час застосування норм процесуального та матеріального права під час розгляду судами справ даної категорії. Так, вивчивши вітчизняну судову практику в питаннях порушення митних правил, можна констатувати, що, зокрема, існує неоднозначне трактування судами загальної юрисдикції положень ч. 2 ст. 467 Митного кодексу України щодо віднесення правопорушень, передбачених ст. ст. 470, 483, 485 Митного кодексу України, до триваючих. Має місце затягування строків розгляду справ судами загальної юрисдикції, наслідком чого стає закриття провадження в справах про порушення митних правил. Існує також скасування постанов митниці в справах про порушення митних правил, заведених за ст. 470, 483, 485 Митного кодексу України, за відсутністю суб'єктивної сторони правопорушення (вини у формі умислу). Має місце різний підхід суддів до застосування законодавства про сплату судового збору у справах щодо оскарження постанов в справах про порушення митних правил. Суди часто відмовляють у розгляді апеляційних скарг, які вносяться

митницями у зв'язку з незгодою з рішенням, винесеним судом першої інстанції. Відбувається закриття провадження в справах про порушення митних правил на підставі того, що транспортні засоби особистого користування не віднесені до товарів в розумінні Митного кодексу України. І досить часто суди загальної юрисдикції не визнають належним доказом офіційні відповіді митних органів іноземних держав.

Проте в правозастосовній практиці не менш важливими є деякі категорії публічно-правових спорів за участю митних органів. Так, під час оскарження суб'єктами господарювання деяких актів митних органів України часто постає питання, чи можуть суди задовольняти в одній справі позовні вимоги про повернення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів разом із вимогами про визнання незаконним визначення митної вартості товару митницею, чи таке стягнення можливе лише у випадку неповернення коштів у позасудовому порядку після набрання законної сили судовим рішенням про визнання рішення митниці про визначення митної вартості незаконним.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII (далі – КАСУ) юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема: спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 5 КАСУ кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом [2]:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень

коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

У теорії права прийнято вважати, що обов'язковою ознакою нормативно-правового акту чи правового акту індивідуальної дії, а також відповідних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень має бути створення ними певних юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення.

Відповідно до ст. 24 Митного кодексу України від 13 березня 2012 року № 4495-VI кожна особа має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 24 цього ж Кодексу рішення – це окремі акти, якими органи доходів і зборів або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з питань державної митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні [1].

Тому рішення митних органів щодо визначення митної вартості є правовими актами індивідуальної дії, вони породжують для платників податків юридичні наслідки у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення. Рішення митних органів відповідають критеріям, які дозволяють віднести їх до рішень суб'єктів владних повноважень. Тому на рішення митних органів України поширюється юрисдикція адміністративних судів відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 КАСУ.

Відповідно до ст. 29 Митного кодексу України рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом [1].

Якщо рішення, дії або бездіяльність органу доходів і зборів або його посадової особи одночасно оскаржуються до органу (посадової особи) вищого рівня та до суду і суд відкриває провадження в справі, розгляд скарги органом (посадовою особою) вищого рівня припиняється.

Крім того, варто зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8 Конституції України).

Отже, на конституційному рівні створено механізм реалізації конституційного права особи на судовий захист прав і свобод людини і громадянина.

Є також і позиція Конституційного суду України з приводу реалізації права звернення до суду без досудового врегулювання спору. Так, відповідно до рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року № 6-зп частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [3].

Тому можна стверджувати, що оскаржувати рішення митних органів України щодо визначення митної вартості товару можна безпосередньо до суду без позасудового порядку вирішення спору між суб'єктами господарювання та митними органами України, хоча вищенаведені приписи Конституції України та Митного кодексу України не перешкоджають реалізації права суб'єктів господарювання в позасудовому порядку вирішити спір із митними органами шляхом подачі відповідної заяви чи скарги до митних органів щодо правильності визначення митної вартості товару.

Щодо повернення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних та інших платежів унаслідок неправильного чи незаконного визначення митної вартості товару, то слід зазначити наступне.

Відповідно до п. 1 ст. 43 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI (із змінами та доповненнями) помилково та/або

надміру сплачені суми грошового зобов'язання підлягають поверненню платнику відповідно до цієї статті та статті 301 Митного кодексу України, крім випадків наявності в такого платника податкового боргу [4].

Ст. 301 Митного кодексу України від 13 березня 2012 року № 4495-VI регламентує повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів [1]:

1. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України.

2. У разі виявлення факту помилкової та/або надмірної сплати митних платежів орган доходів і зборів не пізніше одного місяця з дня виявлення такого факту зобов'язаний повідомити платника податків про суми надміру сплачених митних платежів.

3. Помилково та/або надміру зараховані до державного бюджету суми митних платежів повертаються з державного бюджету в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

4. Якщо надмірна сплата сум митних платежів сталася внаслідок помилки з боку посадових осіб органу доходів і зборів, повернення надміру сплачених сум митних платежів здійснюється в першочерговому порядку.

5. Повернення сум відповідних митних платежів здійснюється також у разі, якщо:

1) законом передбачено повернення сум сплаченого мита у випадку поміщення товарів у митний режим реімпорту або в митний режим реекспорту відповідно до розділу V цього Кодексу, а також в інших випадках, визначених цим Кодексом;

2) у випадках та в порядку, визначених цим Кодексом, здійснюється зміна раніше заявленого митного режиму, якщо суми митних платежів, належних до сплати під час поміщення товарів у новий митний режим, є меншими, ніж суми митних платежів, сплачених під час поміщення їх у попередній митний режим;

3) відновлюється режим найбільшого сприяння, вільної торгівлі;

4) митну декларацію змінено або визнано недійсною;

5) у товарах, що ввозяться на митну територію України або вивозяться за її межі, виявлено дефекти або вони якимось іншим чином не відповідають погодженим специфікаціям, за умови, що ці товари не ремонтувалися і не використовувалися відповідно на території України та за її межами (крім операцій, необхідних для виявлення дефектів або невідповідності) і повертаються протягом строку, визначеного підпунктом «а» пункту 3 частини другої статті 78 цього Кодексу;

б) платником податків подано органу доходів і зборів документи, які підтверджують наявність у нього на день подання органу доходів і зборів митної декларації для митного оформлення права на звільнення від сплати митних платежів.

6. Повернення сум митних платежів у випадках, передбачених частиною п'ятою цієї статті, здійснюється в тому самому порядку, що і повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів за заявою платника податків за умови, що така заява подається не пізніше одного року з дня, наступного за днем виникнення обставин, що тягнуть за собою повернення сплачених сум митних платежів.

7. Повернення сплачених сум митних платежів здійснюється у валюті України. Якщо сплата або стягнення митних платежів здійснювалася в іноземній валюті, повернення сум митних платежів здійснюється за курсом Національного банку України, встановленим на день, коли відбулася їх сплата.

Крім того, відповідно до ст. 27 Митного кодексу України від 13 березня 2012 року № 4495-VI якщо задоволення скарги на рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів або їх посадових осіб пов'язане з виплатою грошових сум, їх виплата здійснюється за рахунок державного бюджету органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, на підставі рішення суду, органу чи посадової особи щодо задоволення скарги повністю або частково в порядку, визначеному законом [1].

І відповідно до ст. 301 Митного кодексу України повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України [1].

Помилково та/або надміру зараховані до державного бюджету суми митних платежів повертаються з державного бюджету в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

Відповідно до пп. 1 п. 9 розділу VI Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI рішення суду про стягнення (арешт) коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) виконується виключно Казначейством України. Зазначені рішення передаються до Казначейства України для виконання. Безспірне списання коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) здійснюється Казначейством України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, за черговістю надходження таких рішень, щодо видатків бюджету – в межах відповідних бюджетних призначень та наданих бюджетних асигнувань [5].

Відповідно до пп. 5 п. 9 розділу VI Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI

списання коштів із бюджету за рішенням суду щодо повернення платнику податків надмірно та/або помилково сплачених податків і зборів та інших доходів бюджету провадиться в межах надмірно та/або помилково сплачених ним до бюджету коштів [5].

Варто також зазначити, що рішення суду щодо повернення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів без правильного ним визначення митної вартості товару буде неправомірним, оскільки тоді буде втрачатися причинно-наслідковий зв'язок між визначенням митної вартості товару та поверненням цих платежів. Неправомірність такого рішення суду буде полягати також у тому, що суд, не встановивши правильності розрахунку митної вартості товару та її розміру, не зможе визначити, яку саме суму помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів слід стягнути з бюджету.

Іншою категорією публічно-правових спорів за участю митних органів України є спори між ними і платниками податків з приводу завищення платником податків показників податкового кредиту з ПДВ, сформованого на підставі тимчасових вантажно-митних декларацій.

Наприклад, в одній із справ митний орган подав до Верховного Суду України заяву про перегляд ухвали ВАСУ від 16.02.2015 р. № 2 у справі за адміністративним позовом суб'єкта господарювання «Б» про скасування податкового повідомлення-рішення, відповідно до якої залишено без задоволення касаційну скаргу митного органу України у зв'язку з неоднаковим застосуванням норми матеріального права судом касаційної інстанції. Суть неоднакового застосування норми матеріального права судом касаційної інстанції полягає в тому, що суд касаційної інстанції в ухвалі від 16.02.2015 р. № 2 дійшов протилежних висновків щодо застосування вказаних норм, що відображено в постанові ВАСУ від 23.09.2014 р. № 1 за адміністративним позовом суб'єкта господарювання «А» до органів державної податкової служби України про скасування податкового повідомлення-рішення.

Зокрема, в ухвалі ВАСУ від 16.02.2015 р. № 2 ВАСУ дійшов висновку про безпідставність правової позиції контролюючого органу (Відповідача) та помилковість висновків Окружного адміністративного суду щодо завищення платником податків показників податкового кредиту по ПДВ, сформованого на підставі тимчасових вантажно-митних декларацій. В ухвалі ВАСУ від 16.02.2015 р. № 2 ВАСУ приходять до висновку, що тимчасові вантажно-митні декларації дають право на формування податкового кредиту по ПДВ.

Натомість, на думку митного органу України, в постанові від 23.09.2014 р. № 1 ВАСУ вказує, що тимчасова митна декларація не є завершальним етапом митного оформлення, а лише передбачає спрощений порядок випуску товарів у вільний обіг, тобто розпорядження

без митного контролю товарами і предметами, пропущеними через митний кордон України за умови подання митної декларації, заповненої у звичайному порядку, не пізніше ніж через 30 днів із дня випуску товарів у вільний обіг. ВАСУ зазначає, що оформлена вантажно-митна декларація є підтвердженням надання особі права на поміщення товарів та/або транспортних засобів у заявлений митний режим. Таким чином, згідно з правовою позицією ВАСУ в постанові від 23.09.2014 р. № 1 завершальною стадією митного оформлення є прийняття митним органом митної декларації, заповненої у звичайному порядку. Відповідно, формування показників податкової звітності на підставі тимчасових вантажно-митних декларацій є порушенням п. 198.6 ст. 198, п. 201.12 ст. 201 Податкового кодексу України.

Як стверджує митний орган України, в ухвалі від 16.02.2015 р. № 2 ВАСУ по-іншому застосував приписи п. 198.6 ст. 198, п. 201.12 ст. 201 Податкового кодексу України та прийшов до протилежного за своєю суттю висновку, вказавши на відсутність правових підстав для позбавлення позивача права на податковий кредит, сформованого відповідно до тимчасових вантажно-митних декларацій.

Вищенаведене, на думку митного органу України, є достатнім щодо доведення наявності неоднакового застосування норм матеріального права судом касаційної інстанції, а отже, може бути підставою для допуску заяви від 27.03.2015 р. до перегляду Верховним Судом України ухвали ВАСУ від 16.02.2015 р. № 2 з підстав, зазначених у КАСУ.

Відповідно до п. 198.2 ст. 198 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI датою виникнення права платника податку на віднесення сум податку до податкового кредиту вважається дата тієї події, що відбулася раніше: дата списання коштів з банківського рахунка платника податку на оплату товарів/послуг; дата отримання платником податку товарів/послуг [4].

Відповідно до п. 187.8 ст. 187 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI датою виникнення податкових зобов'язань у разі ввезення товарів на митну територію України є дата подання митної декларації для митного оформлення [4].

Відповідно до п. 198.2 ст. 198 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI для операцій із ввезення на митну територію України товарів датою виникнення права на віднесення сум податку до податкового кредиту є дата сплати податку за податковими зобов'язаннями згідно з пунктом 187.8 статті 187 цього Кодексу, а для операцій із постачання послуг нерезидентом на митній території України – дата складення платником податкової накладної за такими операціями, за умови реєстрації такої податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних [4].

Відповідно до п. 198.6 ст. 198 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI не відносяться до податкового кредиту суми податку, сплаченого (нарахованого) у зв'язку з придбанням товарів/послуг, не підтверджені зареєстрованими в Єдиному реєстрі податкових накладних податковими накладними чи не підтверджені митними деклараціями, іншими документами, передбаченими пунктом 201.11 статті 201 цього Кодексу [4].

У разі коли на момент перевірки платника податку контролюючим органом суми податку, попередньо включені до складу податкового кредиту, залишаються не підтвердженими зазначеними в абзаці першому цього пункту документами, платник податку несе відповідальність відповідно до цього Кодексу.

Суми податку, сплачені (нараховані) у зв'язку з придбанням товарів/послуг, зазначені в податкових накладних, зареєстрованих в Єдиному реєстрі податкових накладних із порушенням терміну реєстрації, відносяться до податкового кредиту за звітний податковий період, в якому зареєстровано податкову накладну в Єдиному реєстрі податкових накладних, але не пізніше [4]:

1) ніж через 180 календарних днів із дати складення податкової накладної;

2) для платників податку, що застосовують касовий метод, – ніж через 60 календарних днів із дати списання коштів із банківського рахунка платника податку;

3) для банківських установ у випадку одержання ними права власності на заставне майно.

Відповідно до п. 201.12 ст. 201 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI у разі ввезення товарів на митну територію України документом, що посвідчує право на віднесення сум податку до податкового кредиту, вважається митна декларація, оформлена відповідно до вимог законодавства, яка підтверджує сплату податку [4].

Для операцій із постачання послуг нерезидентом на митній території України документом, що посвідчує право на віднесення сум податку до податкового кредиту, вважається податкова накладна, складена платником за такими операціями та зареєстрована в Єдиному реєстрі податкових накладних, податкові зобов'язання за якою включені до податкової декларації відповідного звітного періоду.

Тут слід зазначити, що вищенаведені приписи Податкового кодексу України не визначають видів митних декларацій, за якими може виникати або не виникати право на віднесення сум податку до податкового кредиту, не визначають завершеність чи незавершеність митного оформлення ввезених на митну територію товарів.

Можна стверджувати, що приписи п. 198.6 ст. 198 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI чітко вказують на момент, із якого в платника податків виникає право на отримання податкового кредиту – момент сплати податку за податковими зобов'язаннями, а документом (п. 201.12 ст. 201), що посвідчує право на віднесення сум податку до податкового кредиту, вважається митна декларація.

Тому тимчасові митні декларації можуть підтверджувати виникнення податкових зобов'язань щодо сплати податку на додану вартість та право на віднесення сум податку на додану вартість до податкового кредиту. Положення про вантажну митну декларацію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.1997 року № 574, на яке посилається ВАСУ у своїй постанові від 23.09.2014 р., не може регламентувати виникнення податкових зобов'язань у разі ввезення товарів на митну територію України та виникнення права на віднесення сум податку до податкового кредиту у зв'язку з подачею до митних органів України тимчасових чи періодичних чи інших митних декларацій, оскільки виникнення податкових зобов'язань та виникнення права на віднесення сум податку до податкового кредиту чітко регламентується чинним Податковим кодексом України. Відповідно до п. 1.2 ст. 1 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, визначаються цим Кодексом, крім правил оподаткування товарів митом, які встановлюються Митним кодексом України та іншими законами з питань митної справи [4].

Крім того, відповідно до п. 4.3 Порядку застосування тимчасової та неповної декларацій відповідно до митного режиму імпорту (під час випуску у вільний обіг), затвердженого наказом Державної митної служби України 30 грудня 2003 року № 932 (далі – *Порядок*), на яке також посилається ВАСУ у своїй постанові від 23.09.2014 р., податки й збори (обов'язкові платежі) сплачуються в повному обсязі на момент митного оформлення товарів із застосуванням тимчасової чи неповної декларацій.

Відповідно до п. 1.6 Порядку декларування товарів із застосуванням тимчасової або неповної декларації можливе за наявності дозволу митного органу.

На нашу думку, тимчасова митна декларація може також підтверджувати взяття декларантом зобов'язання подати митному органу митну декларацію, заповненої у звичайному порядку, з дати оформлення тимчасової митної декларації. Рішення про можливість випуску товарів у вільний обіг із наступним оформленням митних документів у повному обсязі має прийматися митним органом, виходячи з обставин

переміщення таких товарів через митний кордон України, характеристики підприємства, установи, організації та за умови сплати належних податків і зборів у повному обсязі.

Крім того, не можна ототожнювати для виникнення права на віднесення сум податку до податкового кредиту дату сплати податку за податковими зобов'язаннями та дату подачі митних декларацій, оскільки це може бути різними подіями.

Висновок

Фінансово-правовий статус митних органів визначено як сукупність прав, обов'язків митних органів, які виникають у зв'язку із здійсненням ними фінансової діяльності, а також гарантії реалізації їх владних повноважень у сфері публічних фінансів у частині справляння митних платежів, що закріплені нормами фінансового права.

Фінансова діяльність митних органів визначено як діяльність у процесі формування, розподілу і використання публічних грошових фондів держави під час здійснення фіскальної та контрольної функцій із метою формування дохідної частини державного бюджету країни та сприяння розвитку зовнішньої торгівлі. Фінансова діяльність митних органів проявляється в процедурі справляння (сплати) митних платежів з учасників експортно-імпортних операцій, а в разі несплати або неповної сплати митних платежів – у процедурі їх стягнення; у функціонуванні механізму бюджетного фінансування митних органів, які забезпечуються відповідними коштами за рахунок державного бюджету

Із аналізу вирішення деяких публічно-правових спорів за участю митних органів можна розробити деякі рекомендації. Так, суб'єктам господарювання доцільно подавати до судів адміністративний позов одночасно щодо скасування рішення митних органів України про неправильне чи незаконне визначення митної вартості товару, якщо були порушені їх права та інтереси митними органами України під час її визначення, та щодо стягнення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів, зазначивши при цьому органи Державної казначейської служби України третьою особою в адміністративній справі, які будуть зобов'язані за рішенням суду здійснити виплату таких платежів.

Адміністративні суди в одній адміністративній справі можуть визначати правильність розрахунків митної вартості та саму митну вартість товару, якщо вона було неправильно чи незаконно визначена митними органами України, що порушило права та інтереси суб'єктів господарювання, а також приймати рішення щодо стягнення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів із органів Державної казначейської служби України.

У вирішенні публічно-правових спорів між митними органами та платниками податків із приводу завищення платником податків показників податкового кредиту по ПДВ, сформованого на підставі тимчасових вантажно-митних декларацій, ми дійшли висновку, що тимчасові митні декларації, на відміну від позиції митних органів, можуть підтверджувати виникнення податкових зобов'язань щодо сплати податку на додану вартість та право на віднесення сум податку на додану вартість до податкового кредиту.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/print1509796885951285>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/paran6636#n6636>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1509796885951285>.
5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

РОЗДІЛ 4. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ

Берлач А.І.,
*доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ*

Лісогор Ю.Б.,
*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового права та інформаційного права
Київського національного
торговельно-економічного університету,
м. Київ*

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРИНЦИПИ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Як відокремлена система правових норм, інститут митного оформлення утворює самотійну ланку складного митного провадження в системі адміністративного процесу. Необхідність оптимізації логістичного складника в переміщенні товарів через митний кордон нерозривно пов'язана зі спрощенням митного оформлення за умови збереження ефективності його якісних характеристик. З'ясування правового змісту митного оформлення і його місця в митному праві є важливим етапом, обов'язковою умовою для подальшого розвитку всієї системи державної митної справи.

В запропонованій роботі розкрито питання правової природи та принципів митного оформлення в Україні, визначення його місця в загальній структурі митного права. В роботі досліджено тенецу поняття митного оформлення. Запропоновано системний аналіз правової природи митного оформлення, розглянуто основні принципи, які притаманні цьому правовому явищу. Матеріали дослідження стануть у нагоді студентам юридичних спеціальностей та фахівцям у галузі митної справи.

Вступ

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап розвитку економіки характеризується для України постійним зростанням обсягів та розширенням географії міжнародної торгівлі, ускладненням та посиленням динаміки торгівельних процесів, посиленням вимог міжнародних організацій щодо забезпечення вільного доступу іноземних товарів на внутрішні ринки та зниженням національних торгівельних бар'єрів. Відбувається поглиблення інтеграції міжнародних вимог в національну практику регулювання зовнішньоекономічної діяльності України.

На жаль, на шляху формування та вдосконалення системи митного контролю та митного оформлення законодавець вимушений багато уваги приділяти не стільки питанню стратегічного розвитку, скільки пошуку шляхів виходу із кризових ситуацій, тому така політика часто не дає позитивних результатів. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває розуміння основоположних принципів та самої природи митного оформлення.

Окремі наукові аспекти митного оформлення вивчалися такими вченими, як С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, К.Г. Борисов, І.В. Бойко, Р.В. Дзугаєв, Є.В. Додін, В.В. Доненко., Л.М. Ентін, Д.О. Єршов, С.С. Жамкочьян, В.Т. Комзюк, Б.А. Кормич, Ю.Д. Кунєв, П.В. Пашко, К.К. Сандровський, Ю.А. Тихомиров, С.В. Дегтярьова, Д.С. Цаліна та інші.

Загальним науково-теоретичним підґрунтям для досліджуваної проблеми послужили роботи таких вітчизняних і зарубіжних учених у галузях теорії права, теорії державного управління, адміністративного права, митного права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Б.М. Габричидзе, В.М. Гаращук, Т.О. Гуржій, Ю.М. Дьомін, В.П. Колісник, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоець, А.В. Кольбенко, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко, П.М. Шеремета, М.Г. Шульга та інші.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є проведення комплексного, системного дослідження правової природи та принципів митного оформлення шляхом аналізу наукових джерел та законодавчих актів, уточнення теоретико-правових засад (змісту, структури, ознак, методів тощо) митного оформлення, окремих питань розвитку та вдосконалення понятійно-категоріального апарату митної справи.

Визначена мета обумовила вирішення таких завдань дослідження:

- дослідити організаційні та загально-правові засади митного оформлення в Україні;
- встановити особливості правового регулювання правовідносин у сфері митного оформлення;

– зробити уточнення такого поняття, як «митне оформлення», конкретизувати його характерні ознаки, цілі, структуру та принципи проведення.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становили акти вітчизняного законодавства, результати наукових досліджень фахівців в галузі адміністративного права, узагальнена практика фіскальних органів у сфері проведення митного оформлення, наукові публікації в галузі права, наукові дисертації та автореферати із зазначеної тематики, довідкові матеріали, зведена статистична інформація тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження

Приєднання України до Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур вимагає безумовної рецепції її принципів, серед яких науковці виділяють такі:

- ясність і чіткість положень митного законодавства;
- прийняття стандартних спрощених митних правил;
- максимально ефективного використання в митних операціях інформаційних систем і технологій;
- використання попередніх форм декларування;
- впровадження електронних баз даних і електронних способів обміну інформацією під час проведення митних операцій;
- підвищення активності у взаємодії митних служб з учасниками зовнішньоекономічної діяльності та встановлення партнерських відносин із законослухняними представниками ділової спільноти [1].

Необхідність оптимізації логістичного складника в переміщенні товарів через митний кордон нерозривно пов'язана із спрощенням митного оформлення за умови збереження ефективності його якісних характеристик. З'ясування правового змісту митного оформлення і його місця в митному праві є важливим етапом, обов'язковою умовою для подальшого розвитку цього інституту.

Кожна галузь права має свій особливий об'єкт, свій особливий предмет і свій особливий метод правового регулювання у межах загального об'єкта, загального предмета і загального методу правового регулювання. Не є виключенням і митне право.

Як відокремлена система правових норм, інститут митного оформлення утворює окрему ланку складного митного провадження в системі адміністративного процесу. Митному оформленню притаманні принципи, що діють у межах однорідних суспільних відносин, які своєю чергою регулюються однорідними правовими нормами. Нормативні положення митного оформлення та інших інститутів митного права тісно переплетені, що створює складності у визначенні меж відповідних внутрішньогалузевих правовідносин.

Законодавець в чинній редакції Митного кодексу України (далі МКУ) пропонує таке визначення митного оформлення: «митне оформлення – виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення» [2]. Таким чином бачимо, що законодавець робить акцент на виконанні необхідних митних формальностей для досягнення кінцевої фактичної мети – випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Водночас митне оформлення охоплює широке коло різноманітних дій. Серед них багато таких, які мають суто прикладний характер і регулюються не тільки МКУ, але й іншими нормативними правовими актами.

На думу дослідників в галузі митного права, митне оформлення можна визначити як здійснення митних формальностей, необхідних для випуску товарів у вільний обіг, з метою внутрішнього споживання, експорту чи переведення в інші митні режими. Вони зазначають, що термін «митне оформлення» можна вважати тотожним терміну «очищення», який є наслідком прямого перекладу терміну «clearance» з Кіотської конвенції. «Очищення» означає вчинення митних формальностей, необхідних для введення товарів у внутрішнє споживання, для їх експорту або для поміщення під іншу митну процедуру [3].

Як ми бачимо, в запропонованій дефініції вчені пов'язують фактичний результат митного оформлення з переведенням товару, транспортних засобів комерційного призначення в конкретний митний режим, ототожнюючи його при цьому з митною процедурою. Більш детально це питання ми розглянемо в процесі дослідження.

З огляду на вищезазначене зауважимо, що особлива увага до питань нормативно-правового регулювання митного оформлення і застосування митних режимів викликана об'єктивною необхідністю забезпечення державного контролю за порядком переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також заборон і обмежень переміщення товарів у зв'язку з їх особливим характером, який може створювати загрозу безпеці держави, здоров'ю громадян і таке інше. Митне оформлення та митні режими мають свою предметну відособленість, яка проявляється досить чітко.

Навіть не використовуючи традиційних критеріїв змісту і характеру суспільних відносин, неглибокий аналіз норм митного права дозволяє виділити митне оформлення і митні режими серед інших категорій митного права.

Пізнання сутності митного оформлення можливе через виділення ознак цього правового явища, що визначають його зміст.

Важливе місце в розумінні природи правового явища займає предмет його правового регулювання.

В досліджуваному нами питанні предметом митного оформлення є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення дій між особами, що переміщують товари і транспортні засоби комерційного призначення і митними органами, з приводу такого переміщення та порядку його вчинення. В якості визначального критерія системи права предмет митного оформлення своєю чергою регулюється відповідними правовими нормами.

У зв'язку з цим, дослідивши правові норми, що регулюють суспільні відносини, які виникають при митному оформленні, доходимо висновку про певну їх самостійність. Тобто є підстави виділити їх в якості взаємопов'язаних правових норм, які регулюють відносно самостійну сукупність суспільних відносин, інакше кажучи – правового інституту митного оформлення.

Дослідники в галузі митного права зазначені правові інститути розглядають як самостійні [3].

Цілком логічно, що архітектура нормативно-правового регулювання інституту митного оформлення має вельми складний і диференційований характер.

Саме тому, на нашу думку, правові приписи, запропоновані законодавцем, відрізняються наявністю великої кількості бланкетних та відсильних правових норм.

Так, зокрема, наявність приписів в МКУ щодо окремих операцій у главі, присвяченій митному оформленню, не означає їх автоматичної належності до операцій з митного оформлення. Правову норму щодо митного оформлення товарів та транспортних засобів при виявленні факту порушення митних правил (ч. 6 ст. 255 МКУ) в контексті вказаної статті можна розглядати як відсильну норму, що регулює правовий інститут митного контролю [2].

Своєю чергою деякі процедури, що пов'язані з митним оформленням, прописані законодавцем в інших розділах МКУ.

Отже, зазначимо, що вдосконалення правового механізму митного оформлення можливо лише через вибудову чіткої та логічно зрозумілої структури правових норм та приписів, що своєю чергою дозволить забезпечити належний регулятивний рівень основного кодифікованого акту в галузі митної справи.

Розуміння правової природи інституту митного оформлення можливо також через аналіз його понятійно-категорійного апарату.

На нашу думку, ключовим в понятті «митне оформлення» є слово «оформлення», яке в українській мові є похідним від дієслова «оформити» і означає надання чому-небудь певного вигляду, певної форми; доводити що-небудь до потрібної форми. Форма ж – це строго встановлений порядок у будь-якій справі [4]. Етимологія терміну «митне

оформлення» дозволяє нам стверджувати про наявність логічного зв'язку між процесом митного оформлення і особливої процедурної форми здійснення цього процесу.

Зазначимо також таку обставину, що більшість операцій з митного оформлення пов'язана з наданням інформації, яка необхідна для цілей митного оформлення і яка може міститися на матеріальних носіях (документах) – документована інформація, або надаватися суб'єктами митних правовідносин без використання документів в усній або конклюдентних формах [5].

Необхідна інформація під час здійснення митного оформлення надається митним органам відповідними суб'єктами. До того ж зазначені суб'єкти зобов'язані надавати митним органам документи і відомості максимально докладні і вичерпні, необхідний перелік відомостей наводиться в постанові Кабінету міністрів України «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» [6].

Ознака документального закріплення інформації багато в чому відображає специфіку операцій з митного оформлення і є одночасно основою для вузького трактування поняття «митне оформлення».

Досліджуючи проблематику митного оформлення, Д.С. Цаліна пропонує визначати його як неюрисдикційне дозвільне адміністративне провадження [7].

Своєю чергою доктор економічних наук І.Г. Бережнюк визначає митне оформлення як виконання митним органом дій (процедур), що пов'язані із закріпленням результатів митного контролю товарів і транспортних засобів. За логікою такого визначення можна дійти висновку, що після завершення процедур митного контролю його результати закріплюються (документуються) процедурами митного оформлення [8]. З подібними твердженнями безумовно варто погодитися.

Варто також зазначити, що з метою відображення всієї специфіки процедур митного оформлення необхідно враховувати ті обставини, що документування не завжди присутнє при митному оформленні: відомості, що подаються в усній та конклюдентних формах декларування документально не фіксуються. Крім того, окремі операції митного оформлення (навантаження і перевантаження (перевалка) товарів у місці прибуття; переміщення товарів у межах складу, підготовка товарів до вивезення і їх подальше транспортування тощо), за прямим призначенням не пов'язані з оформленням документів і мають організаційно-технічний характер. Ці операції не можна залишати без уваги, порядок їх здійснення чітко регламентований нормативно-правовими актами в галузі митної справи.

Російський дослідник у галузі митного права Б.Н. Габрічідзе розглядає митне оформлення у ще більш вузькому значенні – як окрему процедуру декларування [9].

Зазначимо, що водночас операції документування не обмежуються декларуванням, вони відбуваються під час внутрішнього митного транзиту, тимчасовому зберіганні, тобто залежно від функціонального значення вони об'єднані в окремі митні процедури.

Але водночас, на нашу думку, специфіка здійснення митних нормальностей залежить і від етапів митного оформлення, тому вони різні за своїм характером на попередній, основній та завершальній стадіях.

Деякі вчені пропонують своє розуміння поняття митного оформлення. Зокрема, російські дослідники А.Н. Козирін і К.С. Назаренко прерогативу здійснення митних формальностей в процесі митного оформлення делегують виключно посадовим особам митного органу. Вони визначають митне оформлення як сукупність митних операцій, що здійснюються посадовими особами митниці, з метою забезпечення митного контролю за переміщенням через митний кордон товарів і транспортних засобів і застосування засобів державного регулювання такого переміщення [10].

З подібною точкою зору важко погодитися, адже із всіх методів правового регулювання, що притаманні інституту митного оформлення (імперативного, диспозитивного, заохочувального), науковці передбачають тільки один – імперативний.

Беручи до уваги вищезазначені наукові позиції, спробуємо сформулювати наступну дефініцію – суть митного оформлення полягає у здійсненні митних процедур, що уособлюють собою сукупність формальностей, визначаючих статус товарів для митних цілей, і передбачають порядок здійснення цих митних формальностей безпосередньо посадовими особами митного органу за участі інших суб'єктів митного процесу (перевізників, декларантів, митних брокерів та інших).

Вважаємо, що така правова позиція більшою мірою відповідає принципам, що утворюють основи державної митної справи.

З урахуванням виявлених особливостей комплекс митних формальностей, які утворюють митне оформлення, на нашу думку, необхідно класифікувати за такими критеріями:

1) за характером вчинених дій: операції, що здійснюються з документами й іншими джерелами інформації, технічні операції з товарами і транспортними засобами комерційного призначення;

2) за митними процедурами: операції декларування, операції внутрішнього митного транзиту, операції тимчасового зберігання товарів та інші;

3) за порядком виконання митних формальностей: попередні операції, операції основного митного оформлення, операції завершення митного оформлення;

4) за суб'єктами, що їх здійснюють: операції, що здійснюються безпосередньо суб'єктами ЗЕД, їх довіреними особами, операції, що здійснюються посадовими особами митних органів.

Водночас дослідник в галузі митного права, професор Б.Н. Габрічідзе, розширює наукове уявлення щодо митного оформлення як до багатогранного поняття (правового інституту), що включає в себе численні елементи, які, тільки взяті разом можуть бути відповідними даному поняттю. Тому він розглядає митне оформлення у вигляді системи взаємообумовлених організаційно-правових і технічних заходів, що здійснюються митними органами в порядку і на умовах, які регламентовані митним кодексом [9].

Правовим інститутом митне оформлення визнають й інші відомі дослідники, такі як Д.В. Приймаченко, І.Г. Бережнюк, В.Т. Комзюк та інші.

Законодавець підкреслює, що у рамках правовідносин, притаманних митному оформленню, вищезазначена система організаційно-правових і технічних заходів містить в собі порядок здійснення митного оформлення, початок та завершення митного оформлення, місце і час здійснення митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, документи і відомості, які необхідні для митного оформлення, видачу дозволів на здійснення митних формальностей, рішення щодо присутності зацікавлених осіб та їх представників при здійсненні митного оформлення, мова, на якій проводиться митне оформлення та інше [2]. На нашу думку, запропонована законодавцем максима доволі інформативно висвітлює досліджувані правовідносини.

Водночас варто зазначити, що наявність особливих правовідносин, які виникають при здійсненні митного оформлення, свідчить про існування у даному правовому інституті свого предмета правового регулювання, а саме: суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України.

Незважаючи на те, що за своїм змістом правовідносини в митному оформленні однорідні, вчинені у їх межах операції об'єднуються в окремі групи, що створюють відносно відособлені та взаємопов'язані суспільні відносини.

Сучасна вітчизняна наукова думка додержується парадигми, згідно з якою митне оформлення як правовий інститут складається із кількох предметних субінститутів.

До основних субінститутів слід відносити інститут попередніх операцій, тимчасового зберігання та декларування. До допоміжних інститутів зазвичай відносять інститут митного брокера та інститут митного перевізника. Саме такої думки додержується вітчизняний фахівець в галузі митного права професор В.В Ченцов [11].

Російські дослідники Б.Н. Габрічідзе і А.Р. Чернявський своєю чергою вказують на складний зміст митного оформлення, що включає в себе попередні операції та правові інститути (тимчасового зберігання, митного брокера, митного перевізника), фахівця з митного оформлення [9].

Додержуючись загально визнаних науковцями доктринальних підходів, зауважимо, що правовідносинами, які регулюються в процесі митного оформлення, є правовідносини з митного декларування товарів та митного контролю, а тимчасове зберігання та внутрішній митний транзит виступають як факультативні правовідносини.

До речі, розглядаючи допоміжні інститути митного оформлення, слід зазначити, що в чинному митному законодавстві юридично не передбачено статус митного експедитора. А проте правова визначеність його особи дозволить значно звузити комплекс проблемних питань, що виникають у процесі митного оформлення.

Пропонуємо поряд з інститутом митного перевізника законодавчо затвердити правовий статус митного експедитора із внесенням відповідних доповнень до розділу XV МКУ.

Продовжуючи процес дослідження такого правового явища, як митне оформлення, особливу увагу слід приділити об'єкту правовідносин.

У загальній теорії права об'єктом правовідносин визнаються предмети, на які спрямована діяльність суб'єктів правовідносин, яка здійснюється в процесі реалізації ними своїх юридичних прав і обов'язків, іншими словами, те, заради чого саме виникають правовідносини: речі, результати духовної та інтелектуальної творчості, поведінка людей, особисті немайнові та інші соціальні блага.

Дослідники в галузі митного права виділяють наступні об'єкти митних правовідносин:

1) загальні – дії, поведінка осіб у митній сфері, які здатні реалізувати потреби учасників відносин як безпосереднім чином (наприклад, послуги з митного оформлення, перевезення та зберігання товарів і транспортних засобів), так і шляхом впливу на матеріальні блага;

2) безпосередні – матеріальні цінності (тільки товари або товари і транспортні засоби) і особисті нематеріальні блага (наприклад, об'єкт інтелектуальної власності, торгівельна марка).

Вітчизняний науковець І.О. Панов вважає об'єктом правовідносин, що виникають при митному оформленні, саме організаційні заходи щодо митного оформлення [12].

Щодо процесу митного оформлення, то об'єктом його правовідносин є товари (будь-яке рухоме майно, в тому числі валютні та культурні цінності), електрична, теплова та інші види енергії, а також транспортні засоби, за винятком транспортних засобів, що використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України, оскільки вони наділені спеціальним митним режимом, який зумовлює певні особливості їх переміщення через митний кордон України

Цікавою є правова позиція російського дослідника В.Г. Драганова, який об'єктом митних правовідносин визначає також фізичних і юридичних осіб, що мають відношення до цих товарів – власників товарів, осіб, які діють за їх дорученнями, митних брокерів, декларантів, митних перевізників та інших [13].

Необхідно зауважити, що зміст цієї дефініції не відповідає загальноприйнятим науковим уявленням про об'єкт митних правовідносин, і з цим важко погодитися. Як відомо з теорії права, людина, як така, може бути лише суб'єктом, але не об'єктом права і правовідносин (те ж саме стосується і юридичних осіб).

Безумовно, якщо норми митного права регулюють суспільні відносини, що виникають під час переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, то фізична особа, яка виступає в ролі суб'єкта правових відносин, є лише учасником цих відносин. Цілком логічно, що учасник таких відносин не може бути предметом цих відносин. Наприклад, при проведенні особистого огляду фізичної особи, предметом митно-правового регулювання виступають саме предмети контрабанди чи товари, які є безпосередніми предметами порушення митних правил [2].

Зазначимо, що чітке визначення предмета правового регулювання допомагає уникати помилок пов'язаних із співвідношенням митного оформлення та процесу переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України. В одних випадках їх помилково ототожнюють (що зустрічається найчастіше), в інших – розглядають як відокремлені види суспільних відносин, які своєю чергою регулюються нормами митного законодавства.

Беручи до уваги вищезазначене, зауважимо, що правовідносини у митному оформленні є складником загальних правовідносин, які виникають з приводу переміщення товарів і транспортних засобів, разом з правовідносинами в сфері митного контролю, адміністрування митних платежів тощо.

В процесі дослідження наголосимо, що нормативно-правове регулювання митного оформлення підпорядковане певним принципам, які відповідають основним засадам державної політики в митній справі та мають значення в розумінні внутрішнього змісту досліджуваного правового інституту.

Так, МКУ, зокрема, визначає основні принципи переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, в тому числі загальні принципи митного оформлення і митного контролю: принцип обов'язковості митного оформлення і митного контролю (стаття 318 МКУ); принцип мінімізації органами доходів і зборів обсягу митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи, та інші [2].

Як бачимо, вищезазначений перелік не визначає виключність вказаних принципів і потребує додаткового аналізу норм митного законодавства та правовідносин, що виникають під час здійснення митного оформлення.

Саме тому, на нашу думку, принципи митного оформлення слід розглядати у вигляді системи, що включає в себе:

1) загальноправові принципи: верховенство права, єдність законності, недопустимість протиставлення законності й доцільності, гарантованість прав і свобод людини, гласність;

2) міжгалузеві принципи: достовірність інформації та своєчасність її подання, диференційованість і фіксування функцій і повноважень митних органів та їх посадових осіб;

3) галузеві принципи: пряма дія норм Митного кодексу України, зрозумілість, ясність, передбачуваність митного законодавства України, рівноправність учасників зовнішньоекономічної діяльності та інших осіб, які переміщують товари і транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України, використання інформаційних технологій, неможливість користування та розпорядження товарами і транспортними засобами, щодо яких митне оформлення не завершено, оперативність;

4) інституціональні засади (принципи інституту митного оформлення): єдність правил митного оформлення, диференційованість правил митного оформлення; обов'язковість митного оформлення, обов'язковість декларування товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України.

Пропонуємо дослідження питання розпочати з аналізу принципу законності.

Законність – це конституційний принцип, його нормативність закріплена у статті 6 Конституції України і визначає, що діяльність органів державної влади, а відповідно і контролюючих інституцій, має

здійснюватися у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [14].

Зазначимо, що для митного оформлення, як і для інших правових інститутів, принцип законності є конститутивним. Дослідники теорії права розглядають законність як правове явище, внутрішній зміст якого становлять принципи законності: єдність законності, суворого додержання та виконання юридичних норм, правових приписів усіма суб'єктами правових відносин, гарантованості прав і свобод людини та інше. Саме такої точки зору дотримується професор О.Ф. Скакун [15].

У митному праві принцип єдності законності узгоджується з принципом єдності правил митного оформлення на всій митній території України, що відповідає Конституції України, де зафіксовані головні вимоги, які визначають, що засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи визначаються виключно законами України (стаття 91 Конституції України) [14].

Дотичним до принципу законності в митному праві, поряд з критерієм єдності норм митного оформлення, виступає принцип їх прямої дії. Пряма дія норм митного законодавства унеможливорює невизначеність правових приписів, що своєю чергою наголошує на необхідності дотримання принципів ясності, передбачуваності, зрозумілості митного законодавства України і практики його застосування.

Підкреслимо також, що принцип прямої дії закону визначається у чіткій нормативній регламентації дій посадових осіб Державної фіскальної служби, необхідності виконання службового обов'язку не за інструкціями, що зазначаються «зверху», а на підставі прямих положень Конституції України, МКУ, міжнародних угод (договорів) та інших підзаконних нормативно-правових актів.

Досліджуючи дану проблематику, професор В.Т. Комзюк зауважує, що «основні принципи діяльності митних органів впливають із Закону України «Про державну службу», до яких стаття 3 указанного закону відносить: служіння народу України, принципу демократизму і законності тощо» [16].

Іншою загальноправовою домінантою є принцип гарантованості прав і свобод людини, якій вибудовує правові основи для вирішення питань щодо підвищення рівня законності шляхом розумного поєднання приватних і публічних інтересів у відносинах типу: людина – суспільство – громадянин – держава. Для митного права це особливо актуально. У рамках наявної концепції державної митної політики органи влади прагнуть до всебічного врахування інтересів всіх суб'єктів митних правовідносин.

На думку російських дослідників в галузі митного права Б. Н. Габрічідзе і А.Р. Чернявського, принцип гарантованості прав і свобод людини може розглядатися як принцип діяльності митних органів [9].

Продовжуючи аналіз принципів митного оформлення, необхідно зазначити, що форма, або сукупність вимог до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, закріплюється у вигляді нормативно виражених процедурних правових інститутів і слугує запорукою безумовного і неухильного дотримання, застосування і виконання правових приписів.

Так, зокрема, в частині 1 статті 334 МКУ зазначено, що органи доходів і зборів вимагають від осіб, які переміщують товари або транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України тільки ті документи та відомості, які необхідні для здійснення митного контролю та встановлені МКУ [2]. Як бачимо, запропонована законодавцем правова норма повною мірою відповідає змісту нашої наукової позиції.

Не менш важливим є дотримання принципу рівності учасників зовнішньоекономічної діяльності та інших осіб, які переміщують товари і транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України.

Саме тому було б не правильним вважати порушенням принципу рівності окремі нормативні положення, які передбачають диференційованість застосування окремих процедур в процесі митного оформлення залежно від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, номенклатури товарів та транспортних засобів комерційного призначення, відносно яких відбуваються митні формальності, що своєю чергою свідчить про суттєві відмінності в підходах законодавця щодо формування загальних засад митної політики.

Варто зазначити, що різні процедури митного оформлення залежно від категорій суб'єктів-учасників митних правовідносин, створення найбільш швидких і зручних умов щодо митного оформлення для суб'єктів, які постійно працюють на зовнішньому ринку і сумлінно виконують митні правила, – загальноприйняті принципи в розвинених країнах світу.

З цього приводу, вивчаючи проблематику митної політики, вітчизняні дослідники митних відносин І.В. Несторишен і І.І. Бережнюк наголошують, що успіх реалізації заходів щодо сприяння міжнародній торгівлі значною мірою залежить від можливості митних органів досягати належного балансу між регуляторним контролем і спрощенням митних процедур [17]. Варто зазначити, що наукова позиція дослідників знаходить своє підтвердження в основних тезах Кіотської конвенції, а також МКУ.

Так, зокрема, правова норма, закріплена в статті 12 МКУ, передбачає надання статусу уповноваженого економічного оператора підприємствам, які мають право користуватися спеціальними спрощеннями. За умови виконання певних умов таким підприємства можуть бути надані сертифікати таких видів:

- на спрощення митних процедур;
- щодо надійності та безпеки;
- на спрощення митних процедур та щодо надійності і безпеки [2].

Досить близькою до вищезазначеної позиції є позиція фахівця в галузі митного права професора П.В. Пашка, якій визначає наступні критерії спрощеного контролю: ведення суб'єктом ЗЕД діяльності відповідно до стандартів безпеки ланцюга поставок, здійснення ним відповідних інвестицій у сферу зміцнення систем безпеки підприємства, достовірність поданої до митниці інформації, чесне декларування і сплата митних платежів у повному обсязі протягом тривалого часу [18].

Враховуючи вищевикладене, слід виокремити принцип диференційованості правил митного оформлення. Так, зокрема, крім загального порядку митного оформлення, для окремих груп товарів МКУ встановлює спрощений вид та першочерговий порядок митного оформлення.

Як приклад, норма статті 382 МКУ передбачає особливий порядок митного оформлення товарів, що ввозяться на митну територію України дипломатичними представництвами іноземних держав в Україні, із звільненням від митного огляду та сплати митних платежів. Норма цієї статті повною мірою відповідає наведеному нами вище принципу диференційованості правил митного оформлення.

Своєю чергою дослідник В.К. Ігонін окремо виділяє принцип гуманності, який знаходить своє відображення, зокрема, у запровадженні пільг і спрощенні порядку переміщення й митного оформлення гуманітарної допомоги [19].

Погоджуючись з таким доктринальним підходом, необхідно зауважити, що застосування спрощеного порядку декларування товарів не повинно перешкоджати здійсненню митного контролю та митному оформленню.

Аналізуючи зміст правової норми, визначеної в статті 187 МКУ, яка передбачає обов'язковість митного контролю та митного оформлення транспортних засобів комерційного призначення та товарів, які переміщуються через митний кордон України, зазначимо, що розглянутий правовий припис відповідає принципу обов'язковості митного контролю і митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення [2].

Як бачимо, запропонований принцип передбачає насамперед нормативну зобов'язаність посадових осіб Державної фіскальної служби здійснювати митне оформлення переміщуваних через митний кордон України товарів і транспортних засобів комерційного призначення, а осіб, визначених Митним кодексом України, зобов'язує надавати митному органу документи та відомості, необхідні для митного оформлення.

А втім, варто зазначити, що принцип обов'язковості митного оформлення має виключення, які стосуються товарів переміщення, що не зачіпають економічні інтереси України. Наприклад, митне оформлення не проводиться при переміщенні транзитом по території України міжнародних поштових та експрес-відправлень (частина 7, статті 233 МКУ) [2].

У підтвердження сказаного наголосимо, що приєднання України до Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, передбачає визнання її правової доктрини і концептуальних принципів, на які вона спирається. Тому наявна нормативно-правова основа митного оформлення повинна містити положення, що виключають бюрократичну тяганину, тобто відповідати принципу оперативності.

Досліджуючи питання реалізації міжнародних стандартів Кіотської конвенції у діяльності митних органів України, вітчизняний дослідник С. І. Денисенко зазначає, що положення Кіотської конвенції часто встановлюють неприйнятні для держав (на даному етапі їх економічного та технічного розвитку) стандарти у зв'язку з недостатнім технічним, правовим та матеріальним забезпеченням для їх реалізації. Саме цим пояснюється той факт, що із 174 держав-учасниць Всесвітньої митної організації до Кіотської конвенції приєдналося лише 67 держав. Україна, приєднавшись до Кіотської конвенції, взяла на себе зобов'язання запровадити стандарти конвенції в діяльності митних органів України протягом 3-х років з дня її приєднання [20].

Стосовно ж структурної організації діяльності митних органів в Україні, то вона будується на принципі організації діяльності органів виконавчої влади – диференційованості та фіксування функцій і повноважень органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Кожен митний орган і його посадові особи наділяються відповідною компетенцією у сфері митного оформлення, що сприяє координації дій, своєчасності вирішення різних питань.

В продовження вищезазначеного, на думку професора Н. Р. Нижник, разом з іншими групами принципів державного управління слід виділити структурні принципи – диференціації та фіксування функцій за допомогою видання правових норм, сумісність функцій. Також до цієї групи принципів професором віднесено принципи побудови

організаційної структури державного управління, а саме: розподілу влад, територіально-галузевий, подвійного підпорядкування [21]. Така думка вітчизняного дослідника є науково обґрунтованою та нормативно визначеною.

В процесі дослідження звернемо увагу на той факт, що мета побудови ефективної моделі митного оформлення передбачає більш активне впровадження інформаційних систем з використанням засобів обчислювальної техніки і зв'язку. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур розглядає використання інформаційних технологій як один із фундаментальних принципів митного оформлення, реалізація якого повинна сприяти спрощенню і гармонізації митних процедур. Це значною мірою впливає на розвиток нормативного змісту інституту митного оформлення.

Так, зокрема, схвалена Кабінетом міністрів України «Концепція створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» передбачає впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій та сукупність механізмів їх застосування [22]. На нашу думку, створення зазначеної системи дасть можливість підвищити якість митного регулювання та вдосконалити митне адміністрування.

Слід зазначити, що високі темпи процесу інформатизації та акценти на прискорення митного оформлення не повинні позначатися на якості представленої і оброблюваної інформації, все повинно бути підпорядковане принципу достовірності інформації і своєчасності її подання.

Загалом здійснення митного оформлення, на думку професора П.В. Пашко, можна визначити як вчинення дій з необхідною для митних цілей інформацією про переміщувані товари і транспортні засоби комерційного призначення, що включає в себе:

- збір інформації: пред'явлення товарів і документів; доставку товарів за процедурою внутрішнього митного транзиту; фіксацію відомостей на відповідних носіях та інші;

- зберігання інформації: покладання обов'язків на суб'єктів митних правовідносин зберігати товари в незмінному вигляді до закінчення митного оформлення; операції, що здійснюються на складі тимчасового зберігання, обов'язок суб'єкта митного оформлення зберігати впродовж 1 095 календарних днів документи щодо проведеного митного оформлення та інші;

- уточнення інформації: операції з уточнення, зміни і доповнення наданих даних;

- використання інформації – застосування наданих відомостей для складання інших документів;

– передача інформації, пересилання митних документів у відповідний митний орган.

Акцентуючи увагу на важливості інформаційного складника, професор П.В. Пашко зазначає, що сучасним викликом для Міндоходів України стала можливість отримання та передання митної інформації в електронному вигляді в режимі реального часу між країнами, митницями, суб'єктами ЗЕД і використання цієї можливості потенційними порушниками митного законодавства. Міндоходів у сучасних умовах мусить не лише надійно захистити свою інформацію, але й використовувати ці можливості в митних технологіях, створювати технічні системи для реалізації цього сучасного механізму [18].

Сьогодні нормативні положення МКУ дають можливість будь-якому суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності користуватись перевагами електронного декларування стосовно будь яких митних режимів. За даними Державної фіскальної служби України, за період січень-грудень 2017 року більш ніж 98 відсотків вантажних митних декларацій в Україні було оформлено в електронному вигляді.

Важливу роль у формуванні правових засад у сфері митних правовідносин відіграє принцип неможливості користування та розпорядження товарами і транспортними засобами, щодо яких митне оформлення не завершено.

Так, зокрема, нормами статті 469 МКУ передбачено адміністративну відповідальність за неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено [2].

Водночас правова норма статті 656 Цивільного кодексу України не встановлює обов'язкової вимоги завершення митного оформлення щодо товару, якій є предметом договору купівлі-продажу, проте право власності на такі товари може виникнути лише після їх випуску в митному режимі, що допускає їх вільне розпорядження [23].

Досліджуючи принципи транскордонного переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, професор В.В. Ченцов виокремлює принцип обов'язковості митного декларування переміщуваних товарів та(або) транспортних засобів комерційного призначення [11].

На основі аналізу галузевого законодавства та думок вчених можемо констатувати, що принципам митного оформлення властива інституціональна загальність. Кожен наступний принцип деталізує попередній або є похідним від нього. Деталізація не має обов'язкового нормативного характеру, вона радше визначає певну кінцеву мету.

Як приклад, принцип «єдиного вікна» деталізує принцип оперативності – це, так би мовити, «вільна» практична інтерпретація

кінцевої мети прискорення процесу митного оформлення, тобто те, що має бути досягнуто при дотриманні принципу оперативності.

Інша особливість принципів полягає в тому, що окремі з них мають єдине змістове направлення, але різне термінологічне визначення. Так, наприклад, принцип співробітництва і взаємодії може бути визначений як принцип взаємодії інтересів держави і особистості або як принцип координації і взаємодії.

Саме тому, на нашу думку, в основу системи принципів інституту митного оформлення повинні бути покладені лише ті принципи, які мають дійсно науково-правову цінність.

Висновки

Узагальнюючи результати дослідження, можна дійти висновку, що питання визначення особливостей правової природи митного оформлення і його місця в загальній структурі митного права потребує часу та активних творчих пошуків. Передусім це стосується питань нормотворчої діяльності законодавчого органу, необхідності побудови чіткої та логічно зрозумілої структури правових норм та приписів, що в свою чергу дозволить забезпечити належний регулятивний рівень основного кодифікованого акту в галузі митної справи.

На нашу думку, часткова невирішеність розглянутих проблем пов'язана також з недосконалістю понятійно-категоріального апарату.

У зв'язку з цим нами наголошено на значенні принципів у правовому регулюванні митного оформлення, які відповідають основним засадам державної політики в митній справі.

Окрім цього, запропоновано розглядати принципи митного оформлення у вигляді системи, що включає в себе загальноправові, міжгалузеві й галузеві принципи та інституціональні засади (принципи інституту митного оформлення).

Список використаних джерел:

1. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Киотської конвенції), Рада Митного Співробітництва; Конвенція, Положення, Правила [...] від 18.05.1973, Приєднання від 05.03.2011. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_643.

2. Митний кодекс України: кодекс [прийн. Верховною Радою України 13.03.2012 № 4495-VI, редакція від 01.01.2015]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/paran151#n151>.

3. Митна енциклопедія: У двох томах. Т.2 / Редкол.: ... І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. 536 с.

4. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>

5. Закон України про інформацію. Верховна Рада України; Закон від 02.10.1992 № 2657-XII Редакція від 01.01.2017, підстава 1774-19.

6. Кабінет міністрів України. Постанова від 21 травня 2012 р. N 450 Київ. «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій». Офіційний вісник України від 05.06.2012-2012р., №40, стор. 105, стаття 1545 акта 61825/2012.
7. Цаліна Д.С. Порядок митного оформлення товарів при їх переміщенні через митний кордон України. Автореф. дис. ... к.ю.н. / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2009. 20 с.
8. Бережнюк І.Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти. Дніпропетровськ: АМСУ, 2009. 543 с.
9. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс таможенного права Учебник для вузов. М., 2002. С. 283.
10. Назаренко К.С. Таможенное оформление внешнеэкономической деятельности: Практическое пособие. М., 2005. С. 10.
11. Ченцов В.В. Митне право України: навчальний посібник Київ, За заг. ред. проф. В. В. Ченцова. Київ, 2007 р. 283 с.
12. Панов І.О., Митні правовідносини, як вид правових відносин. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pib_2009_2_4.pdf
13. Основы таможенного дела: Учебник / Под общ. ред. В.Г. Драганова; Рос.тамож. акад. ГТК РФ. М., 1998. С. 10.
14. Конституція України Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Редакція від 30.09.2016.
15. Теорія права і держави: Навч. посіб. / Під ред. Скакун О. Ф. Київ: Правова єдність, 2010. 525 с.
16. Комзюк В.Т. Завдання та принципи діяльності митних органів України та спеціалізованих митних установ. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
17. Несторишен І.В. і Бережнюк І.І. Проблеми забезпечення балансу між митним контролем та спрощенням процедур міжнародної торгівлі. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки, 2016, вип. 29. Ст. 46.
18. Пашко П.В. Удосконалення митної справи в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка»*, № 1 (49), 2013. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vamsue_2013_1_3.pdf
19. Ігонін В.К. Ідеологічні (доктринальні) джерела митного права України. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право*. 2010. № 1. С. 40–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_1%284%29__7
20. Денисенко С.І. Деякі актуальні проблеми реалізації міжнародних стандартів Кіотської конвенції у діяльності митних органів України. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/24675/1/Denysenko.pdf>
21. Нижник Н. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи. *Вісн. НАДУ*. 1996. № 1. С. 101–115.
22. Концепція створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» № 1236 редакція від 17.09.2008. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=160062996>.
23. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 40–44.

Легеза Є.О.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ, ВАРТОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Робота присвячена висвітленню зарубіжного досвіду митного оформлення, вартості та контролю транспортних засобів. Зокрема, розглянемо зарубіжний досвід США, Австралії, Канади, Гонконгу щодо митного оформлення та митного контролю транспортних засобів. Охарактеризовано досвід визначення митної вартості транспортних засобів у євразійському економічному союзі.

Враховуючи, що більшість автомобілів, ввезених в Україну з іноземною реєстрацією, відповідають вимогам екологічних стандартів євро 3, євро 4, а в державі з 1 січня 2016 року діє євро 5, а з 1 січня 2020 євро 6, то для проведення перереєстрації таких автомобілів пропонується: а) за участю державної служби з безпеки на транспорті, державної прикордонної служби України, ДФС та МВС України провести інвентаризацію та створити єдину базу даних тимчасової реєстрації наявних в Україні автомобілів на іноземних номерах; б) дозволити громадянам України протягом шести місяців розмитнити автомобілі з іноземною реєстрацією, що відповідають вимогам екологічних стандартів чинних в Україні, з можливістю застосування, економічно обґрунтованої, пільгової ставки акцизного податку, за умови надання громадянами довідки про отримання на території України доходу, з якого мають бути сплачені нараховані митні платежі; в) у разі ненадання довідки про отримання на території України доходу, з якого має бути сплачено нараховані митні платежі, до автомобілів на іноземній реєстрації, що відповідають вимогам чинних екологічних стандартів в Україні, застосовуються повні ставки акцизного податку, і протягом 1 року вони мають бути розмитнені або вивезені з митної території України; г) автомобілі з іноземною реєстрацією, що не відповідають вимогам чинних екологічних стандартів України, протягом трьох місяців підлягають вивезенню за межі митної території України; д) з метою унеможливлення маніпуляцій положеннями стамбульської конвенції, пропонується урегулювати проблему передачі прав користування транспортними засобами іноземних компаній третім особам за довіреністю.

Вступ

Згідно з даними статистики лише впродовж 2017 року в Україну було ввезено понад 958,5 тис. транспортних засобів з іноземною реєстрацією, з яких понад 209,6 тис. ввезено у режимі «транзиту» та майже 748,9 тис. – у режимі «тимчасового ввезення». Станом на січень 2018 року на території України всього перебуває майже 425,4 тис. таких транспортних засобів. Понад половина з них – з порушенням встановлених законодавством умов і строків відповідних режимів.

Так, з-поміж як майже 425,4 тис. транспортних засобів з іноземною реєстрацією понад 264,4 тис. перебувають на митній території України з порушенням встановленого законодавством терміну, зокрема з ввезених в режимі «транзиту» 100,9 тис. та 324,5 тис. транспортних засобів, ввезених в режимі «тимчасового ввезення», понад 82,2 тис. та понад 164,2 тис. транспортних засобів, відповідно, фактично перебувають на митній території України з порушенням терміну [10].

«Значна кількість автомобілів з іноземною реєстрацією наразі перебуває в Україні з порушенням митних правил, і громадяни, які ними користуються, є порушниками. До того ж порушниками є не тільки ті громадяни, які ввезли транспортний засіб і не виконали своє зобов'язання щодо його вивезення або не оформили авто у вільний обіг, а й ті, які його придбали» [8]. Водночас спостерігається стійка тенденція щодо збільшення кількості таких тимчасово ввезених на територію України транспортних засобів.

Переважає більшість таких транспортних засобів ввозиться з території сусідніх з Україною країн-членів ЄС з ухиленням від оподаткування митними платіжами. Так, до ТОП-5 країн-членів ЄС, з яких були ввезені відповідні транспортні засоби впродовж 2017 року, належать: 1) Польща – 110,7 тис.; 2) Литва – 51,7 тис.; 3) Німеччина – 19,8 тис.; 4) Болгарія – 14,1 тис.; 5) Чехія – 13,1 тис. [10]. Як бачимо, лівова частина цих транспортних засобів потрапляє в Україну з території сусідніх Польщі та Литви.

Розглянемо зарубіжний досвід США, Австралії, Канади, Гонконгу щодо митного оформлення та митного контролю транспортних засобів.

Митне оформлення та митний контроль у США вважається сьогодні одним із найбільш прогресивних у світі. Варто зазначити, що порядок придбання-продажу автомобілів (нових та таких, що були у користуванні), їх реєстрація в США та експорт за межі країни регламентується федеральним законодавством та законодавством штатів. Водночас, залежно від кількості придбаних авто та країни експортування, представниками автовиробників можуть встановлюватись внутрішні правила і обмеження експорту транспортних засобів.

Процес купівлі автомобіля на території США характеризується повною прозорістю та необмеженістю з боку державних установ. Єдиним органом, який регулює діяльність автомобільних дилерів, здійснює їх реєстрацію та перевірку дотримання відповідних вимог законодавства штату, а також здійснює реєстрацію автомобілів на території штатів, є Відділ транспортних засобів (Department of Motor Vehicle). У кожному штаті існують окремі вимоги до дилерів, але всі вони включають спільні та загальні питання, такі як реєстрація дилера, реєстрація продавців, видача спеціальних ліцензій та дозволів на продаж нових чи таких, що були у використанні, автомобілів та інші. Також Відділ встановлює окремі вимоги щодо процесу реєстрації придбаного автомобіля, сплату податків та відповідних зборів.

У США автомобілі можна придбати наступними шляхами: у приватної особи; у компанії, яка використовувала авто для службових цілей; у фірмовому автосалоні; у сертифікованого місцевим автомобільним Департаментом дилера; на спеціалізованих аукціонах.

Пошук необхідного автомобіля забезпечується через автомобільні веб-сайти, найпопулярнішими з яких є www.copart.com, www.cars.com, www.autotrader.com.

Остаточна ціна на автомобіль визначається під час переговорів, а тому фактична вартість автомобілів, які були придбані у одного і того ж дилера різними покупцями, може відрізнитися та не мати однакової ціни.

Після купівлі автомобіля продавець оформляє відповідні супровідні документи. До обов'язкового переліку документів, що мають видаватися у разі купівлі автомобіля, входять наступні: купча ("bill of sale" або "purchase order"), (vehicle identification number) та інші позначки фінансової сторони купівлі; звіт щодо показника лічильника ("odometer disclosure statement"), в якому реєструється фактичний показник лічильника автомобіля; свідоцтво на право власності ("certificate of title for a vehicle") у разі купівлі старого автомобіля або свідоцтво походження автомобіля ("certificate of origin for a vehicle") у разі купівлі нового автомобіля. Свідоцтво походження автомобіля видається тільки компанією-виробником. В ньому зазначається дата придбання автомобіля, ідентифікаційний номер автомобіля, рік випуску, марка автомобіля, назва дилера, який продав зазначений автомобіль, назва компанії-виробника та підпис уповноваженого представника.

Перед придбанням більшість покупців вимагає наявності довідки про автомобіль (Vehicle history reports) під назвою Carfax або Auto Check.

Карфакс (Carfax, Inc.) вважається найпопулярнішим та надійним комерційним веб-сервісом (carfax.com), який понад 30 років надає звіти про історію автомобіля для приватних осіб та підприємств США і Канади. Нині Carfax, Inc. має базу даних, що містить більш ніж

14 мільярдів записів, зібраних від 35 тисяч партнерів та джерел, включаючи міністерства, департаменти поліції, інші правоохоронні органи та державні організації, страхові компанії, майстерні з обслуговування та ремонту, автомобільні дилери тощо.

Відповідні бази даних мають в наявності історію про початок експлуатації автомобіля, його реєстрацію, технічне обслуговування, сервісні роботи, продаж, дорожньо-транспортні пригоди, перебування авто в зонах стихійного лиха та багато іншого. Як правило, відповідні бази даних поповнюються щоденно. Однак бувають затримки до двох-трьох місяців, в результаті чого у покупця виникає ризик придбати автомобіль вже відремонтований після аварії, інформація про яку ще не оприлюднена.

Після прийняття рішення про придбання конкретного автомобіля покупець має отримати від продавця документ (Title), що підтверджує володіння автомобілем.

Сертифіковані автодилери (фірмові автосалони, аукціонні центри) самостійно виписують покупцю Title, роблять запит до місцевого автомобільного Департаменту та протягом декількох хвилин роздруковують та видають тимчасові номерні знаки з терміном дії до одного місяця і з правом подовження ще на один місяць.

Експорт автотранспорту здійснюється відповідно до вимог Розділу 19 Зведення федеральних норм та правил США. Відповідно до секції 192.2 Розділу 19 Зведення федеральних норм та правил США експортер у разі здійснення експорту автотранспорту літаком або контейнером повинен за 72 години надати (для розгляду та розмитнення) до відповідного відділення митної адміністрації транспортний засіб та всю необхідну документацію (з обов'язковим зазначенням ідентифікаційного номеру автомобіля).

У разі експорту автомобілів, що були у використанні, до відділу митної служби повинні надатися такі документи: оригінал свідоцтва на право власності, який був виданий відповідним державним органом Сполучених Штатів; у разі наявності інтересів третьої сторони, письмову заяву про дозвіл на експорт автотранспорту; у разі перебування автомобіля у власності державної структури, письмове повідомлення про дозвіл на експорт автотранспорту.

У разі експорту нового автомобіля експортер повинен надати оригінал свідоцтва походження автомобіля та дві його копії. Якщо свідоцтво походження автомобіля відсутнє, експортер повинен надати лист від уповноваженої державної установи штату, де купувався автомобіль, в якому має бути вказано, що у штаті відсутні вимоги щодо необхідності надання жодних документів про власність. У цьому разі експортер

повинен надати оригінали інших документів, які підтверджують право власності на автомобіль.

У США діє система он-лайн аукціонів з продажу неушкоджених та пошкоджених автомобілів, що були у користуванні. Зокрема, до найвідоміших аукціонів належать такі, як Система дилерських аукціонів “Manheim”, “Insurance Auto Auctions, Inc.”, аукціон “Copart”.

Водночас найбільшим роздрібним продавцем автомобілів в США є публічна компанія “CarMax”. Компанія використовує 173 локації з обслуговування та продажу автомобілів. Важливим сервісом компанії є безкоштовна для продавця попередня оцінка (Appraisal) автомобіля, яка є актуальною протягом десяти днів після проведення оцінки.

У Канаді контроль за здійсненням процесу імпорту транспортних засобів покладено на Канадське агентство прикордонних служб, яке керується у своїй діяльності положеннями Митного закону, Закону про безпеку автотранспорту та Правилами техніки безпеки рухомих транспортних засобів.

Згідно з чинними правилами на територію Канади дозволено ввозити транспортні засоби, що можуть бути віднесені до однієї із зазначених груп:

- транспортні засоби, що підпадають під реєстрацію у Програмі реєстрації імпортованих транспортних засобів (RIV Program) – це транспортні засоби, які були придбані на території США;
- транспортні засоби, що не підпадають під реєстрацію у RIV Program) – до цієї групи належать всі інші транспортні засоби, включаючи транспортні засоби, що відповідають Канадським стандартам безпеки автомобільних транспортних засобів, транспортні засоби, щодо яких не діє регулювання та транспортні засоби, що імпортуються тимчасово.

Належність імпортованого транспортного засобу до першої чи другої групи впливає на те, які саме податки та платежі доведеться сплатити власнику. Загалом Законом передбачено сплату мита, акцизного податку та податку на товари та послуги (goods and services tax – GST). Мито сплачується з ввезених транспортних засобів, якщо країною їх походження є будь-яка країна окрім США та Мексики.

Процедура сплати податку на товари та послуги визначається тим, куди саме імпортується транспортний засіб. Якщо транспортний засіб імпортується до Нової Шотландії, Нью-Брансвіку, Ньюфаундленду та Лабрадору, Онтаріо або Британської Колумбії, імпортер під час ліцензування свого транспортного засобу повинен сплатити як податок на товари та послуги, так і регіональну частину гармонізованого податку з продажу (HST). В інших провінціях податок з продажу сплачується під час ліцензування транспортного засобу.

Крім того, власники імпортованих транспортних засобів повинні додатково сплачувати акцизні податки у трьох ситуаціях: якщо імпортований автомобіль оснащено кондиціонером; якщо витрати пального є більшими за 13 літрів на 100 км. та якщо автомобіль було введено в експлуатацію після 19 березня 2007 року [4].

На відміну від Канади, у Гонконзі контроль за процесом імпорту та реєстрації транспортних засобів одночасно здійснюють три органи: Митна та акцизна служба, Департамент охорони навколишнього середовища і Департамент транспорту Гонконгу.

Процедура митного оформлення імпортованого транспортного засобу включає декілька етапів:

1. Перш ніж відправити автомобіль у Гонконг, необхідно отримати дозвіл від Департаменту захисту навколишнього середовища, яким підтверджується, що цей транспортний засіб повністю відповідає стандартам щодо рівня викидів та шумового забруднення;

2. Протягом 14 днів з моменту ввезення імпортер зобов'язаний подати до Митної та акцизної служби точне та повне декларування транспортного засобу. Крім того, протягом 30 днів з моменту ввезення транспортного засобу імпортер повинен заповнити форму «Імпортне відшкодування» (Import Return). У разі невиконання даної умови імпортер повинен буде сплатити штраф у розмірі 500 000 доларів США та відбутися 12 місячне покарання з позбавленням волі;

3. Після прибуття імпортного автомобіля в Гонконг необхідно звернутись до Центру експертизи транспортних засобів для здійснення перевірки автомобіля;

4. Наступним етапом є подання заявки на першу реєстрацію автомобіля, сплата першого реєстраційного податку та реєстраційного внеску за реєстрацію транспортного засобу, оплата ліцензійного платежу за автомобіль та отримання ліцензії від Фонду допомоги жертвам дорожньо-транспортних пригод. Варто зазначити, що транспортні засоби, які імпортуються до Гонконгу не підлягають сплаті мита, однак ставки реєстраційного податку є досить високими. Так, при ввезенні автомобілів для приватного користування з перших 150 000 доларів США оподаткованої вартості необхідно сплатити 40% податку; з наступних 150 000 доларів США 75%; з 200 000 доларів США – 100%; з решти вартості – 115% [5].

Схожий підхід до регулювання імпорту транспортних засобів діє і в Австралії. Перш ніж імпортувати будь-який автомобіль у цю країну, необхідно звернутися до Департаменту інфраструктури та регіонального розвитку для отримання Дозволу на імпорт транспортного засобу (Vehicle Import Approval). Крім того, власник несе відповідальність за те, щоб транспортний засіб відповідав Вимогам біологічної безпеки

імпортованих автомобілів. Щодо транспортних засобів, обладнаних кондиціонером або холодильною системою, діє вимога про наявність імпоротної ліцензії на викиди озоноруйнівних речовин та синтетичних парникових газів.

В Австралії, як і в Канаді, передбачено сплату мита, податку на товари та послуги (GST) та, інколи, податку на розкішні автомобілі (luxury car tax – LCT) [6].

Ставка мита визначається відповідно до Закону про митний тариф (1995 р.) та сплачується за митною вартістю транспортного засобу. Варто зазначити, що в Австралії діють два основних підходи до оцінки митної вартості транспортного засобу – традиційний та альтернативний. Відповідно до традиційного підходу митна вартість транспортного засобу визначається як ціна транспортного засобу, за яку він був придбаний, конвертована в австралійські долари за офіційним курсом обміну на момент експорту транспортного засобу з місця експорту. Альтернативний підхід застосовується у разі неможливості використання традиційного. У такому разі митна вартість може визначатись за ціною аналогічного товару або ж за допомогою експертної оцінки вартості транспортного засобу [7].

Перейдемо до висвітлення *досвіду визначення митної вартості транспортних засобів у євразійському Економічному союзі.*

Єдину митну територію Євразійського економічного союзу (ЄАЕС) складають: території Республіки Вірменія, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки та Російської Федерації. Порядок і особливості переміщення товарів для особистого користування регламентовані главою 37 Митного кодексу Євразійського економічного союзу. Також є Рішення Колегії Євразійської економічної комісії від 30.06.2017 № 74 «Про окремі питання, пов'язані з транспортними засобами для особистого користування» (вступав в силу з 01.01.2018), яке визначає: 1) Перелік окремих видів авто- і мототранспортних засобів і причепів до авто- і мототранспортних засобів, які є транспортними засобами для особистого користування; 2) Порядок визначення моменту випуску і робочого об'єму двигуна авто- і мототранспортних засобів, які є транспортними засобами для особистого користування.

Згідно з п. 5 ст. 256 Митного кодексу Євразійського економічного союзу кількісні характеристики таких критеріїв, як характер і кількість товарів, частота перетину фізичною особою митного кордону Союзу і (або) переміщення товарів через митний кордон Союзу цією фізичною особою або на його адресу і (або) додаткові критерії віднесення товарів, що переміщуються через митний кордон Союзу, до товарів для особистого користування, визначаються Євразійською економічною Комісією. До вступу в силу відповідного рішення Комісії, віднесення

товарів, які переміщуються фізичними особами, до товарів для особистого користування здійснюється відповідно до положень п. 1 ст. 3 Угоди про порядок переміщення фізичними особами товарів для особистого користування через митний кордон митного союзу і здійснення митних операцій, пов'язаних з їх випуском, від 18 червня 2010 року (далі – Угода).

Відповідно до ст. 3 Угоди віднесення товарів, що переміщуються фізичними особами через митний кордон, до товарів для особистого користування здійснюється із застосуванням системи управління ризиками, враховуючи наступне: відомості із заяви фізичної особи про переміщувани товари (в усній або письмовій формі з використанням пасажирської митної декларації); характер і кількість товарів; частоту перетину фізичною особою та (або) переміщення нею товарів через митний кордон.

На території РФ, відповідно, діють норми наднаціонального (Євразійського союзу) та національного регулювання. Це стосується і автотранспортних засобів. Є два основні методи митного очищення автомобілів – ввезення на фізичну особу для особистого користування за єдиною митною сіткою (ЄМС, пільговий режим розмитнення) і ввезення на юридичну особу за сукупним митним платежем (СМП). Суми платежів розраховуються за ставками, затвердженими Угодою про порядок переміщення фізичними особами товарів для особистого користування через митний кордон митного союзу і здійснення митних операцій, пов'язаних з їх випуском (від 18.06.2010 р., додаток 5) та Єдиного митного тарифу (ЕТТ) Євразійського економічного союзу, затвердженим рішенням Ради Євразійської економічної комісії від 16.07. 2012 року № 54.

Однак є й Рішення від 16.07.2012 року № 55 «Про застосування Республікою Білорусь і Республікою Казахстан Ставок ввізних мит, відмінних від ставок Єдиного митного тарифу Митного союзу, щодо окремих категорій товарів», яким щодо деяких видів транспортних засобів визначені розміри ставок ввізних митних зборів, відмінних від ставок Єдиного митного тарифу Євразійського союзу залежно від об'єму двигуна і моменту випуску.

Розрахунок митних платежів під час ввезення автомобіля для фізичних осіб виконується із застосуванням єдиної ставки – пільгового виду митного платежу у вигляді фіксованої ставки (ЄС), величина якої залежить від об'єму двигуна (для б / у автомобілів) або вартості (для нових автомобілів).

Митна вартість товарів для особистого користування, що переміщуються через митний кордон, за винятком товарів, що пересилаються в МПВ, визначається на підставі заявленої фізичною

особою вартості товарів у митній декларації, підтвердженої оригіналами одного або декількох документів, що містять відомості про вартість товарів. Контроль такої вартості здійснюється на підставі відомостей, що містяться в поданих фізичною особою оригіналах документів. Надані в підтвердження заявленої митної вартості документи повинні ідентифікуватися з декларованим товаром, в тому числі, з вигляду і кількості, місця і часу придбання.

У разі не віднесення митним органом товарів, що ввозяться на митну територію Євразійського економічного союзу фізичною особою, до товарів для особистого користування випуск таких товарів здійснюється відповідно до вимог, встановлених Митним кодексом Євразійського економічного союзу для юридичних осіб та індивідуальних підприємців з розміщенням таких товарів під митні процедури і застосуванням для цілей митного декларування декларації на товари.

Митна вартість автомобіля – це більш широке поняття, ніж ціна, за яку він був придбаний за кордоном. Митна вартість автомобілів визначається на основі ціни, за якою такий або аналогічний автомобіль продається або пропонується для продажу за звичайного перебігу роздрібною торгівлі в умовах повної конкуренції.

Відповідно до п. 2 ст. 38 Митного кодексу Євразійського економічного союзу визначається митна вартість товарів, що ввозяться на митну територію Союзу. Митна вартість товарів, що ввозяться на митну територію Союзу, визначається відповідно до Угоди між Урядом Республіки Білорусь, Урядом Республіки Казахстан і Урядом Російської Федерації від 25.01.2008 року «Про визначення митної вартості товарів, що переміщуються через митний кордон Митного союзу», положення якого базуються на принципах і загальних правилах, встановлених статтею VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року і Угоди про застосування Статті VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року. Цією Угодою встановлено методи визначення митної вартості товарів.

Основним методом визначення митної вартості товарів є метод за вартістю угоди із ввезених товарів (метод 1). Одним із принципів визначення митної вартості товарів є використання, відповідно до п. 1 ст. 4 Угоди, в максимально можливій мірі вартості угоди, тобто ціни, що була фактично сплачена або підлягає сплаті за ці товари під час їх продажу для вивезення на митну територію Союзу і доповненої, відповідно до ст. 5 Угоди, за виконання умов, передбачених п. 1 ст. 4 Угоди. У разі неможливості визначення митної вартості товарів, що ввозяться за вартістю угоди з ними, митна вартість товарів визначається відповідно до положень, встановлених ст. 6 і 7 Угоди, що застосовуються послідовно. За неможливості визначення митної вартості товарів, що ввозяться, відповідно до ст. 6 і 7 Угоди, основою для

визначення такої вартості може бути або ціна, за якою ввезені, ідентичні або однорідні товари були продані на митній території Митного союзу (ст. 8 Угоди), або розрахункова вартість товарів, що визначається відповідно до ст. 9 Угоди. Декларант (митний представник) має право обрати черговість застосування зазначених статей під час визначення митної вартості товарів, що ввозяться.

Коли для визначення митної вартості товарів, що ввозяться, неможливо використовувати жодну із зазначених статей, визначення митної вартості товарів здійснюється відповідно до ст. 10 Угоди. Митна вартість товарів і відомості, пов'язані з її визначенням, повинні ґрунтуватися на достовірній, кількісно обумовленій і документально підтвердженій інформації. Процедура визначення митної вартості товарів повинна мати загальне застосування, тобто не відрізнятися залежно від джерел постачання товарів (країни походження, виду товарів, учасників угоди тощо).

Митна вартість заявляється особою, яка ввозить автомобіль, в митній декларації. Тобто фізична особа, яка проводить оформлення автомобіля, вказує його вартість самостійно і для підтвердження цієї вартості надає документи (рахунки, чеки, довідки тощо).

За відсутності таких документів і за наявності підстав вважати, що заявлена вартість недостовірна, митний орган може визначити її самостійно на підставі цінової інформації, наявної в розпорядженні митного органу. У такому разі митні платежі нараховуються від митної вартості, визначеної митним органом.

Величина митної вартості своєю чергою впливає на величину митних зборів за митне оформлення, єдиних ставок під час ввезення нового автомобіля іноземного виробництва та сукупного митного платежу в разі ввезення автомобіля фізичною особою, зареєстрованою як індивідуальний підприємець.

Відповідно до ст. 267 Митного кодексу Євразійського союзу митний орган визначає вартість товарів для особистого користування на підставі наявної в його розпорядженні інформації про ціну на аналогічні товари в наступних випадках:

1) відсутність у фізичної особи необхідних документів, що містять відомості про вартість товарів для особистого користування, зазначених в п. 1 ст. 267;

2) неможливість ідентифікувати товари для особистого користування, відомості про які містяться в документах, поданих фізичною особою на підтвердження вартості товарів для особистого користування, з декларованими товарами для особистого користування;

3) наявність обґрунтованих причин вважати, що подані фізичною особою документи, зазначені в п. 1 ст. 267, містять недостовірні відомості, якщо фізична особа, відповідно до п. 2 ст. 267, не доведе

достовірність відомостей, що містяться в документах, поданих на підтвердження вартості товарів для особистого користування;

4) невідповідність заявленої вартості товарів для особистого користування ринковій вартості аналогічних товарів в країні придбання, за якою такі аналогічні товари продаються або пропонуються для продажу за звичайних (ринкових) умов торгівлі.

Як інформацію про вартість товарів для особистого користування, митний орган може використовувати в тому числі відомості, зазначені в каталогах і на сайтах закордонних організацій, які здійснюють роздрібний продаж аналогічних товарів, з урахуванням відомостей, поданих фізичною особою

Основним методом визначення митної вартості є перший метод, однак він застосовується лише під час купівлі нової автотехніки безпосередньо у заводу-виробника або у прямого дилера, до того ж вік автотранспорту не повинен перевищувати 3-х років. Під час покупки за кордоном б/у автотранспорту в основному застосовується 6-тий резервний метод, митна вартість за яким розраховується за довідниками. Під час розрахунку митної вартості велика увага приділяється комплектації, технічним даним, додатково встановленому устаткуванню, пробігу тощо.

Під час розрахунку митної вартості особливу увагу слід приділяти комплектації транспортного засобу. Як правило, ціни в каталогах і сайтах вказуються для мінімальної комплектації, і для визначення точної вартості транспортного засобу потрібно вносити корекцію, зокрема, додавати вартість додатково встановлених опцій або обладнання, коригувати вартість залежно від пробігу, а також умови контракту на купівлю.

Якщо в каталозі відсутній автомобіль потрібної марки або моделі, підбирається вартість аналога, тобто автомобіля того ж класу і з тієї ж репутацією на ринку. Під час підбору аналога враховуються країна походження, об'єм двигуна, потужність, система споживання (бензинова (карбюратор, інжектор), дизельна), функціональне призначення (тип кузова).

За умови незгоди з рішенням митного органу щодо визначення митної вартості це рішення може бути оскаржене відповідно до глави 3 Федерального закону «Про митне регулювання в Російській Федерації» від 27.11.2010 № 311-ФЗ.

Митна вартість автомобіля буде визначатися з урахуванням даних автомобільного каталогу. Зокрема, митними органами під час визначення митної (оціночної) вартості для європейського ринку автомобілів застосовується каталог АТ «Евротакс» («Шваакс» (Eurotax «SCHWACKE»), до того ж тільки в паперовій версії.

Для легкових автомобілів, позашляхових автомобілів, мікроавтобусів і невеликих вантажних автомобілів (повна маса до 2.8 т) рекомендується використовувати довідник «SuperSCHWACKE».

Точне визначення вартості за цим довідником може бути здійснено тільки за умови правильного його використання. Дані довідники відображають рівень цін на німецькому ринку нових і старих автомобілів.

Для визначення вартості автомобілів американського ринку доцільно використання довідників «Kelley Blue Book» («Blue Book»), які відображають ціни на старі автомобілі в США, а також є довідники N.A.D.A., що видаються для дев'яти регіонів США і відображають, відповідно, регіональні котирування цін. У довіднику «Blue Book» вказані роздрібні ціни на старі автомобілі, що знаходяться в «гарному» (Retail Good) стані і «дуже хорошому» (Retail Excellent).

Вартість автомобілів за наявності аварійних пошкоджень або видимих слідів ремонту кузова може бути знижена з урахуванням рівня цін в регіоні, звідки його вивезено. Для цього використовуються спеціальні довідники «Калькуляція», «Lackierung» (Eurotax) або програмні засоби, наприклад, «AUDATEX» для автомобілів європейського ринку і довідники «Motor», «Mitchell» або однойменних програмних засобів для автомобілів американського ринку.

Щоб визначити приблизну митну вартість автотранспорту з Євросоюзу, можна скористатися сайтом www.mobile.de. Для цього необхідно виконати пошук по оголошеннях про продаж з урахуванням місця купівлі, точної марки і моделі, комплектації і пробігу. Для визначення приблизної митної вартості автотранспорту з США можна скористатися сайтом www.kbb.com для легкових автомобілів і сайтом www.nada.com – для комерційної автотехніки. Коригування вартості з урахуванням аварійних пошкоджень проводиться тоді, коли вони відбулися до перетину кордону.

На сучасному етапі розвитку України проблема митного оформлення імпортованих транспортних засобів набула особливої актуальності та гостроти. Розробка обґрунтованого та виваженого підходу до вирішення цієї проблеми потребує всебічного аналізу досвіду зарубіжних країн. Нині українськими дорогами переміщується значна кількість легкових автомобілів з іноземними номерами. Така ситуація виникла у зв'язку з тим, що такі автомобілі в ряді країн Європи коштують дешевше ніж в Україні. Тому, за експертними оцінками, до України за «сірими схемами», без сплати митних платежів, ввезено від 380 тисяч до двох мільйонів автомобілів на іноземних номерах, що створює серйозну проблему для їх легальної та безпечної експлуатації. Використання громадянами України таких автомобілів, ввезених в країну іноземцями, є порушенням ч. 4 ст.380 Митного Кодексу України [1]. Крім того, відсутність української реєстрації таких автомобілів є додатковим

фактором ризику для безпеки дорожнього руху та призводить до зростання кількості дорожньо-транспортних пригод.

Згідно з даними Державної фіскальної служби найбільша кількість ввезених автомобілів має реєстрацію в Польщі, Литві, Німеччині, Чехії, Болгарії.

Автомобілі на іноземних номерах ввозяться в Україну за трьома схемами: транзиту, тимчасового ввезення та комбінованого використання вказаних режимів. Транзит передбачає перебування авто в країні протягом 5–10 днів, після чого знову має перетнути кордон або бути розмитненим [1, с. 52–57]. Реалізація саме такої схеми постійно створює великі черги на пунктах пропуску з країнами ЄС.

Можливість тимчасового ввезення авто на термін до одного року мають іноземці. Це регламентується Стамбульською конвенцією, до якої Україна приєдналася 2004 року [2]. Саме цією схемою і користуються більшість українських громадян, які проживають далеко від кордону та не мають можливості перетинати його кожні 10 днів. Працює це так: українець купує за кордоном автомобіль, оформлений на місцеве підприємство, отримує довіреність на управління ним та повертається в Україну автомобілем на іноземних номерах.

Останнім часом став використовуватись комбінований метод, коли спершу автомобіль ввозиться в Україну в режимі транзиту з однієї країни і через 5–10 днів вивозиться в іншу, а потім уже використовується тимчасове ввезення на термін до одного року і за довіреністю передається в користування громадянину України.

У 2018 році ставки ввізного мита для нових легкових автомобілів з походженням з країн Євросоюзу встановлені відповідно до ставок наведених в табл. 1, 2.

Таблиця 1

Динаміка ставок мита на легкові авто, вироблені в ЄС

Об'єм двигуна, см ³	Повна ставка,	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Нові легкові авто, бензиновий двигун										
<1000	10	6,3	5,0	3,8	2,5	1,3	0	0	0	0
1000-1500	10	7,3	6,4	5,5	4,5	3,6	2,7	1,8	0,9	0
1500-2200	10	6,3	5,0	3,8	2,5	1,3	0	0	0	0
2200-3000	10	6,3	5,0	3,8	2,5	1,3	0	0	0	0
>3000	10	5,0	4,5	3,4	2,3	1,1	0	0	0	0
Нові легкові авто, дизельний двигун										
<1500	10	7,3	6,4	5,5	4,5	3,6	2,7	1,8	0,9	0
1500-2500	10	7,3	6,4	5,5	4,5	3,6	2,7	1,8	0,9	0
>2500	10	6,3	5,0	3,8	2,5	1,3	0	0	0	0
Вживані легкові авто, всі типи двигунів										
	10	7,3	6,4	5,5	4,5	3,6	2,7	1,8	0,9	0

**Ставки акцизного податку на легкові авто з пробігом,
в євро за 1 см³ робочого об'єму двигуна**

	Робочий об'єм, см ³	Знижена ставка	Повна ставка	
			б/у до 5 років	б/у більше 5 років
Бензинові	<1000	0,102	1,094	1,438
	1000-1500	0,063	1,367	1,761
	1500-2200	0,267	1,643	2,441
	2200-3000	0,276	2,213	4,985
	>3000	2,209	3,329	4,985
Дизелі	< 1500	0,103	1,367	1,761
	1500-2500	0,327	1,923	2,209
	>2500	2,209	2,779	4,715

Висновок. Отже, як свідчить проведене дослідження, процес митного оформлення імпортованих транспортних засобів у розглянутих країнах має ряд спільних рис, зокрема, це значна увага до відповідності транспортного засобу чинним екологічним нормам та правилам, поширена практика сплати додаткових, відмінних від мита, платежів під час ввезення та оформлення транспортного засобу.

Варто зазначити, що процедури митного оформлення та контролю митної вартості транспортних засобів у США є прозорими та зрозумілими для всіх їх учасників за рахунок наявності та вільного доступу до цінкових інформаційних ресурсів, впорядкованості законодавства та наявності доступних консалтингових послуг у даній сфері.

Враховуючи, що більшість автомобілів з іноземною реєстрацією, ввезених в Україну, відповідають вимогам екологічних стандартів Євро 3, Євро 4, а в державі з 1 січня 2016 року діє Євро 5, а з 1 січня 2020 Євро 6, то для проведення перереєстрації таких автомобілів пропонується:

1) за участю Державної служби з безпеки на транспорті, Державної Прикордонної служби України, ДФС та МВС України провести інвентаризацію та створити єдину базу даних тимчасової реєстрації наявних в Україні автомобілів на іноземних номерах;

2) дозволити громадянам України протягом шести місяців розмитнити автомобілі з іноземною реєстрацією, що відповідають вимогам екологічних стандартів чинних в Україні, з можливістю застосування економічно обґрунтованої, пільгової ставки акцизного податку, за умови надання громадянами довідки про отримання на території України доходу, з якого мають бути сплачені нараховані митні платежі;

3) у разі ненадання довідки про отримання на території України доходу, з якого має бути сплачено нараховані митні платежі, до автомобілів на іноземній реєстрації, що відповідають вимогам чинних

екологічних стандартів в Україні застосовуються повні ставки акцизного податку і протягом 1 року вони мають бути розмитнені або вивезені з митної території України;

4) автомобілі з іноземною реєстрацією, що не відповідають вимогам чинних екологічних стандартів України, протягом трьох місяців підлягають вивезенню за межі митної території України;

5) з метою унеможливлення маніпуляцій положеннями Стамбульської конвенції [3] пропонується урегулювати проблему передачі прав користування транспортними засобами іноземних компаній третім особам за довіреністю. Зокрема, право користування транспортним засобом, може передаватись лише працівникам компанії, на яку зареєстровано транспортний засіб і з якими укладено трудовий договір, що офіційно зареєстровано на біржі праці країни реєстрації іноземної компанії, з обов'язковим внесенням даної інформації до баз даних ДФС і МВС України.

Реалізація запропонованих заходів дозволить забезпечити врегулювання проблеми використання автомобілів на іноземних номерах та значно зменшити ризики дорожньо-транспортних пригод за їх участю.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України: станом на 20 травня 2018 р. [Текст]. / Верховна Рада України. Офіц. вид. К.: Парлам. вид-во, 2012. 552 с. (Бібліотека офіційних видань).

2. Про приєднання України до конвенції про тимчасове ввезення: Закон України від 24.03.2004 р. № 1661 [Текст]. *Відом. Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 371.

3. Конвенція про тимчасове ввезення від 26.06.1990 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_472.

4. Memorandum D19-12-1 Importation of Vehicles. URL: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d19/d19-12-1-eng.html>.

5. Guidelines for Importation and Registration of Motor Vehicle. URL: http://www.td.gov.hk/en/public_services/licences_and_permits/vehicle_first_registration/guidelines_for_importation_and_registration_of_mot/index.html

6. Importing a motor vehicle. URL: <https://www.homeaffairs.gov.au/busi/cargo-support-trade-and-goods/importing-goods/importingmotor-vehicles>.

7. Guide to the valuation of imported road vehicles. URL: <https://www.homeaffairs.gov.au/>

8. Автомобілі з іноземною реєстрацією, які ввозяться в Україну, мають бути вивезені у встановлені законодавством строки. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/305710.html>

9. Звіт 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 травня 2017 р. № 12-3. Київ: РПУ. 2017. 67 с.

10. Понад 246,4 тис. автомобілів з іноземною реєстрацією знаходяться на території України незаконно. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/325532.html>

РОЗДІЛ 5. ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ МИТНОЇ СПРАВИ

Калюта А.Б.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

ЕФЕКТИВНА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В МИТНИХ ОРГАНАХ – УДАР ПО ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан боротьби з корупцією в митних органах як одного з перспективних шляхів виводу країни з економічної кризи. Встановлено зв'язок понять «корупція», «контрабанда», «тіньова економіка». Проаналізовано зміни в структурі митних органів. Висвітлено результати сучасних моніторингових досліджень впливових міжнародних організацій із питань особливості функціонування об'єднаних органів у сфері податкової та митної політики, результати та перспективи діяльності митних органів. Вивчено досвід політиків, досліджено оцінки науковців та експертів із питань реформування митної системи та ведення політики нетерпимості до корупції і контрабанди. Висловлено позицію щодо необхідності прийняття змін до чинного податкового та митного законодавства та підготовки проектів реформування митної системи.

Тіньова економіка і корупція є неподільними і породжують одне одного, утворюючи замкнене коло, де матеріальний ефект від корупційної діяльності є частиною тіньового прибутку. Наявність у країні цих двох систем ставить під загрозу існування цілої держави та її свобод.

Тіньовий сектор створює гідні умови для розквіту корупції, тому що знаходиться поза межами правового захисту. Тіньова економіка породжує стійкий попит на корупційні послуги і програмує необхідну кількість корумпованих чиновників. Корупційна діяльність – це частина тіньової економіки. Таким чином, боротьба з корупцією неефективна без одночасної боротьби з тіньовою економікою [1].

Тіньова економіка безпосередньо пов'язана з корупцією, яка, врешті-решт, перетворюється на певний інструмент створення мафіозних кланів.

На сьогодні жодне із цих питань для України, на превеликий жаль, не втратило актуальність. Ані програми з боротьби з корупцією, затверджені постановами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) – «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки» [2] та «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» [3], ані урядові програми з боротьби з контрабандою «Про затвердження Державної програми «Контрабанді – СТОП» на 2005–2006 роки» [4], ані Указ Президента «Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008–2009 роки» [5] не отримали статусу «Сінгапурське диво». Лише кров безвинних людей під час Революції гідності, які відстоювали честь і гідність країни на майдані у 2013 році змогла хоча й не докорінно, але змінити хід історії і почати працювати на найбільший запит суспільства – подолання корупційних явищ. Давні істини вже не діють, навіть моральні імперативи в сучасних умовах зовсім інакше сприймає соціум [6, с. 7].

Зміст і розуміння корупції в різні історичні епохи й у різних країнах були різними. Соціокультурні зміни, включаючи й зростання рівня суспільної свідомості спочатку в тоталітарних, а потім і в демократичних суспільних системах, істотно трансформували зміст терміну «корупція». І хоча в Україні прийнято понад 200 нормативних документів із питань протидії корупції, дотепер не існує єдиного визначення терміну «корупція». Різноманіття вкладених змістів за відсутності єдиного формулювання свідчить, у першу чергу, про складність сприйняття корупції в суспільній свідомості.

У контексті соціологічного дискурсу визначимо корупцію як складне, багатовимірне соціальне явище, яке охоплює всі сфери соціальних взаємовідносин між цивільним суспільством і державою та приймається в суспільстві, стаючи соціальною нормою.

У науковій літературі традиційно розрізняють три функціональні види корупції, а саме:

1. Побутова (звичаєва) корупція (*petty corruption*). Найганебніше явище для суспільства. Вона проявляється в дрібних хабарях посадовим особам найнижчої ланки за виконання ними їх посадових обов'язків під час вирішення питань громадян, згідно з посадовими інструкціями, але якісно і вчасно. У цивільних країнах цей вид хабарництва припинив своє існування. Боротьба із цим негативним явищем у світі ведеться через підвищення рівня соціальної сфери, розвиток системи зворотного зв'язку із середньою і вищою ланками адміністрації і правоохоронними органами, міцний пропагандистський натиск із метою підвищення моральної нетерпимості до цього феномену.

2. Високорівнева корупція (*grand corruption*) – корупція з боку політичної і державної влади, де ціна питання занадто висока і, відповідно, підкріплена значною матеріальною винагородою. Деякі джерела називають таку корупцію «елітарною». Для неї характерний високий соціальний статус суб'єктів її здійснення, витончено інтелектуальний спосіб її вчинення.

3. Політична корупція (*political corruption*) – корупція політичних еліт у сфері міжнародних господарських відносин. Це маніпулювання політичними рішеннями, правилами, процедурами та діяльністю інститутів у сфері розподілу ресурсів та фінансування з боку політиків, які зловживають своїми повноваженнями з метою збереження та примноження своєї влади, статусу та статків, отримання приватної вигоди [7].

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України на 2014–2018 роки визначено боротьбу з корупцією в Україні. Можна виділити дві стратегії, за якими здійснюється робота щодо зниження рівня корупції:

1. Проведення системних галузевих реформ, що унеможлиблює або принаймні зводить до мінімуму можливості для корупції. Слід визнати, що одним із досягнень Революції гідності є прозорість процесів реформ в Україні.

2. Створення інститутів для боротьби з корупцією. Так, у 2015–2017 роках в Україні були створені: Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – на правах самостійного структурного підрозділу в структурі Генеральної прокуратури, а також Державне бюро розслідувань і Національне агентство з питань запобігання корупції [8].

За 2017 рік Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI) і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році [9].

І хоча ми спостерігаємо, хай повільні, але позитивні зрушення у сфері реформування державних органів згідно з вимогами світової спільноти, єдиною системою, реформи в якій проводяться несистемно і неефективно, залишається митна служба України.

Із початку існування незалежної України і формування митної системи вже було близько десяти спроб реформувати митну службу. Від законів України «Про митну справу в Україні» від 25 червня 1991 р. [10], «Про Єдиний митний тариф» [11] та Митний кодекс (введені в дію протягом 1991–1992 рр.), які стали законодавчою основою організації митної справи в державі, утворення митної системи України до Державної фіскальної служби (далі – ДФС), створеної Постановою

КМУ «Про утворення Державної фіскальної служби» від 21 травня 2014 р.[12] і сучасної концепції реформи митної служби у системі органів Державної фіскальної служби [13], минуло 27 років.

За цей час структура української митниці перенесла кілька докорінних змін. Досить повними і цікавими з даного питання є дослідження В.В. Ченцова [14] та Л.М. Дорофєєвої [15]. На підставі вивчених даних автором запропоновано узагальнене бачення інституціонального розвитку митної системи. Так, період із 1991 по 2012 рік можна визначити як період становлення української митниці. Україна у своєму прагненні долучитися до Європейського Союзу дуже активно імплементувала європейські стандарти в національну правову систему, модернізувала систему державного управління, зокрема митні органи, з урахуванням вимог поступової адаптації до стандартів діяльності, рекомендованих Всесвітньою митною організацією (далі – ВМО). Оскільки одним із головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в Європейському Союзі, є, поряд із політичними та економічними критеріями, інституційна й адміністративна спроможність. Реорганізація та вдосконалення системи проводилась урядом досить продуктивно, не дивлячись на те, що інколи, не встигаючи завершити одне реформування, вже починали нове, але в цілому, зокрема дякуючи роботі місії ВМО в Україні, митна система до 2010 року була оптимізована згідно з територіально-адміністративним розподілом, мала на меті зміну статусу, вдосконалення кадрового потенціалу.

У 2012 році було внесені зміни до Митного кодексу України, а Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» фактично проведено об'єднання податкової та митної систем.

А вже на початку 2016 року в Україні розпочато нову полеміку: бути митниці окремою структурою в мережі центральних органів виконавчої влади або ж продуктивніше залишити частиною Державної фіскальної служби.

Мінфін підготував концепцію реформи, яка включала кардинальні зміни системи управління митними органами. Зокрема, в планах було створити Міжрегіональну митницю та Головне міжрегіональне управління ДФС, а обласні та енергетичну митницю приєднати до Міжрегіональної митниці. Однак у січні 2018 року уряд скасував постанови від 29 березня та 19 липня 2017 року про реформування митних і податкових органів. Питання, якою бути митниці, залишається відкритим. Зазначимо, що відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС Україна взяла на себе зобов'язання щодо митних процедур. Так, із

1943 пунктів затвердженого Кабінетом міністрів Плану заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 136 пунктів стосуються тематики спрощення процедур міжнародної торгівлі та реформи митниці.

Для з'ясування більш-менш реальної картини щодо ситуації в діяльності підрозділів митної служби ДФС автором було опрацьовано та проаналізовано ряд аналітичних довідок. Найбільшої уваги, на нашу думку, заслуговують дані, які відображають не лише картину «внутрішнього» функціонування, а дані «зовнішнього» сприйняття процесів і явищ, що відбуваються або залишаються незмінними.

На сьогодні у світі існує велика кількість організацій, як The world bank (Doing business), Transparency international, Global Financial Integrity тощо, які проводять серйозну аналітичну роботу, здійснюючи моніторинг майже всіх сфер суспільної діяльності в країнах світу. Висновки автора здебільшого ґрунтуються на основі аналітичного звіту «Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінки та очікування бізнесу 2017/2018 рік» експертів Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. У звіті представлено результати та ключові висновки опитування підприємств, що беруть участь у ЗЕД [16].

Відповідаючи на запитання, що створює основні проблеми для підприємств, майже половина опитаних (47%) зазначила недосконале, з їхнього погляду, митне законодавство. Підприємства мають на увазі широке коло проблем, які включають у себе також практику застосування регуляторних норм. Далі за списком йдуть три проблеми, кожна з яких вибрало трохи більше чверті респондентів (по 26%). Ідеться про застарілість технічного оснащення, в тому числі комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення, свідоме завищення митної вартості товару та недостатню прозорість і відкритість у роботі митниці. Так чи інакше, кожне з означених питань містить у собі корупційну складову частину, яка гальмує їх вирішення і породжує нову хвилю негативу.

Оцінка роботи митних органів прямо пов'язана з технічним оснащенням митниці та має зворотну залежність від рівня корупції. Тобто чим краще респонденти оцінюють технічне оснащення митниці, тим кращою буде їхня оцінка ефективності роботи цього органу в цілому. І навпаки, чим більша частка тих, хто вважає корупцію на митниці перешкодою, тим гірші оцінки.

Кожен п'ятий з опитаних (19%) вважає, що робота митниці ефективна й узагалі не потребує ніяких змін. Майже половина респондентів (45%) вважає роботу митниці в цілому ефективною, але такою, що потребує деяких змін. Трохи більше третини опитаних (36%) оцінили роботу

митниці як неефективну або зовсім неефективну і як таку, що потребує кардинальних змін [17].

Під час попереднього митного оформлення в підприємців часто виникали труднощі з попередньою класифікацією товарів. Значна частка опитаних повідомила, що для них стала перешкодою неузгодженість українських та закордонних сертифікатів, унаслідок чого вони мали надавати велику кількість додаткових документів.

На етапі прийняття рішень про митну вартість товарів підприємства стикаються з комплексом взаємопов'язаних проблем, які стосуються непрозорого визначення митної вартості, в результаті чого, на думку представників бізнесу, вартість товару збільшується, а на митниці присутня корупція та ручне управління.

Для вирішення проблем на етапі попереднього митного оформлення респонденти пропонують: повністю автоматизувати цю процедуру, надати можливість вносити зміни в документи на цьому етапі та уніфікувати документи українського та міжнародного зразка.

Щоб спростити прийняття рішень щодо митної вартості товару, підприємці майже одностайно підтримують один основний захід – визначення митної вартості товару згідно з наданими документами, що її підтверджують. Інші заходи – надання доступу до «митної бази цін», скорочення переліку документів, що вимагаються для підтвердження ціни – виступають порівняно другорядними.

Більшість опитаних представників підприємств повідомили, що надають державним органам документи у вигляді електронного запису, зокрема 45% – більшість або всі документи, а 38% – частину документів, 17% – взагалі не використовують електронні документи. Великі підприємства лідирують за рівнем використання електронного формату за більшістю типів документів.

Проте залишається поширеною практика подання документів одночасно в паперовій та електронній формі. Третина респондентів повідомила про необхідність подавати оригінали документів відповідно до деяких процедур та вимог законодавства.

На другий шабель щодо проблем у митних органах респонденти поставили корупцію.

Із метою забезпечення відкритого доступу громадськості до інформації про антикорупційні заходи, що вживаються Державною фіскальною службою України, на єдиному веб-порталі відомства розміщена інформація про викриті корупційні правопорушення, вчинені працівниками органів доходів і зборів. У періодичних виданнях, на радіо та телебаченні опубліковано і розміщено понад 600 статей та інших матеріалів. Майже 1,3 тис. повідомлень із цієї тематики розміщено в різних інтернет-виданнях та на сайтах інформаційних агентств.

За офіційними даними ДФС України, впродовж січня – липня 2018 року за фактами вчинення посадовими особами органів доходів і зборів корупційних та інших злочинів у сфері службової діяльності органами досудового розслідування розпочато 254 кримінальних проваджень, із них 218 – за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки.

У ході розслідування кримінальних проваджень, розпочатих за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки, працівникам органів Державної фіскальної служби України оголошено 63 повідомлення про підозру у вчиненні злочинів. До суду направлено 35 обвинувальних актів, та 14 осіб судом вже визнано винними в скоєнні злочинів.

За вказаний період за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції складено та направлено до суду 143 адміністративних протоколу про скоєння корупційних правопорушень або пов'язаних із корупцією, за якими 24 особи визнано винними у вчиненні адміністративних правопорушень [18].

Із початку 2018 року, за матеріалами підрозділів Головного управління власної безпеки (Львівська, Херсонська, Чернівецька, Полтавська, Закарпатська, Житомирська, Донецька та м. Київ), розпочато 11 кримінальних проваджень стосовно громадян, які намагалися «вирішити» питання з працівниками органів доходів і зборів та пропонували винагороду за відступи від закону.

Працівниками Управління власної безпеки територіального органу ДФС (далі – УВБ ТО ДФС) у Чернівецькій області задокументовано факт пропозиції надання службовій особі митниці неправомірної вигоди громадянином України грошових коштів у розмірі 600 грн. за безперешкодне митне оформлення транспортного засобу марки «Ауді А6» у режимі тимчасового ввезення до 1 року.

Вироком Глибоцького районного суду Чернівецької області зазначеного громадянина визнано винним у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 369 КК України, і призначено покарання у вигляді штрафу в розмірі 8500 грн. Грошові кошти, які є предметом неправомірної вигоди, конфісковано в дохід держави.

Працівниками УВБ ТО ДФС у Закарпатській області під час проведення відпрацювання МП «Лужанка» Закарпатської митниці ДФС викрито замах щодо надання неправомірної вигоди державному інспектору водієм транспортного засобу марки «MAZDA 6» у сумі 20 євро за безперешкодний проїзд через державний кордон України в напрямку «в'їзд в Україну». За фактом встановлення вказаної особи ГУНП України в Закарпатській області відкрито кримінальне провадження за ч. 1 ст. 369 Кримінального кодексу України та в подальшому вказаній особі повідомлено про підозру.

До УВБ ТО ДФС у Львівській області ГУ ДФС у Львівській області надійшла заява державного інспектора митного поста «Львів-аеропорт» Львівської митниці ДФС про те, що в залі очікування міжнародного аеропорту «Львів-аеропорт» невідомий заявнику громадянин, який назвався Захаром, запропонував останньому посприяти в переміщенні найближчим часом значної кількості тютюнових виробів за кордон за винагороду.

Співробітниками УВБ ТО ДФС у Львівській області ГУ ДФС у Львівській області та слідчим ГУ НП у Львівській області в кримінальному провадженні за ч. 1 ст. 369 Кримінального кодексу України викрито замах щодо надання громадянином пропозиції неправомірної вигоди в сумі 3000 гривень державному інспектору МП «Львів аеропорт» Львівської митниці ДФС за безперешкодний пропуск товару «цигарки, в кількості 170 пачок» до Республіки Туреччина.

На даний час обвинувальний акт скеровано в Залізничний районний суд м. Львова для розгляду по суті [19].

За період із січня по липень 2018 року сервіс ДФС «Пульс» прийняв 4122 звернення громадян та суб'єктів господарювання щодо неправомірних дій та бездіяльності, можливих корупційних правопорушень у сфері службової діяльності з боку конкретних посадових осіб структурних підрозділів ДФС та її територіальних органів.

Успішна боротьба з корупцією неможлива без підтримки громадянського суспільства. Тільки сумлінне ставлення до своїх обов'язків із боку державних службовців і нульовий рівень терпимості до корупції з боку суспільства може стати на заваді розповсюдження цього ганебного явища.

На противагу рекомендацій найавторитетнішої антикорупційної організації Transparency International щодо позбавлення правоохоронних органів права втручатися в економічну діяльність, у червні 2018 року Кабінет Міністрів України спільно з Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Державною фіскальною службою, Службою безпеки України напрацювали план дій, спрямований на ефективну боротьбу з контрабандою та тіньовими схемами на митниці. Програма отримала назву «Україна без контрабанди».

Запроваджена Урядом реформа роботи Державної фіскальної служби в частині митних підрозділів, а також набір заходів із подолання тіньових обходок на кордоні дали можливість інституційно змінювати роботу митної служби в бік зменшення прямого контакту із службовцями і збільшення аналітичної складової частини. Як заявив Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман: «Ми на вірному шляху і

будемо йти далі. Я готовий відкрити митницю для всіх служб, щоб вони один за одним дивились і не давали нікому, ні митнику, ні прикордоннику, ні поліцейському, ні працівнику Служби безпеки України, ні будь-кому іншому подивитись хоча би в кишеню або в руки контрабандисту і взяти щось до себе в кишеню. Чим більше буде публічності, чим більше буде прозорості, чим більше буде відкритості, тим ближче ми будемо до якісної роботи і чесного результату» [20]. Також прем'єр наголосив на інституційній перебудові роботи митної служби з точки зору аналітичної роботи і назвав проект Закону «Про єдине митне вікно» [21] кроком до налагодження нормального робочого процесу.

Унаслідок публічного міжнародного тендеру урядом закуповуються сканери, які будуть сканувати кордони. Це буде означати, що приховати будь-який товар або робити його пересорт стане набагато складніше, це все буде скануватись рентгеном, і людський фактор буде мінімізований.

Прем'єр-міністр висловив упевненість, що об'єднання різних структур та органів влади під егідою боротьби з тіньовими оборудками дасть відчутне поповнення держбюджету.

За його словами, ключовим методом боротьби з контрабандою стало посилення відповідальності самих митників, а також надання силовим структурам Міністерства внутрішніх справ права проводити аналітичну роботу і працювати з базами даних.

У цілому погоджуючись із методами шокової терапії (в авральному режимі) пана міністра, автор все ж таки пропонує розглянути негайне внесення змін та доповнень до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та інших законодавчих актів із включенням митних органів до переліку правоохоронних органів, що ведуть боротьбу з корупцією [22] для роботи в нормальному режимі та повернутися до питання реформування митної системи.

Зарегульованість експортно-імпортного режиму роблять не вигідною або малоефективною легальну зовнішню торгівлю. Основним недоліком регулювання імпорту є нестабільність системи митних тарифів. Як і раніше, широко використовуються митні збори й акцизи, ставки яких у декілька разів перевищують ставки митних тарифів у розвинених країнах, тому багато товарів потрапляють на внутрішній ринок через нелегальні канали. Така політика веде до зменшення реальних надходжень у бюджет. Високі ціни на легальний імпорт роблять багато товарів недоступними для внутрішнього споживача і менш конкурентоспроможними як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку. Це створює можливості для зловживань (підробка акцизних марок, заниження ціни товарів), масової контрабанди або «човникових»

поїздок і, нарешті, «пробивання» у владних структурах різноманітних пілґ [23, с. 3].

Недоліки державної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності, низька ефективність діяльності органів виконавчої влади в цій галузі позначилися на загостренні такої проблеми, як контрабанда. За різними оцінками, обсяг контрабанди в Україні досяг розміру в 70-100 мільярдів гривень, а за деякими товарними позиціями тіньовий імпорту сягнув 60-80%. Контрабанда стала реальною загрозою не тільки наповненню державного бюджету, а й розвитку цілих галузей національної промисловості.

У будь-якій країні існує контрабанда імпортованих товарів. Але ймовірно, в розвинених країнах світу це не досягло такого масштабу, як в Україні. За 2017 рік в Україну потрапило контрабанди приблизно на 25 мільярдів доларів. Це приблизно 55% об'єму торгівлі на офіційному міжбанку. Як правило, оплачуючи контрабанду, імпортер використовує або готівкові або безготівкові перекази з іноземних банків. Спосіб придбання часто залежить від продавця. Наприклад, більшість виробників стільникових телефонів, а також ювелірних виробів та виробники автомобілів не працюють із готівкою. Ця ситуація створює попит на безготівкову валюту в іноземних банках. Однак контрабанда товару може також виникати шляхом оплати з офіційних рахунків в Україні, після чого продавець просто замінює товар на інший. Такі «сплати» є масовими, і вони не дозволяють точно оцінити обсяг валюти, необхідної для обслуговування цього каналу. Але контрабанда має досить «суттєвий недолік»: її повинні продати, і якщо це товар масового споживання, то його ще потрібно рекламувати.

Тут і починається найцікавіше. Замкнене коло «контрабанда-корупція-тіньова економіка» в дії. На цьому етапі легко побачити основні прогалини в законодавстві, якими користуються шахраї і ошуканці.

Зазвичай товар, отриманий нелегально, не має первинних документів від продавця. Натомість чинні нормативні акти не містять законодавчого обов'язку для суб'єктів спрощеної системи оподаткування мати первинні документи про походження товару (на відміну від суб'єктів загальної системи оподаткування), що дозволяє здійснювати продаж товарів іноземного виробництва, ввезених на митну територію України без сплати будь-яких податків та зборів та відвертої контрабанди, а також дозволяє легалізувати продаж товарів, придбаних чи ввезених на територію України нібито для особистих потреб, а не для використання в підприємницькій діяльності.

Також слід зазначити, що відсутність законодавчої заборони оптової торгівлі товарами не власного виробництва (простіше кажучи,

перепродажу товарів) суб'єктами спрощеної системи оподаткування спотворює саму сутність такої системи, позаяк в усіх цивілізованих країнах будь-які спрощення в адмініструванні, обліку та звітності для малого бізнесу застосовуються виключно в галузі роздрібною торгівлі товарами та надання послуг кінцевим споживачам.

На думку автора, буде доречно прийняти Проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо заходів із детінізації обігу товарів і послуг» [24]. Ознайомившись із Пояснювальною запискою до закону, автор підтримує думку щодо детінізації окремих галузей економіки України і утримання балансу розподілу малого і великого бізнесу, а саме торговельної діяльності з продажу технічно складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту, лікарських засобів, ювелірних чи побутових виробів із дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння та підакцизних товарів, тобто саме тих галузей, в яких здійснюється продаж товарів великого та середнього цінового сегменту, товарів, не віднесених до категорії «товарів першої необхідності», та товарів, які мають безпосередній вплив на життя та здоров'я населення.

При цьому, на думку автора, саме обов'язкове використання реєстраторів розрахункових операцій та здійснення обліку придбаних товарів (послуг) на підставі належним чином оформлених первинних документів є найбільш дієвим та цивілізованим способом фіксації реального обсягу торговельної виручки. Можливість дослідити ланцюжок документів від ПДВ-постачальника повністю унеможливить продаж контрабандного товару, сірого імпорту, фальсифікату тощо. А як наслідок – виведення грошей із «тіні» до державного бюджету.

Для розуміння масштабів проблеми – невелика аналітична довідка. За даними дослідження Асоціації підприємств інформаційних технологій України (далі – АПІТУ), частка нелегально ввезеної в Україну техніки по деяких товарних групах складає:

- IT-техніка – от 15% до 40%, залежно від групи;
- флеш-пам'ять – 30% - 40%;
- смартфони – 25-30%;
- телевізори – 30%, у преміум-сегменті більше 50%;
- елементи живлення – 50%;
- фотопапір для друку фотографій – 75% (фотопаперу FUJI – 90%).

За оцінками експертів АПІТУ, щорічно бюджет України втрачає через контрабанду 3,6 млрд. грн. податків [25]. Але й статистика АПІТУ є заниженою, оскільки побудована на порівнянні офіційних даних митниць країн-партнерів. За свідченнями самих продавців, в Україні,

наприклад, до 90% продукції Apple відноситься до контрабанди або сірого ринку [26].

Прем'єр-міністр висловив упевненість, що об'єднання різних структур та органів влади під егідою боротьби з тіншовими обладками дасть відчутне поповнення держбюджету. За даними уряду, з моменту введення в дію плану «Україна без контрабанди» підвищення надходжень до державного бюджету становлять 70-80 мільйонів гривень плюсом щоденно, а це 2-2,400 мільярди гривень на місяць. Ефективність й надалі буде тільки підвищуватись. Наприклад, по одному і тому ж товару (це іграшки) розмитнення відбувалось по ціні 4 800 доларів за контейнер. Сьогодні той самий контейнер, ті самі іграшки розмитнюються по ціні 8 700 доларів за контейнер. Це колосальні ресурси, які йшли повз бюджет. Чи, наприклад, тканини, які імпортують в Україну. До заходів, які припиняють різноманітне запровадження схем, – 12500 доларів контейнер, той же самий контейнер розмитнюється вже за 21340 доларів [27].

Візьмемо моніторинг цін смартфон Apple iPhone X 64GB Space Gray (MQAC2) станом на серпень 2018 року. Ціна коливається від 25 891 до 38 717 грн., при цьому є здешевлені від 24 831 грн.[28]. При цьому телефон, який був офіційно завезений в Україну, коштує від 36 000 до 38 700 грн., все інше потрапило до України у вигляді контрабанди. Продавців видають дві основні речі, які лежать на поверхні і є очевидними навіть для мало обізнаної з питань «чорного ринку» людини. По-перше, це гарантія від магазину, а не від виробника і, по-друге, відсутність інформативної наклейки на упаковці товару, яка обов'язково має бути пропечатана відповідно до вимог Закону України від 12.05.1991р. № 1023-ХІІ «Про захист прав споживачів» [29].

За період вжиття заходів із боротьби з контрабандою вартість розмитнення різних груп товарів зростає в середньому на 20-34%, а по деяких групах товарів і більше. Обсяг виявлених порушень лише за три тижні склав 2,2 мільярди гривень. Мова йде про заниження митної вартості, чисту контрабанду, в тому числі нафтопродуктів, розсортування товарів тощо. Разом із тим скарг від бізнесу, який легально працює, немає. Головний принцип – нульова толерантність до порушників, як підприємців, так і посадовців, а також чіткий аналіз всього ланцюга руху товару аж до кінцевого вигодо набувача.

Головним негативним наслідком здійснення діяльності в тіншовому секторі економіки є недоотримання державою значної частки надходжень до бюджетів всіх рівнів, що, відповідно, означає нижчий рівень надання суспільних благ та соціального забезпечення для громадян.

Висновки

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки. Вивчення взаємозв'язку корупції та тіньової економіки дозволяє виявити системоутворюючі напрями розвитку цих явищ і сформуванню програму державної політики щодо протидії цим деструктивним процесам.

На сьогодні Україні немає єдиної точки зору з питання подальшого реформування митних органів. Зміни вносяться постійно, реформи змінюються концепціями, ідеї змін мають різновекторний характер та виглядають необґрунтованими. На думку автора, слід звернутися до світового досвіду, врахувати історичні та ментальні особливості, долучити фахівців із митних питань, міжнародних експертів, науковців і розробити Концепцію реформування митної системи на термін, достатній для її нормального «перспективного» функціонування.

Відсутність законодавчо закріплених повноважень на проведення оперативно-розшукової діяльності унеможлиблює діяльність митних органів проводити оперативні заходи. Не дивлячись на повну готовність із боку посадових осіб кваліфіковано здійснювати ОРД, митні органи не можуть ефективно функціонувати без надання їм статусу суб'єкта ОРД. Натомість ігноруючи рекомендації найавторитетнішої антикорупційної організації Transparency International щодо позбавлення правоохоронних органів права втручатися в економічну діяльність, у червні 2018 року Кабінет Міністрів України спільно з Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Державною фіскальною службою, Службою безпеки України направили план дій, спрямований на ефективну боротьбу з контрабандою та тіньовими схемами на митниці. Програма отримала назву «Україна без контрабанди».

Із метою усунення можливих зловживань під час здійснення перепродажу товарів від одного суб'єкта спрощеної системи оподаткування до іншого з метою прикриття незаконного або напівлегального походження товарів потребує змін та доповнень Податковий кодекс України.

Дуже влучно з питань змін у площині боротьби з корупцією висловився Денис Мурза у своєму конспекті доповіді «Антикорупційний поступ UA» [30]. Докорінно змінивши умови «гри», Україна має певні позитивні зрушення в подоланні корупції. Проведений аналіз свідчить про те, що за наявності політичної волі можна не тільки приймати непрості політико-юридичні рішення, але й реально змінювати принципи та форму державного урядування в такий спосіб, щоб якщо не викоринити корупцію повністю, то хоча б суттєво обмежити умови, які її породжують.

Список використаних джерел:

1. Чернова В.В. Взаимосвязь коррупции и теневой экономики в России: социально-экономические проявления и последствия. *Социально-экономические явления и процессы. Научный журнал на тему: Социология, Экономика и экономические науки, Государство и право. Юридические науки.* 2008. № 4. С. 88–91.
2. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: Постанова від 28 листопада 2011 р. № 1240. *Офіційний вісник України.* 2011. № 94. С. 128.
3. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. *Урядовий кур'єр.* 2015. № 83.
4. Про затвердження Державної програми «Контрабанді – СТОП» на 2005–2006 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2005 р. № 260. *Урядовий кур'єр.* 2005. № 73.
5. Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008–2009 роки: Указ Президента України від 04.03.2008 р. № 195/2008. *Офіційний вісник України.* 2008. № 17. С. 17.
6. Тіньова економіка в Україні: стан, тенденції, шляхи подолання: аналітичний огляд / упоряд.: С.С. Чернявський, В.А. Некрасов, А.В. Титко та ін. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2017. С. 152.
7. Предупреждение и противодействие коррупции: учебно-методическое пособие / под общей ред. Андраша Хюдика. Одесса. 2013. С. 318.
8. Україна проти корупції: економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 рр. Аналітична доповідь. Київ – 2018. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/Anticorruption_%20Report_Ukr_.pdf.
9. Індекс корупції CPI. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>.
10. Про митну справу в Україні: Закон України від 25 червня 1991 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1262-12>.
11. Про Єдиний митний тариф: Закон України від 05 лютого 1992 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2097-12>.
12. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету міністрів України від 21 травня 2014 р. *Урядовий кур'єр.* 2014. № 120.
13. План дій з реформування митниці. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_250141228/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B4%D0%B9%20-%20%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8F.pdf.
14. Ченцов В. Этапы институционального развития таможенной системы Украины: на пути к стандартам Европейского Союза. *Таможенный научный журнал «Таможня».* 2015. URL: <https://ccjournals.eu/ojs/index.php/customs/article/download/498/510/>.
15. Дорофеева Л.М. Сучасні тенденції реформування митних органів: стандарти і реалії. *Правова позиція.* 2016. № 2(17). С. 32–41.
16. Кузяків О., Федець І. Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінка та очікування бізнесу. 2017/2018: аналітичний звіт за результатами третьої хвили

- опитування українських імпортерів та експортерів. URL: http://www.ier.com.ua/files/Public_events/2018/TFD_III_Presentation/TFD_III_2017-2018_report.pdf.
17. Кузяків О. Митниця очима українського бізнесу: потрібні зміни. URL: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=5978>.
18. Відомості про результати роботи підрозділів ГУВБ за січень-липень 2018 року. URL: <http://www.sfs.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts/insha-informatsiya-pro/346679.html>.
19. Інформація щодо викриття корупційних правопорушень. URL: <http://www.sfs.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts/insha-informatsiya-pro/342226.html>.
20. Прем'єр-міністр: Ми інституційно змінюємо роботу митниці. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/premyer-ministr-mi-institucijno-zminuyemo-robotu-mitnici>.
21. Пропозиції Президента до Закону «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». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62378.
22. Антонов К.В., Варава В.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. 2010. С. 4. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vamsup_2010_1\(4\)_29.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vamsup_2010_1(4)_29.pdf).
23. Трущенко О.О. Тіньова економіка як негативний фактор економічної безпеки України. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/94685/15-Trushhenko.pdf?sequence=1>.
24. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо заходів з детінізації обігу товарів і послуг. Проект Закону. URL: http://www.rada.gov.ua/archive/2017/09?sort=DESC&page_count=100.
25. Ліцензія на авторство. URL: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.uk>.
26. Шапран В. Капиталы черного рынка. 2018. URL: https://lb.ua/economics/2018/05/30/399027_kapitali_chernogo_rinka.html.
27. Боротьба з контрабандою збільшила щоденні відрахування до бюджету на 70-80 млн. грн., – Володимир Гройсман. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/borotba-z-kontrabandoyu-zbilshila-shchodenni-vidrahuvannya-do-byudzhetu-na-70-80-mln-grn-volodimir-grojsman>.
28. Порівняння цін на HotLine. URL: <https://hotline.ua/mobile-mobilnye-telefony-i-smartfony/apple-iphone-x-64gb-space-gray/>.
29. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991р. № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 30. С. 379.
30. Мурза Д. Антикорупційний поступ UA. Конспект доповіді. URL: https://lb.ua/economics/2018/08/05/404337_antikorupsiyniy_postup_ua_konspekt.html.

Каменський Д.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правознавства
Бердянського державного педагогічного університету,
м. Бердянськ, Запорізька область

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ РЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ «ТОВАРНОЇ» КОНТРАБАНДИ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У роботі проаналізовано суспільну небезпеку незаконного переміщення товарів через митний кордон України, а також запропоновані аргументи «за» і «проти» рекриміналізації «товарної» контрабанди. Розглянуті чинні законопроекти, присвячені питанням рекриміналізації (відновленню кримінальної відповідальності) «товарної» контрабанди. Розкриті як очевидні переваги, так і суттєві недоліки в змісті цих проектів. Установлено, що створення нових спеціальних заборон на контрабанду окремих видів товарів (на кшталт пропонованої ст. 201-1 КК України) не є доцільним, оптимальним підходом видається відновлення кримінальної відповідальності за незаконне переміщення товарів у межах діючої ст. 201 КК України. Також зроблене аргументоване припущення про те, що рішуча протидія контрабандним схемам в Україні вимагає не лише зосередження правоохоронних ресурсів на цьому напрямі та вдосконалення відповідної нормативної бази, а й прояву політичної волі в державі. За результатами ознайомлення з релевантним американським досвідом установлено, що позитивним аспектом заокеанської моделі протидії контрабанді є комплексна, певною мірою «агресивна» політика держави в частині захисту національної економіки від неконтрольованого і, відповідно, неоподаткованого переміщення товарів через державний кордон. Водночас здебільшого критично сприймається ідея криміналізації контрабанди в США в межах п'ятнадцяти окремих заборон, що є проявом певної казуїстичності законодавчого описання.

Вступ

«Україна без контрабанди». Це потужне гасло та одночасно офіційна назва однієї з останніх ініціатив Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) яскраво симптоматизує про поточну ситуацію в економіці нашої держави; цей меседж поєднаний із низкою важливих завдань, пріоритетів та одночасно викликів і проблем, у т.ч. кримінально-правового характеру.

У червні 2018 р. Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман заявив, що КМУ спільно із силовими відомствами, Генеральною прокуратурою, Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Державною фіскальною службою розробили план дій, спрямований на ефективну боротьбу з контрабандою і тіньовими схемами на митниці [1]. Голова українського Уряду спрогнозував, що завдяки реалізації запланованих заходів до державного бюджету України додатково надійдуть декілька десятків мільярдів гривень, які за участю «схемщиків», у т.ч. серед представників влади, не надходять до державної скарбниці. За його словами, у 2017 р. «антиконтрабандні» заходи сприяли залученню до бюджету понад 70 млрд. грн. додаткових коштів [2].

Відповідно до статистичних даних, у 2016 р. було відкрито 23 тис. 235 справ про порушення митних правил на загальну суму 2,09 млрд. грн., а у 2017 р. – 32 тис. 282 справи на загальну суму 1,59 млрд. грн. При цьому за 2016–2017 рр. найбільші обсяги склала контрабанда таких товарів та сільгосппродукції, як: фрукти та овочі (на суму 11,8 млн. грн.), алкогольні напої (на суму 4,2 млн. грн.), тютюнові вироби (на суму 42,2 млн. грн.), а також молоко та молочні вироби (на суму 2,67 млн. грн.), злакові та вироби з них (на суму 15,2 млн. грн.) [3].

Слід погодитись із тезою О.С. Яланського про те, що «товарна» контрабанда породжує в країні тіньову економіку, зменшує надходження податкових платежів у державний бюджет, що, своєю чергою, призводить до соціальних напружень. Крім того, відсутність кримінальної відповідальності за це діяння «популяризує» серед бізнесменів використання незаконних засобів та прийомів ведення «гри» проти держави, а отже, і проти суспільства. Зрештою, «товарна» контрабанда може призвести до втрати цілих галузей вітчизняної промисловості через конкуренцію з дешевим, однак неякісним товаром та, відповідно, до втрати робочих місць [4, с. 1037]. Дещо забігаючи наперед, зазначу, що схожа раціоналізація підстав кримінально-правової протидії контрабандним зловживанням простежується також в американській доктрині (про релевантний американський досвід у досліджуваному контексті йтиметься в § 2 цієї роботи).

Суспільна небезпека та очевидна потреба в рекриміналізації (тобто у відновленні раніше скасованої кримінальної відповідальності) «товарної» контрабанди знаходить свій безпосередній прояв і в реалізації нечесними бізнесменами в змові з корумпованими представниками органів державної влади (передусім правоохоронних) низки масштабних за розмірами несплачених у державний бюджет схем у 2018 р. Серед них, зокрема: 1) оформлення вантажних транспортних засобів як порожніх; 2) ввезення заборонених та дешевих марок пального під

виглядом «Євро-4», коли в нейтральні води України заходять танкери з контрабандними нафтопродуктами, і далі до них підходять невеликі за ємністю судна, перекачують ці паливно-мастильні матеріали без розмитнення, після чого вони потрапляють за тіншовими схемами на автозаправні станції; 3) вивезення, в порушення діючого мораторію на експорт необроблених лісоматеріалів, деревини (лісу-кругляку) в країни Європейського Союзу; 4) суттєве заниження вартості товарів, які ввозяться в Україну, зокрема, в морських контейнерах через Одеський морський торговельний порт; 5) усталена схема «чорної контрабанди», яка відбувається через зелені зони, переважно через лісосмуги на кордонах, та яка прикривається окремими представниками правоохоронних структур – таким чином, нелегальні товари без процедури розмитнення й сплати обов'язкових платежів у державний бюджет потрапляють в Україну.

§ 1. Відновлення кримінальної відповідальності за «товарну» контрабанду в Україні: *pro et contra*

Загалом у фаховій літературі лунає більше критики, аніж підтримки, на адресу декриміналізації «товарної» контрабанди. Наприклад, О.О. Дудоров зауважує, що сьогодні для України характерною є саме економічна контрабанда – контрабанда товарів народного споживання. Захист інтересів держав, економіка яких ґрунтується на вивезенні сировини і напівфабрикатів, а продовольча безпека забезпечується переважно за рахунок імпорту, повинна здійснюватись за допомогою кримінально-правових заходів. Також слід враховувати стабільно високу латентність контрабанди, зумовлену характером і особливостями цього злочину, і певну психологічну неготовність українців до здійснення декриміналізації, зумовлену традиційним особливим ставленням населення до державного і, відповідно, митного кордону [5, с. 549].

В.В. Кухар пише, що контрабанда завдає прямих економічних збитків державі, пов'язаних із несплатою мита, інших податків (платежів) як під час переміщення через митний кордон України, так і у зв'язку з реалізацією контрабандних товарів на території України чи за її межами; також контрабанда частково заподіює шкоду встановленому порядку управління, посягає на національну культурну спадщину українського народу, може зашкодити відносинам України з іншими державами. Більше того, скасування кримінальної відповідальності за «товарну» контрабанду унеможлиблює здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділами Державної прикордонної служби України в частині запобігання цим правопорушенням [6, с. 408].

Принагідно звернусь до аналізу попередніх та поточних спроб законодавця, а точніше – окремих народних депутатів, відновити

кримінальну відповідальність за «товарну» контрабанду. Так, у пояснювальній записці до законопроекту «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди підакцизних і контрафактних товарів (продукції) у великих розмірах» від 14 травня 2015 р. № 2840 указувалось на те, що із часу набрання чинності Законом від 15 листопада 2011 р. у частині скасування кримінальної відповідальності за контрабанду товарів відбулося значне зростання кількості правопорушень, пов'язаних із незаконним переміщенням через митний кордон України великих обсягів товарів. При цьому найбільш поширеними проявами контрабанди є незаконне переміщення через митний кордон України таких товарів, як алкогольні напої, цигарки, пальне, автомобілі, сільськогосподарська продукція, продукти широкого вжитку, дорогоцінні метали, оргтехніка тощо. Ураховуючи це, автори законопроекту пропонували криміналізувати контрабанду підакцизних і контрафактних товарів (продукції) у великих розмірах (якщо вартість товарів у 250 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (далі – НМДГ)) шляхом внесення відповідних змін до ст. 201 Кримінального кодексу України (далі – КК). Обґрунтовуючи необхідність такої новели, її ініціатори, зокрема, вказували на те, що відсутність кримінальної відповідальності за вказані дії не дає можливості ефективно впливати на криміногенну обстановку у сфері боротьби з контрабандою та надавати відповідну допомогу партнерським спецслужбам і правоохоронним органам іноземних держав із ліквідації каналів незаконного переміщення через митний кордон України товарів підакцизної групи [7, с. 242]. Далі стадії законопроекту запропоновані на той час зміни, на жаль, не пішли.

Ймовірним сигналом про відсутність політичної волі на криміналізацію проявів товарної контрабанди стало непідтримання Верховною Радою України (далі – ВРУ) в липні 2018 р. розробленого КМУ проекту Закону України від 3 липня 2018 р. № 8543 «Про внесення змін до статті 201 Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів» (результати голосування: за – 135, утрималось – 44, не голосувало – 150) [8]. Мимоволі виникає підозра в політичному лобіюванні (якщо не в корумпованому потуранні) інтересів тих бізнесменів і компаній, які «прокручують» багатомільйонні контрабандні схеми.

У пояснювальній записці до згаданого законопроекту (далі – «про рекриміналізацію товарної контрабанди») звертається увага на те, що нелегальне переміщення продукції і товарів через державний кордон України має вкрай негативний економічний ефект, який проявляється, зокрема, у недоотриманні у повному обсязі надходжень до Державного бюджету, стимулюванні недобросовісної конкуренції, що, своєю чергою,

негативно впливає на розвиток національної економіки та створює загрозу економічній та соціальній безпеці України.

Таким чином, як зазначалось у пояснювальній записці, сьогодні прослідковується тенденція до збільшення кількості митних правопорушень, у зв'язку із чим ця сфера суспільних відносин потребує додаткового врегулювання, а саме встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів [9].

Доречно зазначити, що законопроектом про рекриміналізацію «товарної» контрабанди пропонується внести зміни до ч. 1 ст. 201 КК шляхом закріплення кримінальної відповідальності за переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене в значних розмірах. Частину другу статті пропонується доповнити такими кваліфікуючими ознаками злочину, як вчинення його повторно або контрабанда товарів у великих розмірах. Окрім того, проектом Закону ст. 201 КК пропонується доповнити ч. 3 та встановити більш суворе покарання за вчинення діянь, передбачених частинами першою або другою цієї статті (в редакції проекту Закону), організованою групою або контрабанду товарів в особливо великих розмірах.

Також нову редакцію статті пропонується доповнити приміткою, відповідно до якої контрабанда товарів вважається вчиненою в значних розмірах, якщо їх вартість у п'ятсот і більше разів перевищує НМДГ, у великих розмірах – якщо їх вартість у дві тисячі і більше разів перевищує НМДГ, в особливо великих розмірах – якщо їх вартість у п'ять тисяч і більше разів перевищує НМДГ.

Ці нововведення мимоволі спонукають звернутись до класичного виразу: «Навіщо вигадувати колесо?». Адже традиційна «товарна» форма контрабанди раніше вже визнавалась злочином у нашій державі – з моменту ухвалення чинного КК і до часткової декриміналізації контрабанди згідно із Законом України від 15 листопада 2011 р. № 4025-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності». У діючій раніше редакції ч. 1 ст. 201 КК йшлося, зокрема, про переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене в значних розмірах. Тобто попереднє та пропоноване сьогодні формулювання відповідного фрагменту диспозиції статті про контрабанду є майже ідентичними – різниця полягає лише в підходах до описання злочинних наслідків матеріального характеру. Зараз пропонується диференціювати кримінальну відповідальність залежно від вартості незаконно переміщених товарів (500, 2000 і 5000 НМДГ), у той час як за попередньої редакції ст. 201 КК контрабанда товарів

визнавалась злочином лише в разі вчинення у великих розмірах (і, відповідно, визнавалась злочином, а не адміністративним правопорушенням), тобто якщо їхня сукупна вартість становила 1000 НМДГ і більше.

Важко підтримати А.В. Кунченка в тому, що декриміналізація товарної контрабанди в поєднанні з посиленням адміністративної відповідальності є ефективним інструментом протидії незаконному переміщенню товарів. На думку цього автора, введення адміністративної відповідальності призводить до економії часу, коштів та людських ресурсів у ході провадження адміністративних процедур; буде забезпечено додаткове наповнення Державного бюджету за рахунок стягнення штрафів та реалізації конфіскованих товарів у дохід держави; забезпечується гуманізація відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності, а також здійснюється запобігання вчиненню протиправних дій громадянами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності [10, с. 137–138]. Ці аргументи важко назвати переконливими, особливо на фоні невтішних статистичних даних та аналізу поширених на практиці контрабандних схем, пов'язаних із вільним, неконтрольованим і майже безкарним переміщенням товарів через митний кордон України, що буквально розквітають останнім часом, жодним чином не наповнюючи державну скарбницю, на що власне сподівався А.В. Кунченко у своєму аналізі.

Принагідно зверну увагу на ще один важливий законопроект, так би мовити, спеціальної спрямованості, а саме – на проект¹ Закону України № 5495 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» (далі – проект Закону про заборону вивезення лісоматеріалів), яким обмежується річний обсяг заготівлі необроблених лісоматеріалів (код Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі – УКТЗЕД) 4403)) на рівні 25 млн. кубометрів на період дії восьмирічного мораторію на експорт необроблених лісоматеріалів, а також вводиться окрема (спеціальна) підстава кримінальної відповідальності за контрабанду лісу (текст законопроекту до другого читання 18 червня 2018 р.) [11, с. 5].

Зокрема, цим законопроектом пропонується доповнити текст КК статтею 201-1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених» [12].

Включення до КК цієї статті є прикладом фрагментарного (стосовно окремих предметів) вирішення проблеми рекриміналізації «товарної» контрабанди.

¹ Станом на 7 серпня 2018 р.
242

Важливо зазначити, що у висновку до згаданого законопроекту фахівці Головного науково-експертного управління апарату ВРУ (далі – Головне управління) визнали його недостатньо юридично обґрунтованим у частині встановлення самостійної кримінальної відповідальності за такі діяння, як переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю необроблених лісоматеріалів. Зокрема, зауважують автори висновку, внесення до кримінального законодавства України спеціальних норм повинно, перш за все, бути зумовлено підвищеним (або пониженим) рівнем суспільної небезпечності діяння порівняно з діянням, передбаченим загальною нормою. У цьому випадку навряд чи незаконне переміщення через митний кордон України поза митним контролем (тобто контрабанда) необроблених лісоматеріалів (з огляду на цінність таких природних ресурсів для держави) буде більш або менш суспільно небезпечним діянням, аніж, наприклад, контрабанда культурних цінностей, яка кваліфікується за частиною 1 статті 201 КК. Приєднуючись до цієї тези, додам, що подібне штучне, як видається, «розщеплення» юридичних підстав відповідальності за переміщення окремих груп товарів через митний кордон України сприймається як помилкове, створює небажану казуїстику в законодавчому підході до описання меж протиправної поведінки.

Водночас Головне управління підтримало саму ідею криміналізації контрабанди «лісоматеріалів необроблених» із огляду на те, що відповідно до чинної редакції статті 201 КК кримінальна відповідальність настає лише за переміщення через митний кордон України, поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації. При цьому «товари у великих розмірах» та «стратегічно важливі сировинні товари», як предмет контрабанди, були вилучені з диспозиції статті 201 КК. Наразі за переміщення товарів через митний кордон України встановлена адміністративна відповідальність у ст. ст. 482, 483 Митного кодексу України 2012 р. (далі – МК України).

За результатами оглядового аналізу двох зазначених вище законопроектів, вважаю, що оптимальним варіантом могла би стати саме рекриміналізація «товарної» контрабанди – тобто підхід, втілений в урядовому законопроекті. У цьому разі зникне необхідність у запровадженні самостійної кримінальної відповідальності за незаконне переміщення лісоматеріалів через митний кордон України – ці предмети автоматично охоплюватимуться поняттям «товари».

Як слушні сприймаються також зауваження Головного юридичного управління ВРУ в частині юридичної невизначеності окремих положень проекту Закону про заборону вивезення лісоматеріалів. Зокрема, фахівці цього управління звернули увагу на те, що пунктом 2 Розділу II «Прикінцеві положення» Проекту встановлено імперативну норму про те, що «тимчасово, строком на вісім років із дня набрання чинності цим Законом, забороняється вивезення за межі митної території України в митному режимі експорту деревини паливної (товарна позиція 4401 згідно з УКТЗЕД)». При цьому з тексту проекту не зрозуміло, який саме вид відповідальності встановлюється за порушення зазначеного припису про вивезення за межі митної території України в митному режимі експорту деревини паливної.

Із одного боку, статтею 201-1 КК (в редакції проекту) передбачено кримінальну відповідальність за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або приховування від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних дерев, а також лісоматеріалів неперероблених. Водночас, як впливає зі змісту ст. 1 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» (посилання на цю норму знаходимо в п. 1 примітки до пропонуваної ст. 201-1 КК – *Д.К.*), лісоматеріали – це деревні матеріали, які добуваються шляхом розподілу на частини звалених дерев та деревних колод (уздовж або поперек) для подальшого використання або переробки; лісоматеріали необроблені – лісоматеріали згідно з кодом 4403 групи 44 розділу IX УКТЗЕД; пиломатеріали – пилопродукція певних розмірів та якості, яка має щонайменше дві плоскопаралельні пластів (розділ IX, група 44, код 4407 УКТЗЕД); цінні та рідкісні породи дерев – акація, берека, вишня, груша, горіх, каштан, тис ягідний, черешня, явір, ялівець. Тобто, як справедливо зауважують юристи ВРУ, проект не дає однозначної відповіді щодо того, чи відноситься деревина паливна до лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних дерев у розумінні ст. 1 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів». При цьому одним із основних елементів проголошеного в ст. 8 Конституції України принципу верховенства права є юридична визначеність, згідно з якою юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості тлумачення в правозастосовній практиці. На це звертав увагу і Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 22.09.2005 № 5-рп, 29.06.2010р. № 17-рп, 11.10.2011р. № 10-рп [13].

Підсумовуючи наведені критичні зауваження, слід зазначити, що пропонується редакція ст. 201-1 КК, диспозиція якої має чітко виражений бланкетний характер, потенційно містить у собі низку серйозних ризиків правозастосовного характеру, пов'язаних із ознакою протиправності діяння: потенційні порушники вказаної заборони об'єктивно не будуть попереджені кримінальним законом про конкретні ознаки предмета злочину, а саме, повторюю: чи відноситься деревина паливна до лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних дерев у ст. 1 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів».

Також пропонується новела визнає злочином переміщення через митний кордон України у відповідний спосіб лісоматеріалів і пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених при тому, що регулятивне законодавство, зокрема згаданий вище Закон України, з метою забезпечення виконання положень якого КК доповнено ст. 201-1, забороняє лише *вивезення* за межі митної території України (експорт) зазначених предметів. Проте, за логікою речей, було б неправильно (з урахуванням того, що КК не може визнавати злочинними різновиди поведінки, дозволені регулятивним законодавством) стверджувати, що ввезення на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів і пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених не може кваліфікуватись за ст. 201-1 КК. Адже й такі дії, зважаючи на спосіб їх вчинення, заборонені чинним законодавством.

§ 2. Американський досвід кримінально-правової протидії «контрабандним» та суміжним податковим правопорушенням

Висвітлені в попередніх рядках міркування спонукають, для посилення наукової аргументації, звернутись також і до зарубіжного досвіду кримінально-правової протидії товарній контрабанді. У комплексному монографічному дослідженні проблем кримінальної відповідальності за контрабанду вітчизняні автори справедливо звертають увагу на ту важливу обставину, що в законодавстві більшості цивілізованих країн світу запроваджені високі стандарти в частині протидії незаконному перетинанню державного кордону та митним правопорушенням, що було зумовлено, передусім, необхідністю убезпечення суспільства від терористичних загроз, проявів незаконної міграції, а також постачання небезпечних продуктів харчування та інших предметів. Одним із основних чинників при цьому стало створення більш досконалого кримінального законодавства та оптимізація

кримінально-правової політики щодо відповідальності за контрабанду. За таких умов ретельне вивчення відповідних норм зарубіжного законодавства, в т.ч. кримінального, неодмінно призведе до збагачення теоретичного уявлення про стан кримінально-правової протидії контрабанді за кордоном, а також сприятиме вдосконаленню окремих положень КК [14, с. 6–7].

У межах цього дослідження для цілей компаративного кримінально-правового аналізу було обрано релевантний досвід протидії митним зловживанням у США як державі з найбільш потужною ринковою економікою у світі, а також як визнаного лідера за сукупними обсягами товарообігу з іншими державами, зокрема з «економікою № 2» у світі – з Китайською Народною Республікою. При всьому цьому, незважаючи на багатомільярдні (в доларовому виразі) потоки товарів у та із Сполучених Штатів, що на декілька порядків є більшими за українські, помітних гучних скандалів і тим більше катаклізмів «контрабандного» характеру не спостерігається – переважна більшість представників американського та іноземного (в США) бізнесу чесно сплачують митні та інші обов'язкові платежі.

У США контрабанда традиційно визнається федеральним злочином, що посягає передусім на національні економічні відносини. Головною правовою підставою для федеральної підслідності відповідних кримінальних справ є положення Конституції США 1787 р. (а саме – ч. 8 ст. 1), які визначають, що виключно Конгрес США уповноважений регулювати відносини комерції між штатами та між США й іншими державами, а також лише Конгрес може запроваджувати податки, мита та інші обов'язкові платежі в державі. Із цього конституційного припису випливає, що захист Сполучених Штатів від злочинів економічної спрямованості покликаний забезпечити: надійне та безперешкодне виконання зобов'язань США перед іноземними державами і навпаки; безперешкодну реалізацію торговельних відносин на міжнародному та національному рівнях; вчасне й у повному обсязі надходження податків і платежів, у т.ч. від здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Звертає на себе увагу та важлива обставина, що, на відміну від вітчизняного законодавчого підходу, який полягає в запровадженні кримінальної відповідальності за контрабанду в одній загальній (ст. 201 КК) та одній спеціальній (ст. 305 КК) нормі, американський федеральний законодавець запровадив цілу систему складних за своєю конструкцією норм, які включають посягання різної спрямованості, з різними предметами, відмінними об'єктивними проявами, наслідками та суб'єктами, специфічними формами вини, широким переліком кваліфікуючих ознак та різноманітних санкцій [14, с. 93].

Кримінальна відповідальність за незаконне переміщення товарів через митний кордон США передбачена нормами глави 27 «Митниця» (англ. – Customs) розділу 18 Зібрання Законів США (цей розділ уособлює в квазікодифікованому вигляді федеральне кримінальне законодавство США, далі – КК США). Зокрема, у § 545 КК США встановлена кримінальна відповідальність за свідоме й умисне, з наміром обманути Сполучені Штати, переміщення або спробу переміщення в США будь-яких товарів, які повинні були бути оформлені в рахунках-фактурах, або виготовляє чи використовує або робить спробу використати будь-який підроблений рахунок-фактуру або інший документ. Друга частина зазначеної заборони визнає злочином шахрайське або свідоме (американський законодавець вочевидь розрізняє ці два види вини) ввезення в США будь-яких товарів у порушення вимог законодавства, або отримує, приховує, купує, продає чи будь-яким чином сприяє транспортуванню, приховуванню або продажу таких товарів після їх ввезення, будучи обізнаним про те, що ці товари були ввезені в Сполучені Штати всупереч закону. Санкції за обидва порушення порядку ввезення товарів у США передбачають штраф у розмірах, встановлених федеральним КК, а також позбавлення волі до 20 років, або комбіноване покарання. Більше того, § 545 КК США містить імперативний припис про конфіскацію всіх незаконно ввезених на територію країни товарів або їх вартості. При цьому слід урахувувати, що відповідно до положень кримінального та кримінально-процесуального законодавства США, а також уточнюючих їх роз'яснень судової практики кожен епізод протиправного ввезення товарів на територію США, навіть об'єднаний єдиним умислом на вчинення серії тотожних діянь, визнається самостійним злочином і є підставою для застосування самостійного покарання. Таким чином, принаймні теоретично (адже на практиці цей підхід майже не застосовується) остаточне призначене контрабандисту покарання може бути надзвичайно суворим.

Слід також додати, що в структуру розглядуваної заборони федеральний законодавець навіть інтегрував процесуальне положення, яке має фундаментальне доказове значення у відповідній категорії кримінальних справ: підтвердження того, що підсудний володіє незаконно ввезеними товарами, якщо інше не буде переконливо роз'яснено присяжним, вважається доказом, достатнім для засудження за передбачений цим параграфом злочин [15].

Своєю чергою, § 554 КК США визнає злочином дії осіб, які в шахрайський спосіб експортують або відправляють із США або намагаються експортувати або відправити зі Сполучених Штатів будь-які товари, предмети чи об'єкти, які суперечать будь-якому закону чи

регуляторному акту Сполучених Штатів, або отримують, приховують, купують, продають, будь-яким способом сприяють транспортуванню, приховуванню або продажу таких товарів, предметів або об'єктів перед експортом, знаючи про те, що ці предмети призначені для експорту, всупереч законодавству або нормам Сполучених Штатів, підлягають штрафу за цим розділом, позбавленню волі на строк не більше 10 років, або до цих осіб будуть застосовані обидва покарання.

Загалом «антиконтрабандна» за своїм змістом та законодавчим призначенням глава 27 КК США налічує п'ятнадцять заборон, покликаних забезпечити кримінально-правову охорону окремих елементів комплексної системи легального зовнішнього товарообігу країни. Серед них заборони на: використання морських суден, які принаймні частково належать американським компаніям чи громадянам, для ввезення товарів на територію іноземної держави без їх належного оформлення (§ 546); приховування товарів у будівлях, розташованих на прикордонній території (§ 547); пред'явлення завідомо фіктивних вимог про відшкодування сум надмірно сплачених митних платежів (§ 550); і навіть незаконне будівництво, фінансування, використання та всього лише обізнаність про існування підземних тунелів чи проходів, які проходять через державний кордон США (§ 555). Ознайомлення з текстом цих та інших заборон «антиконтрабандного» спрямування наштовхує на принаймні суб'єктивний висновок про надмірну, необґрунтовану кількість кримінально-правових норм, які, по суті, описують лише окремі випадки порушення митного законодавства США. Дійсно, реальна потреба в п'ятнадцяти самостійних статутах, на мій погляд, відсутня – цілком раціональним законодавчим підходом міг би стати опис усіх цих проявів протиправної поведінки в межах трьох-чотирьох комплексних заборон. На цьому фоні вітчизняний підхід до криміналізації контрабанди за принципом «загальна норма – спеціальна норма» і з урахуванням ознак відповідного предмета злочину видається оптимальним. Це, своєю чергою, слугує додатковим аргументом *contra* введення, принаймні на сучасному етапі, в структуру розділу VII Особливої частини КК нової ст. 201-1 КК незалежно від того, чи йтиметься в ній про лісоматеріали чи якісь інші товари (предмети), переміщення яких через митний кордон України буде заборонено, обмежено або додатково регульовано.

Як відомо, контрабанда заподіює істотну шкоду також фіскальним інтересам держави, адже порушники або взагалі не сплачують обов'язкові митні платежі (зокрема, мито та податки), або умисно занижують вартість, кількість чи інші характеристики товарів для того, щоб максимально зменшити розмір цих платежів. Принагідно нагадаю, що до моменту декриміналізації «товарної» контрабанди одним із

додаткових об'єктів цього злочину визнавалася фінансова діяльність держави, а точніше – її система оподаткування. На думку О.О. Дудорова, систему оподаткування є підстави визнавати додатковим об'єктом контрабанди і сьогодні. Свою тезу вчений пояснює зверненням, зокрема, до ст. 210 Податкового кодексу України («Спеціальний режим оподаткування діяльності щодо виробів мистецтва, предметів колекціонування або антикваріату»), в якій зазначено, що операції з вивезення культурних цінностей у митному режимі експорту підлягають оподаткуванню податком на додану вартість [16, с. 549].

Наступні рядки будуть присвячені окремим питанням кримінально-правової охорони федеральної системи оподаткування США в разі виявлення незаконного переміщення товарів через її державний кордон.

Протягом минулого століття фіскальна політика США та інших держав істотно еволюціонувала, що мало своїм наслідком, поміж іншого, укладання міжнародних угод, які передбачають екстрадицію осіб, винних у вчиненні податкових злочинів, обмін інформацією під час розслідування податкових злочинів і навіть обмежену підтримку під час справляння національних податків однією державою на території іншої.

Сполучені Штати можуть сприяти іншій державі в частині податкових розслідувань шляхом забезпечення доступу до своїх національних судів. Із єдиним застереженням: відповідно до усталеного в американському загальному праві «правила про доходи» (англ. – Revenue Law) ця держава закриває іншим юрисдикціям доступ до національної системи судочинства у випадку, якщо іноземні держави в такий спосіб прагнуть забезпечити примусове виконання положень свого національного податкового законодавства. «Правило про доходи» бере свій початок у XVIII ст., коли англійські суди в серії рішень постановили, що порушення іноземних законів про доходи не виключає відповідальність за порушення договірних зобов'язань в Англії. Суди зробили висновок про те, що в процесі реалізації внутрішньої правозастосовної політики жодна держава не повинна керуватись законодавством про доходи іншої держави [17, с. 653, 654–655].

У подальшому американські суди розвили «правило про доходи» таким чином, щоб заборонити іншим державам втілювати власну податкову політику на території США. Відомий представник федерального правосуддя, суддя Лірнед Хенд, під час розгляду податкового спору в 1929 р. запропонував влучну аналогію: податкове право нагадує кримінальне право в тому контексті, що положення останнього примусово реалізуються виключно в державі його запровадження. Водночас жодна держава не буде виконувати кримінальні приписи іншої, керуючись принципом суверенітету. Іншого

результату можна досягти лише на підставі зміни існуючих чи укладання нових міжнародно-правових угод [18].

Істотні зміни в розглядуваній галузі правозастосування почали відбуватись за ініціативою американських прокурорів на початку 90-х років ХХ ст. У цей період федеральні правоохоронні органи починають масштабне та агресивне кримінальне переслідування осіб, які незаконно перевозили алкогольні напої та тютюнові вироби із США до Канади, де ці товари є дорожчими. Позиції судів щодо кваліфікації зазначених дій розділились. Зокрема, федеральний апеляційний суд першого округу постановив, що ухилення від сплати митних платежів в іншій державі не може вважатись підставою для кримінального переслідування за фінансове шахрайство в США. Апеляційні суди другого та четвертого округів ухвалили протилежні рішення. Із метою уникнення розбіжностей щодо застосування правових норм апеляційними судами Верховний Суд США (далі – ВС США) вирішив переглянути справу «United States v. Pasquantino» (2005 р.), яка надійшла з четвертого апеляційного округу [19].

Підсудні в цій справі здійснювали незаконне перевезення алкогольних напоїв (віскі) із США до Канади. Спочатку Канада порушила кримінальну справу за фактом ухилення від сплати податків, однак згодом зняла висунуті обвинувачення, при цьому не вимагаючи від США екстрадиції винних осіб, обміну інформацією чи сплати податків. Натомість Сполучені Штати ініціювали порушення кримінальної справи за фактом фінансового шахрайства, враховуючи діяльність підсудних, безпосередньо пов'язану з контрабандою спиртних напоїв до Канади.

Одним із головних питань, відображених у прецедентному рішенні в справі *Pasquantino*, стало непряме примушування до застосування іноземного податкового законодавства – в цьому разі канадського. Позиції дев'яти суддів ВС США розділились майже навпіл: більшість (п'ять суддів) вирішили, що «правило про доходи» дозволяє непрямим чином втручатись у кримінальне судочинство іноземних юрисдикцій, якщо вчинений у них злочин принаймні частково шкодить інтересам США чи є підставою для порушення кримінальної справи в США. Натомість меншість висловила позицію, відповідно до якої: 1) «правило про доходи» не передбачає можливість втручання в податкову сферу іноземної держави; 2) фіскальні взаємовідносини між державами встановлюються виключно на підставі угод та меморандумів, укладених Конгресом і Президентом від імені США; 3) зміст інкримінованої в розглядуваній справі кримінально-правової норми про фінансове шахрайство є настільки розмитим, що виникає безліч сумнівів щодо її застосування до підсудних, а всі сумніви щодо винуватості, як відомо, повинні тлумачитись на їх користь.

Таким чином, у справі *Pasquantino* було створено унікальний за своїм змістом кримінально-правовий прецедент, відповідно до якого США можуть опосередковано втручатись чи в односторонньому порядку сприяти правоохоронній діяльності іншої суверенної держави, якщо таке «сприяння» стане підставою для подальшого кримінального переслідування особи в США. Відтепер, після набрання аналізованим рішенням юридичної сили, прокуратура США має право здійснювати кримінальне переслідування тих осіб, які використовують банківські платіжні системи і засоби поштового зв'язку США з метою ухилення від податкового зобов'язання, яке виникло за кордоном. Учасник міжнародної фінансової операції може бути визнаний винним, якщо така операція: 1) визнана схемою ухилення від сплати податків в іншій державі; 2) учасник свідомо прагне реалізувати таку схему; 3) надання недостовірної інформації чи приховування інформації є частиною реалізації цієї протиправної схеми. Очевидно, що наведені елементи міжнародної трансакції є недостатньо конкретизованими. Більше того: сьогодні переважна більшість міжнародних ділових операцій здійснюється саме за допомогою банківських платіжних систем і засобів поштового зв'язку.

Звертають на себе увагу деякі «підводні камені» кримінального переслідування в США за податкові злочини, вчинені в іншій державі. Так, розпочавши кримінальне переслідування за участь у схемі ухилення від сплати іноземних податків, державний обвинувач США повинен дати належну правову оцінку тим положенням іноземного податкового законодавства, які, на його думку, були порушені. При цьому встановлення фактів порушення іноземного регулятивного законодавства відбувається з урахуванням усього лише так званого процесуального стандарту «переконливої сили» (англ. – *preponderance of evidence*), а не більш суворого стандарту американського кримінального судочинства «поза розумними сумнівами» (англ. – *beyond the reasonable doubt*) [20, с. 735]. Подібне істотне зниження вимоги щодо оцінки доказів у кримінальній справі з міжнародним елементом, як застерігають американські фахівці, призведе до того, що суди виноситимуть вироки з урахуванням підходів до тлумачення норм зарубіжного законодавства, запропонованих сторонами. Окреслена проблема ще більше ускладнюється через те, що американські суди цілком очевидно мають обмежені ресурси в частині незалежного юридичного аналізу положень іноземного законодавства. Як наслідок, у суду може виникнути безпідставне упередження проти підсудного, яке врешті-решт може призвести до засудження *a priori* невинуватої особи.

Більше того: використання свідчень іноземних фіскальних агентів в американському кримінальному процесі загрожує односторонньою та

упередженою інтерпретацією зарубіжного податкового законодавства. Яскравий приклад цьому знаходимо в агресивних позиціях СВД США з різних аспектів оподаткування, які в подальшому не підтримуються судами. Навіть якщо інтереси іншої держави не будуть задоволені в результаті успішного розслідування банківського шахрайства в США, фіскальні служби цієї держави будуть цілком природно наполягати на встановленні максимальної суми несплачених податків та обстоюватимуть аналогічну позицію як в американських, так і у вітчизняних судах [21, с. 46.].

Висновок

Як узагальнюючий висновок за результатами проведеного дослідження зазначу про таке. Американський досвід протидії контрабанді, так само як і паралельна йому кримінально-правова охорона податкових відносин, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю взагалі та переміщенням через державний кордон зокрема, видається неоднозначним. Певну агресивність у забезпеченні, в т.ч. кримінально-правовими заходами, примусового виконання положень фіскального законодавства, навіть якщо порушення відбулось *de facto* в іншій юрисдикції, слід лише вітати – знаходить свій прояв захист національних фіскальних інтересів. Водночас вітчизняному досліднику проблем кримінального права важко сприйняти ідею криміналізації контрабанди у всіх її можливих проявах у межах п'ятнадцяти окремих заборон (як це реалізовано у федеральному КК США) і, тим більше, накласти цю ідею на вітчизняну кримінально-правову матерію. При цьому безперечним позитивом американської моделі протидії контрабанді є традиційно пріоритетне значення захисту національної економіки від неконтрольованого і, відповідно, неоподаткованого переміщення товарів через державний кордон. Америка завжди ревно захищала свої національні, зокрема економічні, інтереси; тут спостерігається здоровий кримінально-правовий протекціонізм. Отже, вітчизняному законодавцю в цій частині можна порадишити прислухатись до досвіду американського Конгресу і ухвалити необхідні зміни до ст. 201 КК, спрямовані на рекриміналізацію «товарної» контрабанди. Ключовий меседж тут єдиний: Україна повинна врешті-решт навчитись захищати інтереси легального бізнесу, причому не лише від контрабанди.

Звертає на себе увагу та обставина, що на розгляді ВРУ сьогодні перебуває низка законопроектів (зокрема, проекти реєстр. №№ 2840 від 14.05.2015 р., 3254 від 07.10.2015 р., 5096 від 08.09.2016 р., 5098 від 08.09.2016 р.), присвячених вирішенню проблеми контрабанди підакцизних товарів, бурштину тощо. А тому, як видається, найкращим із можливих способів вирішення комплексу проблем, пов'язаних із

можливими шляхами оптимізації кримінальної відповідальності за контрабанду було б повернення до тієї редакції ст. 201 КК, яка діяла до прийнятого у 2011 р. Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності».

Список використаних джерел:

1. Гройсман оголосив війну контрабанді: митниці очікують серйозні зміни // obozrevatel.com: сайт. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/economics/business-and-finance/grojsman-ogolosiv-vijnu-kontrabandi-na-mitnitsi-chekayut-serjozni-zmini.htm> (дата звернення: 5.08.2018).
2. Гройсман оголосив «війну» контрабанді // epravda.com.ua: сайт. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/06/20/637969/> (дата звернення: 5.08.2018).
3. Боротьба з контрабандою та порушенням митних правил. Звіт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/220909.pdf> (дата звернення: 5.08.2018).
4. Яланський О.С. «Товарна» контрабанда в Україні – щодо доцільності криміналізації. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 1034–1038.
5. Кримінальне право (Особлива частина): підручник / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. Т. 1. Луганськ: видавництво «Елтон-2», 2012. 780 с.
6. Кухар В.В. Декриміналізація «товарної» контрабанди: теорія та практика. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3. С. 408–412.
7. Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Законодавство України про кримінальну відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності – час визначитися зі стратегією розвитку. *Вісник Асоціації кримінального права*. 2015. № 2. С. 215–263. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/16_%D0%94%D1%83%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2.pdf (дата звернення: 5.08.2018).
8. Проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64331 (дата звернення: 5.08.2018).
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 201 Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів» // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64331 (дата звернення: 5.08.2018).
10. Кунченко А.В. Декриміналізація товарної контрабанди, як реалізація політики гуманізації кримінальної відповідальності // Вісник Кримінологічної асоціації України; Актуальні сучасні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конференції, присвяченої 20-річчю заснування кафедри кримінального права та кримінології Харківського національного університету внутрішніх справ 12 травня 2012 року / МВС України; Харківський нац. ун-т внутр. справ; Кримінологічна асоціація України. Том 2. Х.: Золота миля, 2012. С. 135–138.
11. Рада ввела кримінальну відповідальність за контрабанду лісу. *Юридичний вісник України*. 6–12 липня 2018 р. № 27. С. 5.

12. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» // База даних «ЛІГА: ЗАКОН». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH48N00V.html (дата звернення: 5.08.2018).
13. Зауваження Головного юридичного управління Верховної Ради України на проекту Закону України № 5495 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60642 (дата звернення: 5.08.2018).
14. Кримінальна відповідальність за контрабанду: національний та міжнародний досвід: монографія / Музика А.А., Савченко А.В., Процюк О.В. [та ін.]. К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. 276 с.
15. 18 U.S. Code § 545 – Smuggling goods into the United States // law.cornell.edu: сайт. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/545> (дата звернення: 5.08.2018).
16. Кримінальне право (Особлива частина): підручник / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. Т. 1. Луганськ : видавництво «Елтон – 2», 2012. 780 с.
17. Zagaris B. U.S. Efforts to Extradite Persons for Tax Offenses. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*. 2003. № 25. P. 653–696.
18. Moore v. Mitchell, 30 F.2d 600, 603-04 (CA-2, 1929).
19. Pasquantino v. United States, 544 U.S. 125. S. Ct. 1766 (2005).
20. West P., Sieverding K. News Analysis: Pasquantino Case Raises International Tax Planning Concerns. *Tax Notes International*. May 30, 2005. P. 732–747. URL: <https://www.taxnotes.com/tax-notes-international/2005-05-30> (дата звернення: 5.08.2018).
21. Neubauer D.W. America's Courts and the Criminal Justice System. California Brooks/Cole Publishing Company, 1988. 464 p.

Ліпинський В.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ КВАЛІФІКАЦІЇ ДІЙ,
ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРИСТУВАННЯМ
ЧИ РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ
ОСОБИСТОГО КОРИСТУВАННЯ, ВВЕЗЕНИМИ
НА МИТНУ ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ У МИТНИХ РЕЖИМАХ
«ТРАНЗИТ» І «ТИМЧАСОВЕ ВВЕЗЕННЯ»**

Протидія порушенням митного законодавства, зокрема діям, спрямованим на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також іншим протиправним діям, спрямованим на ухилення від сплати митних платежів, є пріоритетним завданням у діяльності митниць Державної фіскальної служби України.

Одним із характерних способів здійснення протиправних дій, спрямованим на неправомірне звільнення від сплати митних платежів, є користування чи розпорядження транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України у митних режимах «транзит» і «тимчасове ввезення». Зазначені протиправні дії завдають істотну шкоду економічним інтересам держави.

З огляду на вказане набуває актуальності питання кваліфікації митницями Державної фіскальної служби України дій, пов'язаних з користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митних режимах «транзит» і «тимчасове ввезення».

Враховуючи зазначене, у статті розглянуті і проаналізовані питання щодо кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митному режимі “транзит” і “тимчасове ввезення”. Детально проаналізовано Рішення Конституційного Суду України від 31.03.2015 № 1-рп/2015 в справі №1-4/2015, відповідно до якого користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, які поміщені в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України, не є адміністративним правопорушенням, передбаченим ч.2 ст.469 Митного кодексу України. На підставі проведеного аналізу зроблено відповідні висновки.

Вступ

Україну проголошено правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права. Складовими елементами принципу верховенства права є, зокрема, правова передбачуваність та правова визначеність, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість передбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях щодо реалізації змісту та обсягу набутого ними на підставі чинного законодавства права. Засади митної справи, діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них, визначаються виключно законами України [1].

Протидія порушенням митного законодавства, зокрема діям, спрямованим на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також іншим протиправним діям, спрямованим на ухилення від сплати митних платежів, є пріоритетним завданням у діяльності митниць Державної фіскальної служби України (далі – ДФС).

Одним із характерних способів здійснення протиправних дій, спрямованим на неправомірне звільнення від сплати митних платежів, є користування чи розпорядження транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митних режимах «транзит» і «тимчасове ввезення».

31.03.2015 Конституційний Суд України прийняв рішення № 1-рп/2015 у справі №1-4/2015, відповідно до якого користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, які поміщені в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України, не є адміністративним правопорушенням, передбаченим ч. 2 ст. 469 Митного кодексу України (Неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем).

Аналіз діяльності ДФС на виконання завдань, визначених у Митному кодексі України, свідчить, що протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів, зокрема дії, пов'язані із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митних режимах «транзит» і «тимчасове ввезення», завдають шкоду економічним інтересам держави.

З огляду на вказане набуває актуальності питання кваліфікації митницями ДФС дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митних режимах «транзит» і «тимчасове ввезення».

**Правові аспекти кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням
чи розпорядженням транспортними засобами особистого
користування, ввезеними на митну територію України
у митному режимі «транзит»**

Досліджуючи криміналістичну характеристику контрабанди, О.В. Карнаухов констатував: «Загалом «контрабандисти» – це люди молодого та середнього віку, переважно чоловіки 20–45 років, як громадяни України, так і іноземці. Найчастіше до контрабанди причетні працівники міжнародних транспортних організацій, які здійснюють рейси через державний кордон України. Останнім часом спостерігається тенденція до зростання кількості випадків контрабанди, яка вчиняється групами осіб, котрі спеціально організовуються, щоб займатися контрабандою. Для організованої групи характерна певна згуртованість учасників і спрямованість умислу на неодноразове вчинення злочину, тобто на заняття контрабандою, як промислом, протягом тривалого часу» [2, с. 62].

В.В. Варава зазначав: «У складних умовах фінансово-економічної кризи та «гібридної» війни, окупації Російською Федерацією значної частини території країни, негативні наслідки яких змушена долати Українська Держава, питання щодо докорінного реформування її безпекового сектора набули першочергового значення» [3, с. 122]. Крім того, В.В. Варава наголошував на тому, що особливістю чинної системи протидії кримінальним правопорушенням в Україні, як і в більшості пострадянських країн, є диференціація процедур їх викриття (розкриття) та розслідування [3, с. 123].

Як свідчить аналіз діяльності ДФС на виконання завдань, визначених у Митному кодексі України (далі – МКУ), протягом 2017 року митницями ДФС порушено майже 32,3 тис. справ про порушення митних правил на загальну суму понад 1,59 млрд. гривень. З них у 7 тис. справ вилучено предмети порушень на суму понад 746 млн. гривень. Кількість порушених справ у 2017 році майже на третину перевищує показник 2016 року. Так, тоді було порушено 23,2 тис. справ на суму понад 2,09 млрд. грн. Найчастіше митницями фіксувалися порушення під час переміщення продовольчих товарів. За 2017 рік було встановлено 2,7 тис. таких випадків на загальну суму майже 67,9 млн. грн. У переважній більшості виявлялися тютюнові вироби – 1,9 тис. випадків та алкогольні напої – 182 випадки, м'ясо та вироби з нього – 91 випадок, молоко та вироби з нього – 60 випадків тощо.

Порушення під час переміщення промислових товарів були встановлені у 2,7 тис. випадках на загальну суму понад 545,5 млн. грн. Так, найчастіше з порушенням намагалися перемістити товари легкої промисловості – 187 випадків на суму понад 123,41 млн. грн., побутову техніку –

122 випадки, вилучено 464 одиниці на суму понад 3,23 млн. грн.; мобільні телефони (смартфони) – 102 випадки, вилучено 387 одиниць на суму понад 3,81 млн. грн., дорогоцінні метали і каміння – 64 випадки на суму понад 14,23 млн. грн., обчислювальну та оргтехніку – 55 випадків, вилучено 818 одиниць на суму понад 3,64 млн. грн.

Також за вказаний період встановлено 444 випадки переміщення валюти на суму понад 79,49 млн. грн.

На розгляд до суду митницями ДФС передано майже 7,8 тис. справ про порушення митних правил на суму понад 1,47 млрд. грн. За результатами розгляду справ судом прийнято рішення про конфіскацію безпосередніх предметів правопорушень на суму понад 433,56 млн. грн. Накладено штрафів на суму понад 401,57 млн. грн.

Протягом 2017 року викрито 1,2 тис. фактів незаконного переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Кокаїну було виявлено 0,786 кг, канабісу – 78,56 кг та 0,01 л; 34,7 кг, 19 278 таб., 809 капс., 97 амп., 0,538 л інших наркотичних засобів; 226,86 кг, 26 753 таб., 26 689 капс., 49 амп., 0,234 л психотропних речовин; а також 7,69 кг, 92,5 л, 62 403 табл., 40 капс., 14 амп. прекурсорів. Відповідно до вимог КПК України митницями ДФС до правоохоронних органів України направлено 851 повідомлення про протиправні діяння, що містять ознаки злочинів, передбачених ст. ст. 305, 307, 309 КК України. Найбільша кількість випадків затримань припадає на поштовий зв'язок – 595, автомобільний вид транспорту – 409, залізничний – 120, піший – 55, морський – 35, авіаційний – 34 випадків. До того ж найчастіше небезпечні речовини намагалися саме ввезти в Україну (942 випадки), а не вивезти (306 випадків). Випадки незаконного переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів були виявлені на кордоні з Російською Федерацією – 295, з Республікою Білорусь – 110, з Молдовою – 93, з Польщею – 74, з Угорщиною – 60, з Румунією – 7, зі Словаччиною – 6.

Для встановлення джерел і каналів переміщення наркотичних засобів та осіб, які беруть у цьому участь, відповідно до ст. 456 МКУ, спільно з оперативними підрозділами правоохоронних органів проведено 68 контрольованих поставок. Упродовж 2017 року митницями ДФС виявлено 467 фактів переміщення через митний кордон України зброї та боєприпасів з порушенням митного чинного законодавства. Митницями ДФС направлено до правоохоронних органів 92 повідомлення про протиправні діяння, що містять можливі ознаки злочину, передбаченого ст. 201 КК України та 74 повідомлення за можливими ознаками злочину, передбаченого ст. 263 КК України, де предметами злочину були зброя та боєприпаси [4].

Наслідком вжитих митницями ДФС організаційно-практичних заходів, проведеної аналітично-пошукової роботи упродовж 6 місяців 2018 року виявлено 22 447 порушень митних правил із вартістю предметів правопорушень на суму понад 986 млн. грн. Кількість складених протоколів про порушення митних правил порівняно з аналогічним періодом минулого року збільшилась на 57,6%.

У 2 614 справах про порушення митних правил тимчасово вилучено предмети правопорушень на суму майже 389,17 млн. грн. Зокрема, за справами про порушення митних правил вилучено промислових товарів на суму 170,04 млн. грн.; продовольчих товарів та сільгосппродукції на суму 66,51 млн. грн.; валюти на суму 43,32 млн. грн.; транспортних засобів на суму 109,3 млн. грн.

Безпосередньо митницями ДФС розглянуто 17 034 справи про порушення митних правил, що складає 88,7% від заведених справ, розгляд яких віднесено до компетенції митниць ДФС (19 193 справи). Застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу на суму 9,27 млрд. грн.

На розгляд до суду митницями передано 2 866 (88,1% від заведених справ, розгляд яких віднесено до компетенції судів) справ про порушення митних правил на суму 702,7 млн. грн. За результатами розгляду справ про порушення митних правил судом винесено 2 853 постанови за справами, що складає 99,5% від кількості переданих до суду справ.

Судами, за результатами розгляду справ, винесено рішення про накладення стягнень у вигляді штрафу та конфіскації на суму 209,68 млн. грн.

Протягом вказаного періоду митницями ДФС виявлен 371 факт переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів з порушенням митного законодавства. Митницями ДФС виявлено: кокаїну – 14,6 кг, героїну – 5,3 кг, екстракційного опію – 20,3 кг, 2 859 таб., 457 капс., 22 амп. інших наркотичних засобів; 5,4 кг, 43 767 таб., 2014 капс., 20 амп., 0,02 л психотропних речовин; а також 1 407 кг, 16 522 л, 28 994 табл. прекурсорів.

Крім того, виявлено 194 факти переміщення через митний кордон України зброї та боєприпасів з порушенням митного чинного законодавства.

У разі виявлення під час переміщення через митний кордон України ознак кримінальних правопорушень, передбачених Кримінальним кодексом України, митниці ДФС надсилають про це повідомлення до правоохоронних органів.

Виявлені предмети у встановленому порядку вилучаються слідчими правоохоронних органів. Всього упродовж 6 місяців 2018 року митницями ДФС до правоохоронних органів направлено 808 повідомлень про виявлення ознак кримінальних правопорушень, з яких у зв'язку з виявленням ознак злочину, передбаченого ст. 201 КК України, – 64 повідомлення, у зв'язку з виявленням ознак злочину, передбаченого ст. 305 КК України, – 236 повідомлень, у зв'язку з виявленням ознак злочинів, передбачених іншими статтями КК України, направлено 508 повідомлень [5].

Зазначене вище свідчить про те, що протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів, зокрема дії, пов'язані із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України у митному режимі «транзит», завдають шкоду економічним інтересам держави.

В.В. Ліпінський у попередніх публікаціях зазначав: «Переміщення товарів через митний кордон України, пред'явлення їх відповідним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем, регламентуються митними правилами (п. 28 ч. 1 ст. 4 МКУ). Особи, які переміщують товари на митну територію України, мають дотримуватися митних правил, визначених у МКУ; за порушення (недотримання) цих правил у МКУ передбачено адміністративну відповідальність» [6, с. 47].

Особливості ввезення громадянами транспортних засобів особистого користування з метою транзиту через митну територію України визначені ст. 381 МКУ.

Зокрема, громадянам дозволяється ввозити транспортні засоби особистого користування з метою транзиту через митну територію України за умови їх письмового декларування в порядку, передбаченому для громадян, та внесення стосовно органу доходів і зборів, що здійснив пропуск таких транспортних засобів на митну територію України, грошової застави в розмірі митних платежів, що підлягають сплаті під час ввезення таких транспортних засобів на митну територію України з метою вільного обігу. Зазначені вимоги не поширюються на транспортні засоби, постійно зареєстровані у відповідних реєстраційних органах іноземної держави, що підтверджується відповідним документом. Згідно зі ст. 93 МКУ транспортні засоби комерційного призначення, що переміщуються у митному режимі «транзит», повинні перебувати у незмінному стані, крім природних змін їх якісних та / або кількісних характеристик за нормальних умов транспортування і зберігання; не використовуватися з жодною іншою метою, крім транзиту; бути доставленими в орган доходів і зборів призначення до закінчення строку,

визначеного ст. 95 цього Кодексу; мати неушкоджені засоби забезпечення ідентифікації у разі їх застосування.

Згідно зі ст. 292 МКУ митні платежі не сплачуються під час ввезення товарів на митну територію України, якщо такі товари були поміщені у митний режим, який, відповідно до положень Кодексу, Податкового кодексу України (далі – ПКУ), не передбачає сплату митних платежів на період дії цього режиму та за виконання умов, що впливають з такого режиму.

Статтею 90 МКУ визначено, що транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та / або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома органами доходів і зборів України або в межах зони діяльності одного органу доходів і зборів без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [7].

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 95 МКУ встановлюються такі строки транзитних перевезень залежно від виду транспорту:

- 1) для автомобільного транспорту – 10 діб (у разі переміщення в зоні діяльності однієї митниці – 5 діб);
- 2) для залізничного транспорту – 28 діб;
- 3) для авіаційного транспорту – 5 діб;
- 4) для морського та річкового транспорту – 20 діб;
- 5) для трубопровідного транспорту – 31 доба;
- 6) для трубопровідного транспорту (з перевантаженням на інші види транспорту) – 90 діб.

Відповідальність за перевищення встановленого ст. 95 МКУ строку транзитного перевезення передбачена ст. 470 МКУ (Недоставлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та документів до органу доходів і зборів призначення, видача їх без дозволу органу доходів і зборів або втрата).

Відповідно до ст. 30 ПКУ податкова пільга – це передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі [8]. Податкова пільга надається, зокрема, шляхом звільнення від сплати податку та збору.

Зважаючи на викладене, використання транспортного засобу особистого користування, ввезеного на митну територію України у митному режимі «транзит» іншою особою, а не тою, якою такий транспортний засіб ввезено, а також користування таким транспортним засобом понад строк, передбачений ст. 95 МКУ, являє собою використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано такі пільги.

Відповідальність за використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано такі пільги, передбачена ст. 485 МКУ (Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів).

Н.В. Коваленко слушно зазначає: «Значну кількість реальних чи потенційних загроз, що зумовлюють зовнішні фактори й внутрішні витоки небезпек, слід нейтралізувати шляхом проведення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики щодо усунення кризових явищ у різних сферах суспільного життя за умови підвищення ролі громадських організацій і громадян у цьому процесі» [9, с. 139].

**Щодо кваліфікації дій, пов'язаних з користуванням
чи розпорядженням транспортними засобами особистого
користування, ввезеними на митну територію України
в митному режимі тимчасового ввезення**

31 березня 2015 року Конституційний Суд України розглянув на пленарному засіданні справу №1-4/2015 за конституційним зверненням громадянина Держави Ізраїль Мартинова Володимира Володимировича щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 469 Митного кодексу України (Неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем).

Громадянин Держави Ізраїль В.В. Мартинов звернувся до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з клопотанням дати офіційне тлумачення положень ч. 2 ст. 469 Митного кодексу України (далі – МКУ), в якій закріплено адміністративну відповідальність за зміну стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації-отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу органу доходів і зборів, а також невжиття передбачених ч. 4 ст. 204 МКУ заходів щодо товарів, строк тимчасового зберігання яких під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації-отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі закінчився. Суб'єкт права на конституційне звернення просив витлумачити словосполучення «користування та розпорядження», яке міститься у наведених положеннях, в аспекті питання, у чому полягає об'єктивна сторона адміністративного правопорушення: у користуванні та розпорядженні

товарами без дозволу органу доходів і зборів чи у вчиненні однієї із зазначених дій.

На підтвердження неоднозначного застосування судами України ч. 2 ст. 469 МКУ Мартинов В.В. долучив до конституційного звернення копії постанови Ковпаківського районного суду міста Суми від 1 жовтня 2013 року (у справі, в якій він був стороною) та постанови Богородчанського районного суду Івано-Франківської області від 27 серпня 2013 року. Застосовуючи вказані положення, в одному разі суд дійшов висновку, що користування автомобілем, ввезеним в Україну в митному режимі тимчасового ввезення, без дозволу органу доходів і зборів особою, яка не ввозила транспортний засіб в Україну, є підставою для її притягнення до адміністративної відповідальності, а в іншому – що відповідальність для цієї особи може наставати лише у разі вчинення нею обох дій сукупно, а саме користування та розпорядження таким автомобілем без дозволу органу доходів і зборів. На думку автора клопотання, зазначена судова практика призвела до порушення його конституційних прав на рівність перед законом і на судовий захист [10].

Відповідно до ч.ч. 1, 3 ст. 7 МКУ державна митна справа охоплює встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, митні режими та умови їх застосування, заборони та / або обмеження щодо ввезення в Україну, вивезення з України та переміщення через територію України транзитом окремих видів товарів тощо. МКУ закріплює такі види митних режимів щодо товарів: імпорт (випуск для вільного обігу), реімпорт, експорт (остаточне вивезення), реекспорт, транзит, тимчасове ввезення, тимчасове вивезення, митний склад, вільна митна зона, безмитна торгівля, переробка на митній території, переробка за межами митної території, знищення або руйнування, відмова на користь держави (ст. 70).

Переміщення товарів через митний кордон України, пред'явлення їх відповідним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем, регламентуються митними правилами (п. 28 ч. 1 ст. 4 МКУ).

Особи, які переміщують товари на митну територію України, повинні дотримуватися митних правил, визначених у МКУ; за порушення (недотримання) цих правил у МКУ передбачено адміністративну відповідальність.

Згідно з ч. 1 ст. 458 МКУ порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений Кодексом та іншими актами законодавства України

порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх відповідним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на відповідні органи, і за які Кодексом передбачена адміністративна відповідальність. Види порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення закріплено у главі 68 МКУ.

Адміністративну відповідальність за неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, встановлено у ст. 469 МКУ. У ч. 2 другій статті визначено відповідальність за такі порушення митних правил, як зміна стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації-отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу органу доходів і зборів, а також невжиття передбачених частиною четвертою ст. 204 МКУ заходів щодо товарів, строк тимчасового зберігання яких під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації-отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі закінчився.

Відповідно до п. 57 ч. 1 ст. 4 МКУ товарами є будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі.

Синтаксичний аналіз ч. 2 ст. 469 МКУ дає підстави вважати, що сполучник «та» поєднує однорідні підмети «користування» і «розпорядження», які разом з іншими («зміна стану», «невжиття заходів») становлять перелік окремих діянь (дій або бездіяльності), що утворюють об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, передбаченого у цій правовій нормі [10].

Із змісту ч. 2 ст. 469 МКУ вбачається, що таке правопорушення може бути вчинене у формі певних дій (зміна стану, користування, розпорядження) чи бездіяльності (невжиття певних заходів) щодо товарів, митне оформлення яких не закінчено або які перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем чи поміщені в режим митного складу. Будь-який інший митний режим, у тому числі тимчасового ввезення, не зазначений у вказаних положеннях Кодексу.

У результаті дослідження приписів МКУ КСУ дійшов висновку, що адміністративним правопорушенням, закріпленим у ч. 2 ст. 469 МКУ,

може бути окремо як користування, так і розпорядження без дозволу органу доходів і зборів товарами, митне оформлення яких не закінчено або які перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем чи поміщені в режим митного складу. Користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, які поміщені в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України і щодо яких порушено питання у конституційному зверненні, не утворює складу адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 469 МКУ.

Враховуючи викладене, КСУ вирішив, що словосполучення «користування та розпорядження», що міститься в положеннях ч. 2 ст. 469 МКУ, згідно з якою адміністративним правопорушенням визнається, зокрема, зміна стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації-отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу органу доходів і зборів, необхідно розуміти так, що адміністративним правопорушенням є окремо як користування, так і розпорядження без дозволу органу доходів і зборів товарами, митне оформлення яких не закінчено або які перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем чи поміщені в режим митного складу [10].

Абзацом 2 п. 1 резулятивної частини вказаного Рішення КСУ встановлено, що користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, які поміщені в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України, не є адміністративним правопорушенням, передбаченим ч. 2 ст. 469 МКУ. Рішення КСУ є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

З огляду на офіційне тлумачення, надане КСУ, провадження у справах про порушення митних правил, заведених у зв'язку з користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого призначення за ознаками правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 469 МКУ, підлягає припиненню на підставі підпункту 1 п. 1 ст. 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До того ж під час винесення постанови в справі про порушення митних правил обов'язковим є посилення на зазначене Рішення КСУ. Відповідно до зазначеного Рішення факт користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, переміщеними на територію України в режимі тимчасового ввезення, не містить ознак правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 469 МКУ. Водночас у вказаному Рішенні відсутні висновки про те, що такі дії не є митним правопорушенням [11].

Особливості тимчасового ввезення громадянами транспортних засобів особистого користування на митну територію України визначені ст. 380 МКУ. Зокрема, тимчасове ввезення громадянами-нерезидентами на митну територію України транспортних засобів особистого користування дозволяється на строк до одного року. Цей строк може бути продовжено органами доходів і зборів з урахуванням дії обставин непереборної сили та особистих обставин громадян, які ввезли такі транспортні засоби, за умови документального підтвердження цих обставин, але не більш як на 60 днів. Відповідно до ч. 4 ст. 380 МКУ тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування можуть використовуватися на митній території України виключно громадянами, які ввезли зазначені транспортні засоби в Україну, для їхніх особистих потреб. Згідно зі ст. 292 МКУ митні платежі не сплачуються під час ввезення товарів на митну територію України, якщо такі товари були поміщені у митний режим, який, відповідно до положень Кодексу, Податкового кодексу України (далі – ПКУ), не передбачає сплату митних платежів, на період дії цього режиму та за виконання умов, що впливають з такого режиму. Ст. 103 МКУ встановлено, що тимчасове ввезення – це митний режим, відповідно до якого іноземні товари, транспортні засоби комерційного призначення, зокрема, ввозяться для конкретних цілей на митну територію України з умовним повним або частковим звільненням від оподаткування митними платежами та підлягають реекспорту до завершення встановленого строку. Відповідно до ст. 30 ПКУ податкова пільга – це передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі. Податкова пільга надається, зокрема, шляхом звільнення від сплати податку та збору.

Зважаючи на викладене, використання транспортного засобу іншою особою, ніж тою, якою такий транспортний засіб ввезено, являє собою використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано такі пільги. Відповідальність за використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано такі пільги, передбачена ст. 485 МКУ (Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів).

Висновок

Системне вивчення зовнішньоекономічних операцій й визначення їх доцільності, відстеження маршрутів руху товарів і транспортних засобів,

посилення контролю за здійсненням зовнішньоекономічних операцій з окремими високоліквідними товарами на постійній основі здійснюється Державною фіскальною службою України.

За результатами аналізу викритих спроб незаконного переміщення товарів та мінімізації податків при їх імпорті, виявлено системну проблему, пов'язану з наявністю у торговому обігу на території України товарів, транспортних засобів, митне оформлення яких не здійснювалось, через що державний бюджет не отримав у повному обсязі належні митні платежі. Однією з причин такої ситуації на вітчизняному ринку імпортованих товарів є використання несумлінними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, прогалин у чинному законодавстві та вчинення протиправних дій, спрямованих на недекларування товарів і транспортних засобів [12, с. 44].

Підсумовуючи вищевикладене, поділяючи і підтримуючи позицію ДФС, можна констатувати, що під час виявлення факту використання транспортного засобу особистого користування, ввезеного на митну територію України у митному режимі «транзит» іншою особою, ніж тою, якою такий транспортний засіб ввезено, а також користування таким транспортним засобом понад строк, передбачений ст. 95 МКУ, може мати місце правопорушення, передбачене ст. 485 МКУ (Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів).

Крім того, необхідно враховувати те, що вказане може стосуватись випадків, коли особу притягнуто до відповідальності за перевищення встановленого ст. 95 МКУ строку транзитного перевезення за ознаками правопорушень, передбачених ст. 470 МКУ, до того ж транспортний засіб особистого користування не вивезено за межі митної території України, і він продовжує перебувати у користуванні особи, притягнутої до відповідальності.

Якщо виявлено факт протиправного користування чи розпорядження транспортними засобами особистого користування, які поміщені в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України, також має місце правопорушення, передбачене ст. 485 МКУ.

Одним із дієвих шляхів вирішення проблеми протиправного користування чи розпорядження транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України у митних режимах «транзит» і «тимчасове ввезення» Державній фіскальній службі України доцільно організувати оперативний обмін інформацією з Державною прикордонною службою України та митними адміністраціями іноземних держав.

У попередніх публікаціях ми зазначали: «Із метою додержання вимог чинного законодавства ДФС необхідно узагальнити практику застосування нормативно-правових актів на зазначеному напрямі роботи митниць і надати відповідні роз'яснення для використання у практичній діяльності» [13, с. 72].

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 92.
2. Карнаухов О.В. Криміналістична характеристика контрабанди, її місце в криміналістичному забезпеченні розслідування кримінальних правопорушень. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2012. № 2 (9). С. 57–64.
3. Варава В.В. Концептуальні підходи та шляхи усунення конфлікту слідчої та оперативно-розшукової діяльності. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2015. № 1 (14). С. 122–126.
4. Інформація щодо стану боротьби з митними правопорушеннями упродовж 2017 року Державної фіскальної служби України. Київ, 2018. URL: <http://www.sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/324647.htm> (дата звернення: 29.01.2018).
5. Інформація щодо стану боротьби з митними правопорушеннями упродовж 6 місяців 2018 року Державної фіскальної служби України. Київ, 2018. URL: <http://www.sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/346195.htm> (дата звернення: 02.08.2018).
6. Ліпинський В.В. Щодо кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митному режимі тимчасового ввезення. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2015. № 2 (15). С. 45–50.
7. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 08.08.2018).
8. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 08.08.2018).
9. Коваленко Н.В. Правовий режим антитерористичної операції. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 2. Т. № 2. С.135–141.
10. Рішення Конституційного Суду України від 31 березня 2015 р. № 1-пп/2015 в справі №1-4/2015. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS15011.html (дата звернення: 11.11.2015).
11. Лист Державної фіскальної служби України від 30 квітня 2015 р. № 15817/7/99-99-26-03-02-17. URL: <http://www.sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/listi/> (дата звернення: 10.11.2015).
12. Ліпинський В.В. Проблемні питання кваліфікації протиправних дій, спрямованих на недекларування товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Правова позиція. 2017. № 1 (18). С. 43–52.
13. Ліпинський В.В. Правові аспекти кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митному режимі «транзит». Правова позиція. 2016. № 1 (16). С. 68–73.

14. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: Навчальний посібник / За заг. ред. В.В. Ченцова. Київ: Істина, 2010. 208 с.
15. Кувакін С.В., Ліпінський В.В. Проблемні питання кваліфікації окремих видів порушень митних правил. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2008. № 1. С. 51–56.
16. Ліпінський В.В. Проблемні питання кваліфікації дій, спрямованих на неправомірне звільнення від сплати податків і зборів або зменшення їх розміру. Митна справа. 2011. № 5 (77). С. 81–86.
17. Ліпінський В.В. Правові аспекти притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил нерезидентів (на прикладі розпорядження тимчасово ввезеними на митну територію України транспортними засобами особистого користування). Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2013. № 1 (10). С. 37–41.
18. Кравець М.О. Передумови та підстави кваліфікації порушень митних правил. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2013. Вип. 4. Т. 2. С. 44–48.
19. Карнаухов О.В. Теоретичні основи взаємодії і координації митних та правоохоронних і контролюючих органів у ході виявлення ознак кримінального правопорушення та розслідування у провадженнях про контрабанду. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 4. С. 517–524.
20. Ліпінський В.В. Новації Митного кодексу України в частині притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення порушень митних правил. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2012. № 2 (9). С. 11–15.
21. Ліпінський В.В. Контроль під час провадження у справах про порушення митних правил в органах доходів і зборів України: шляхи вдосконалення. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2013. № 2 (11). С. 50–56.
22. Ліпінський В.В. Особливості кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митному режимі «транзит». Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листопада 2016 р.). Дніпро: УМСФ, 2016. С. 120–121.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Наукове видання

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Колективна монографія

Підписано до друку 10.09.2018. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Ум.-друк. арк. 15,81. Тираж 100. Замовлення № 1018м-179.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавничий дім «Гельветика»
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.