

**Вищий навчальний заклад  
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»**

**юридичний факультет**

# **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)  
спеціальність 081 «Право»

**на тему**

**«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ В  
КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ»**

***Здобувача вищої освіти*** заочної форми навчання

\_\_\_\_\_ Ковтонюк Максим Юрійович  
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

***Науковий керівник***

кандидат юридичних наук, доцент  
\_\_\_\_\_ (вчений ступінь, наукове звання (доцент, професор))

\_\_\_\_\_ Матвеев Сергій Васильович  
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

***Декан юридичного факультету***

кандидат юридичних наук, доцент  
\_\_\_\_\_ (вчений ступінь, наукове звання)

\_\_\_\_\_ Матвеев Сергій Васильович  
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	- 3
<b>РОЗДІЛ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ</b> .....	- 7
1.1. Структурно-функціональні зміни в процесі формування митної служби України.....	- 7
1.2. Правове регулювання діяльності митних органів в сучасних умовах.....	- 18
1.3. Шляхи вдосконалення організаційної структури митних органів України: новітні тенденції та їх правова регламентація.....	- 33
Висновки до розділу 1.....	- 43
<b>РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ</b> .....	- 46
2.1. Міжнародні норми та стандарти митної справи.....	- 46
2.2. Організаційно-правові моделі побудови митних адміністрацій країн – членів ЄС.....	- 56
2.3. Роль Всесвітньої митної організації та інших міжнародних інституцій в координації та уніфікації діяльності митних служб та їх правового статусу.....	- 69
Висновки до розділу 2.....	- 81
<b>РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗА САДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ</b> .....	- 84
3.1. Забезпечення імплементації міжнародних норм та стандартів митної діяльності.....	- 84
3.2. Пріоритетні напрямки впровадження сучасних підходів до митної справи.....	- 97
3.3. Правозастосовна діяльність митних органів та інші форми реалізації взаємної адміністративної допомоги в митних справах... ..	- 144
Висновки до розділу 3.....	- 154
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	- 160
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	- 166

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Розвиток незалежної України в умовах обрання європейського вектору інтеграції потребує серйозних змін не лише у політичній, економічній, правовій та соціальних сферах життя країни, а й у підходах до формування основних державних інституцій. Головним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави з 2014 року стала євроінтеграція, переваги якої полягають у створенні надійних механізмів безпеки, політичної стабільності та демократії, а перспектива членства у ЄС названа стратегічним орієнтиром українських прагнень до перетворення і ключовою метою, заради якої проводяться реформи. Реалізація цих амбітних планів дозволить Україні приєднатись до системи спільної безпеки ЄС, підвищити ефективність контролю за переміщенням та нерозповсюдженням зброї масового знищення, вивести на новий рівень міжнародну взаємодію у боротьбі з організованою злочинністю, незаконною міграцією, контрабандою, тероризмом та наркобізнесом.

Завдяки підписанню та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активізувались процеси перебудови практично усіх державних органів. Інтеграція України до європейського простору передбачає проведення істотних змін національного законодавства, спрямованих на адаптацію до широкого кола загальноприйнятих у міжнародній та європейській практиці норм і стандартів. Не став винятком і напрямок, пов'язаний із вдосконаленням форм та методів діяльності у сфері митної справи. Враховуючи державоутворююче значення національної митної служби, її вдосконалення знаходиться у зоні підвищеної уваги як уряду, так і суспільства. Надзвичайно важливим сьогодні є створення ефективної організаційної моделі митних органів, здатної не лише гарантовано наповнювати держбюджет, а й надійно захищати інтереси економіки та громадян, створюючи сприятливі умови для полегшення торгівлі, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України. Від митниці очікують належних заходів із протидії контрабанді та іншим формам протиправної поведінки при переміщенні товарів, предметів та речовин через кордон, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань нашої країни та гідної співпраці з уповноваженими органами зарубіжних країн та міжнародними інституціями в питаннях митної справи.

Активне реформування митних органів України, що відбувається упродовж останніх шести років, поки що не приносить очікуваних результатів. І хоча наявні системні перетворення в організації митної діяльності певним чином ґрунтуються на рекомендаціях Всесвітньої митної організації та Ради Європи, в

умовах відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби, як і ґрунтовного аналізу проведених перетворень, механічна передача функцій, зміна підпорядкування або назви центрального органу чи його структурних підрозділів, не приводять до якісних змін в роботі митної системи, на які очікують громадяни та бізнес.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Серед вітчизняних правників, науковий доробок яких склав загальнотеоретичне підґрунтя для опрацювання місця та ролі митниці в системі державних інститутів та суспільстві, насамперед слід виділити: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, О.Ю. Бусол, А.С. Васильєва, В.М. Гаращука, Р.А. Калюжного, О.В. Київець, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, Р.С. Мельника, В.П. Нагребельного, Н.М. Оніщенко, С.В. Петкова, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученка.

Дослідження створення митної системи та розвитку її елементів, поряд з еволюцією митного-тарифного регулювання, не одну сотню років залишаються актуальними. Крім видатних вчених: А. Бера, С.Ю. Вітте, М. С. Грушевського, К.М. Лодиженського, Ф. Ліста, Д. І. Менделєєва, Д. Рікардо, А. Сміта, Д.І. Яворницького, І.І. Янжула, до провідних науковців, які вивчали вказані питання, слід віднести Д.В. Архієрейського, В.М. Бойка, С.Г. Войтова, О.П. Гребельника, Є.В. Додіна, А.А. Дубініну, О.О. Дячка, К.М. Колесникова, Л.М. Маркова, О.В. Морозова, А.П. Мицак, К.К. Сандровського, В.Б. Чорного.

Розглядаючи доробки в окресленій сфері, відзначаємо відсутність єдиних підходів як до осмислення та оцінки процесу створення й реформування національної системи митних органів, так і до напрямків вдосконалення її організаційної структури та правового регулювання діяльності. Враховуючи обраний Україною курс на інтеграцію з Євросоюзом, надзвичайно важливим є приведення технологій діяльності митних органів у відповідність до міжнародних та європейських стандартів. І хоча сьогодні досягнуто ряд ключових результатів, зобов'язання на виконання яких Україна взяла на себе в рамках Угоди про асоціацію з ЄС та Кіотської конвенції, подальше підвищення ефективності роботи митниці передбачає приєднання України до європейської транзитної системи, продовження гармонізації законодавства України та ЄС, розвиток системи управління ризиками, впровадження уповноваженого економічного оператора та принципу «єдиного вікна», активізацію пост-митного аудиту, модернізацію інформаційно-телекомунікаційної системи, а також формування довгострокової та комплексної системи реформування митної служби.

**Мета і завдання дослідження.** Основна мета кваліфікаційної роботи

полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних напрацювань та нормативно-правових актів з питань державної митної справи, з урахуванням міжнародних джерел митного права та кращих практик діяльності європейських митних адміністрацій, здійснити комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання організації та діяльності митних органів України в контексті євроінтеграційного вибору нашої держави. Указана мета дослідження зумовлює вирішення таких **завдань**:

- з'ясувати сутність та проаналізувати сучасний стан правового регулювання діяльності митних органів;
- здійснити аналіз ефективності реформування організаційної структури митних органів України;
- проаналізувати міжнародні стандарти митної справи та визначити наскільки їм відповідає діяльності митних органів України;
- сформуванати систему наукового знання про загальні закономірності та специфіку організації та діяльності митних адміністрацій країн – членів Євросоюзу;
- дослідити роль Всесвітньої митної організації та інших міжнародних інституцій в координації та уніфікації діяльності митних служб;
- охарактеризувати існуючий стан правового забезпечення діяльності з протидії контрабанді та митним правопорушенням, запропонувати заходи щодо підвищення їх ефективності;
- окреслити перспективи уведення в практику митних органів нових форм міжнародної співпраці;
- розробити Концепцію реформування митної служби України та сформуванати пропозиції щодо шляхів її впровадження.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини у сфері функціонування митних органів; адміністративні відносини, що складаються у ході формування митної політики та реалізації державної митної справи.

**Предметом дослідження** є адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів з урахуванням євроінтеграційного вибору України.

**Методи дослідження.** Методологічною основою роботи є сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних наукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях та забезпечують об'єктивний аналіз та достовірність отриманих результатів. Важливими базовими елементами роботи стали такі загальнонаукові та спеціально-наукові прийоми та методи, як абстрагування, узагальнення, аналогія, порівняльно-історичний, порівняльно-

правовий, соціологічний, правового моделювання, системний, форматологічний.

У кваліфікаційній роботі були використані й інші характерні для науки адміністративного права методи наукового дослідження, а їх вибір подекуди мав комбінований характер залежно від вирішення окремих завдань дослідження.

**Нормативну основу** роботи ставлять Конституція України, міжнародні конвенції та договори, у тому числі згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що в кваліфікаційній роботі комплексно розглянуто правові та організаційні аспекти діяльності митних органів України та їх інституціонального розвитку, у тому числі в сучасних умовах євроінтеграції.

**Практичне значення отриманих результатів.** Сформульовані в кваліфікаційній роботі теоретичні узагальнення, зроблені висновки та обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення організації та діяльності національної митної служби можуть стати методологічною основою та теоретичним джерелом для подальших розвідок, реалізуватись у ході проведення реорганізації митних органів України.

**Публікації.** Основні положення та висновки кваліфікаційної роботи опубліковані у наукових працях: 1 стаття у фаховому виданні «Юридична наука».

**Структура кваліфікаційної роботи** складається зі вступу, трьох розділів, висновку та списку використаних джерел. Загальний обсяг тексту роботи складає 178 сторінок друкованого тексту.

## РОЗДІЛ 1

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

#### 1.1. Структурно-функціональні зміни в процесі формування митної служби України

Розвиток системи митних органів незалежної України є невід'ємною частиною історії самої України, відтак вважаємо, що аналіз організаційно-структурних та функціональних перетворень вітчизняної митниці доцільно починати з 16 липня 1990 р., відколи було проголошено державний суверенітет як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Декларація, в розділі VI якої вказувалось, що Українська РСР самостійно створює банкову, цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує державний бюджет, стала правовою основою для формування митної системи та свідченням реальних намірів проводити самостійну зовнішньоекономічну діяльність [30]. Вже 03 серпня 1990 р. Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» визнавав забезпечення економічної самостійності республіки необхідною умовою державного суверенітету й визначав, що нетарифне регулювання у вигляді переліку товарів, вивезення і ввезення яких регулюється квотами і ліцензіями, відноситься до компетенції уряду Української РСР [128], а найголовніше – наголошував, що республіка самостійно створює митну систему.

На виконання цього закону 23.08.1990 р. було створено Управління державного митного контролю при Раді Міністрів УРСР та розпочато створення української митної системи. Формування в Україні власної митної системи відбувалось в умовах повноцінного функціонування союзної митної системи, яка також у цей період активно адаптувалась до нових умов зовнішньоекономічної політики СРСР та ринкової економіки: 26.03.1991 р. Верховна Рада СРСР приймає закон «Про митний тариф», з 01.06.1991 р. вводиться в дію новий Митний кодекс СРСР, проводяться заходи по реформуванню митних органів Радянського Союзу. Тому надзвичайно важливою видається роль прийнятого 25.06.1991 р. Закону УРСР «Про митну справу в Українській РСР» [154], який проголосив, що Українська РСР як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу.

Попри проведену попередню роботу по формуванню української митної

системи, про реальну її самостійність можна говорити з моменту, відколи сама України отримала незалежність: 24.08.1991 р. Верховною Радою було прийнято Акт проголошення незалежності України [159]. Указом Президента України від 11.12.1991 р. в якості центрального органу державного управління було утворено Державний митний комітет України, основними завданнями було визначено забезпечення захисту економічної безпеки України, додержання законодавства про митну справу, здійснення митного контролю та оформлення. Фахівці зазначають, що юридично на Україні в цей момент існувало дві паралельні структури: підрозділи загальносоюзного ГУТК і українського ДМКУ. Така невизначеність була до 30 січня 1992 р., коли Голова Митного комітету СРСР видав наказ «Про заходи, пов'язані з ліквідацією Митного комітету СРСР» [199].

Прийнятий 12 грудня 1991 р. Митний кодекс України визначив принципи організації митної справи з метою створення умов для формування ринкової економіки та зростання активності зовнішньоекономічної діяльності на основі єдності митної території, мит та митних зборів [84]. Основним його спрямуванням стало забезпечення додержання митними, іншими державними органами, суб'єктами ЗЕД і господарської діяльності, а також громадянами прав та обов'язків у галузі митної справи.

Утворена система органів управління митною справою була дворівневою: її становили Державний митний комітет та митниці. Крім вказаних, з метою забезпечення ефективної діяльності митної системи при Держмиткомі дозволялось створювати спеціалізовані організації по здійсненню декларування, зберігання та реалізації митних вантажів, забезпеченню технічними засобами контролю, митні лабораторії, інформаційно-обчислювальні центри, будівельні та господарські організації, кінологічні служби, установи по підготовці та перепідготовці кадрів, консультативно-інформаційні пункти та інші.

Митний кодекс України 1991 року задав вектор змін в сфері митної справи на формування принципово іншої бази нормативно-правових актів, яких вимагали нові політичні, економічні, соціальні умови здійснення зовнішньоекономічної діяльності в умовах демократичних перетворень.

Молода держава повинна була максимально швидко забезпечити митний контроль на всьому зовнішньому периметру країни довжиною майже 7 тис. км, що складався з ділянок: українсько-російського кордону – 2295 км (у тому числі сухопутного 1974 км і морського 321 км); українсько-молдавського кордону – 1222 км (у тому числі річкового 267 км); українсько-білоруського кордону – 1084 км (у тому числі річкового 326 км); українсько-румунського кордону – 614 км (у тому числі річкового 292 км і морського 33 км); українсько-польського кордону



– 542 км (у тому числі річкового 187 км); українсько-угорського кордону – 137 км (у тому числі річкового 85 км) та українсько-словацького кордону – 98 км (у тому числі річкового 2,3 км). Через відсутність митниць фактично не контролювалось 65% кордону (з Росією, Молдовою та Білоруссю), а 35% кордону (з Румунією, Польщею, Угорщиною та Словаччиною) потребували збільшення пропускної спроможності існуючих митних установ, що не встигали проводити митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів в умовах значної активізації зовнішньоекономічної діяльності підприємств та різкого збільшення кількості громадян, які через економічну нестабільність в Україні шукали можливості заробити на поїздах за кордон.

Ситуація ускладнювалась через відсутність часу та коштів. По-перше, перехід України до проведення власної митної політики вимагав невідкладних заходів по створенню митних органів на державному кордоні, який з лінії внутрішнього адміністративного розмежування союзних республі перетворився в зовнішній кордон молодій країні. По-друге, глибока економічна криза практично у всіх галузях промисловості та сільського господарства, перехід від державного регулювання до ринкового в умовах застарілих технологій, дезорганізації керівництва та неукомплектованості управлінського апарату, лібералізація цін яка призвела до вибухового зростання рівня інфляції (2000%), погано сприяли наповненню Держбюджету.

Митна система, для якої фіскальна функція ще не була пріоритетною, перераховувала в бюджет не більше 2% прибутків. Але навіть за умов недостатнього фінансування за перші п'ять місяців 1992 року було створено 24 митниці, чим подвоєно кількість функціонуючих митних органів. На розвиток митної системи, включаючи розбудову інфраструктури новостворених пунктів пропуску та адміністративних будівель, транспортне та технічне оснащення, забезпечення зв'язком та форменим одягом, спрямовуються митні збори за митне оформлення.

За рік напруженої роботи, з березня 1993 року митний контроль на кордонах України починає набирати ознак сучасних цивілізованих форм – вводиться декларування товарів, запроваджується митний контроль в аеропортах та пунктах міжнародного поштового обміну. Однією з проблем був непрофесіоналізм особового складу, тому було прийняте рішення скористатися досвідом старого кордону – українських митниць, розташованих на кордоні колишнього СРСР. Були визначені митниці-куратори, які повинні були надавати методичну допомогу, а для фахівців з таких митниць передбачався особливий режим роботи «в умовах відрядження у пунктах пропуску». В цілому, період

створення митної системи тривав до 1994 року, на початку якого в Україні вже нараховувалося 65 митниць [199]. Фактично за три роки була не лише розроблена, а й частково реалізована нова стратегія розвитку митної системи, частиною якої стала концепція організації та функціонування української митниці в умовах розвитку ринкової економіки та освоєння міжнародних стандартів та технологій в митній справі.

Для упорядкування системи управління такою кількістю митниць та підвищення рівня координації було прийнято рішення про перехід до трирівневої системи управління, для чого ЗУ від 28 січня 1994 р. «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України з митних питань» утворені територіальні митні управління. Такі управління разом з Держмиткомом, митницями та іншими митними установами становили систему митних органів України (у 1994 році функціонували 8 територіальних митних управлінь, 69 митниць та 245 митних постів). Були зміщені акценти в управлінні системою митних органів: створення спеціально уповноваженого органу державного управління в галузі митної справи, як і затвердження Положення про Державний митний комітет, з компетенції Кабінету Міністрів України передано Президенту. На створення, реорганізацію і ліквідацію митниць та інших митних установ України, що здійснювались Державним митним комітетом за погодженням з Міністерством фінансів, більше не була потрібна згода Кабінету Міністрів України, який натомість наділявся повноваженнями на створення територіальних митних управлінь.

За наступні три роки завершився початковий етап формування митної системи України: створена нормативно-правова база, яка у достатній мірі забезпечувала правове регулювання митної справи; під митним контролем здійснювались всі види зовнішньоекономічних операцій; завдяки сформованій мережі митниць, митних постів та пунктів пропуску, які відкривались з урахуванням потреб підприємств, що починали займатись міжнародною торгівлею в нових умовах господарювання, були створені максимально зручні умови для суб'єктів ЗЕД та громадян, які перетинають кордон. Г.В. Бобрижна вважає, що поява регіональних митних управлінь, в якості середньої ланки управління в митній системі, дала змогу за короткий термін вирішити завдання організації та здійснення митної справи на нових кордонах і на всій митній території України [9].

У ході адміністративної реформи в Україні зазнає змін і система митних органів. З метою вдосконалення митної справи, посилення митного контролю, зміцнення виконавської дисципліни співробітників митної системи Президент

України своїм указом від 29.11.1996 р. № 1145 утворив Державну митну службу України та її органи – регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації на базі ліквідованих Державного митного комітету України та підпорядкованих йому територіальних митних управлінь, митниць та інших митних установ. Держмитслужба України стала центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної митної політики, організовує функціонування митної системи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток [125].

Саме з цим періодом пов'язана кардинальна зміна системи організації та управління вітчизняної митної служби, що дозволило від етапу створення перейти до якісно нового етапу її розвитку. За півтора року в митній системі відбулись структурні, організаційні та технологічні зміни, спрямовані на вдосконалення діяльності митних органів. Насамперед, у сфері управління місцевими підрозділами стався перехід від територіального підходу до регіонального: замість територіальних управлінь, на які покладались лише координаційні, контрольні та комунікативні функції, було створено 10 регіональних митниць – спеціально уповноважених органів виконавчої влади в галузі митної справи, які забезпечували дотримання вимог законодавства України з питань митної справи та виконання інших завдань, покладених на митну службу, в межах своєї компетенції і на території закріпленого за ним регіону, які крім цього, безпосередньо забезпечували здійснення митної справи в межах визначених зон їх діяльності. Кількість митниць була скорочена на 20% (з 69 до 55), на 25% зменшено кількість митних постів (268 до 199). Останні залишались підрозділами митниць, а митниці підпорядковувались Держмитслужбі через регіональні митниці, метою утворення яких було не лише вдосконалення організаційної структури митної системи, а й посилення митного контролю, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, зміцнення виконавської дисципліни.

Другим напрямком стало технічне переоснащення, яке здійснювалось при активній допомозі міжнародних інституцій: це не лише сучасні види технічних засобів митного контролю, транспорту і зв'язку, спеціальних засобів, – до 1998 року була введена в експлуатацію транспортна мережа супутникового зв'язку, яка дозволила впроваджувати вітчизняні розробки програмного забезпечення процедур митного контролю та оформлення, прискорити здійснення перевірочних заходів в пунктах пропуску, зробити надійною систему контролю за доставкою вантажів в митниці призначення.

Активізація реформ та нові підходи до здійснення митної діяльності вимагали змін нормативної бази, що спонукало до прискорення роботи з підготовки нової редакції Митного кодексу України.

Не менш важливим став розвиток міжнародної співпраці митних органів України з міжнародними інституціями та іноземними партнерами: Європейською комісією, ВМО, СОТ, митними адміністраціями зарубіжних країн. 25.11.1998 р. Держмитслужбою України та Європейською Комісією ЄС було підписано Меморандум про співробітництво на 1999-2001 р. та Програму взаємодії у галузі митної справи на трирічний період, фінансування якої здійснювалось за рахунок Програми ТАСІС. Завдяки таким формам співробітництва пріоритетами в розвитку митної системи стає удосконалення митного законодавства з врахуванням практики здійснення контрольних функцій митними адміністраціями країн Європи, впровадження новітніх митних технологій, якісна професійна підготовка спеціалістів та формування партнерських відносин між митними структурами.

Переконливими кроками України на шляху до міжнародного співробітництва та імплементації кращих практик митної діяльності стало приєднання 23 травня 2000 р. до Міжнародної Конвенції ВМО про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства [86], а 17.05.2002 р. – до Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів [87].

Україна дедалі активніше включалась у міжнародно-правову діяльність в митній сфері, що разом із розвитком економічних та соціальних відносин в середині країни вимагало нових форм правового регулювання. Митний кодекс України 1991 р., який нагадував собою адаптований український переклад радянського варіанта, за десятиліття став «тісним» для більш сучасних суспільних відносин, які прийшли на зміну адміністративно-командній системі управління та державним монополіям.

Розвиток промислової та транспортної інфраструктури країни, напрацювання сталих та логістично виправданих шляхів переміщення товарів, впливали на динаміку трансформацій митних органів, які утворювались та ліквідовувались в залежності від потреб у проведенні митних процедур в місцях, що були найбільш зручними та економічно виправданими для бізнесових операцій. Систему митних органів, що функціонували в трирівневій структурі Держмитслужби України на початку ХХІ ст. складали центральний апарат ДМСУ, 10 регіональних митниць, 46 митниць, 187 митних постів, 12 спеціалізованих митних установ та організацій. Чисельність митників в цей

період становила майже 19 тисяч осіб, які забезпечували оформлення митних операцій у 74 автомобільних, 36 авіаційних, 40 морських та річкових, 4 паромних пунктах пропуску.

Другий Митний кодекс України було прийнято 11 липня 2002 р. [83], проте знадобилось ще півтора року перш ніж 01 січня 2004 р. він був уведений в дію. До компетенції Верховної Ради України було віднесено визначення засад митної справи, а на Кабінет Міністрів України покладалась організація та забезпечення митної справи. Керівництво митною справою та контроль за діяльністю митних органів здійснювали органи державної влади та Президент України, який за погодженням з прем'єр-міністром утворював, реорганізовував та ліквідував спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, та самостійно призначав та звільняв його керівника. Структура митних органів була суворо централізована: спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади в галузі митної справи підпорядковані регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні установи та організації, які всі разом утворюють загальнодержавну систему – Митну службу України. Розширюється коло завдань, які покладаються на митні органи: з урахуванням міжнародних стандартів діяльності митних органів в переліку з'являються новації: сприяння захисту інтелектуальної власності учасників ЗЕД та інших юридичних і фізичних осіб; ведення УКТЗЕД; здійснення верифікації сертифікатів походження товарів з України.

У цей період був затверджений План Дій «Україна – ЄС», один із розділів якого «Митні справи» визначив основні кроки України на шляху адаптації митної діяльності до вимог ЄС. Ці кроки мали поступовий характер, розрахований на достатньо довгий період часу, і передбачали:

- по-перше, завершення впровадження нормативно-правової бази, необхідної для імплементації Митного кодексу, у відповідності до міжнародно-визнаних стандартів, особливо угод СОТ, зокрема що стосується митної вартості, а також у відповідності до митного законодавства ЄС;

- по-друге, подальший перегляд Митного кодексу з урахуванням положення законодавства ЄС і раніше наданих рекомендацій, прийняття та поновлення Гармонізованої систему з метою подальшого прийняття Комбінованої номенклатури, як це передбачено Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та їх державами-членами;

- по третє, впровадження митного контролю, заснованого на аналізі ризиків, та визначення необхідного організаційне забезпечення;

- окрема увага приділялась підготовці та введенню в дію законодавства

щодо митного контролю прекурсорів, контрафактної та піратської продукції, товарів подвійного призначення, предметів культури [109].

Реформа організаційно-управлінської структури митних органів, що була проведена у 2005 р., полягала у тому, що всі митниці були виведені з підпорядкування регіональних митниць та напряду підпорядковано центральному апарату ДМСУ. Повернення до дворівневої системи управління митними органами проводилось з метою підвищення керованості митними органами; скорочення чисельності керівного складу та перерозподілу штатних одиниць в підрозділи митних органів, що безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення; зменшення навантаження на фонд оплати праці митних органів; підвищення рівня виконавської дисципліни. Однак, не отримавши очікуваного результату керівництво Держмитслужби повертається до організаційно виваженої організаційно-управлінської структури, де на середньому рівні функціонують регіональні митниці, які тепер утворюються з урахуванням адміністративно-територіального устрою України та по аналогії із прикордонними структурами. Упродовж невеликого відрізка часу – до 2008 року після чергової реорганізації в механізмі управління митною справою було відновлено дворівневу схему: центральний апарат Держмитслужби – митниця. На нашу думку, намагання спростити систему управління митною системою шляхом ліквідації середньої ланки не дало очікуваного результату через неготовність центрального апарату до передачі йому частини повноважень регіональних митниць, насамперед, пов'язаних із прийняттям рішень з питань митного контролю та оформлення, організаційного забезпечення діяльності митниць регіону, низький рівень комунікацій та інформаційного забезпечення, недостатню автоматизацію управлінської діяльності.

З 01 серпня 2007 р. набрало чинності нове Положення про Державну митну службу України [111], яка визначалась як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів. До її компетенції було віднесено впровадження заснованих на міжнародній практиці сучасних методів роботи митної служби, проведення роботи з гармонізації законодавства з питань митної справи з міжнародними стандартами, розробка та подання Кабміну пропозицій щодо його вдосконалення, а основним завданням стала участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи. Право призначати та звільняти Голову Держмитслужби належало Кабінету Міністрів України, проте необхідною умовою кадрових перестановок визначалось подання міністра фінансів.

Оновлені завдання відповідали досягнутому рівню розвитку системи митних органів та тогочасним принципам митної політики. В якості основних завдань виокремлюються: забезпечення своєчасної та у повному обсязі сплат до державного бюджету податків і зборів (обов'язкових платежів), контроль за справлянням яких покладено на митні органи; здійснення контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів і транспортних засобів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та виконують інші операції з такими товарами; забезпечення розвитку міжнародного співробітництва в галузі митної справи та виконання зобов'язань, передбачених міжнародними угодами.

У період 2004-2009 р. Україна активно співпрацює з ВМО та іншими міжнародними інституціями по уніфікації діяльності Держмитслужби та наближенню норм і положень, якими керується українська митна служба, до міжнародних стандартів з метою вступу до СОТ та інтеграції у європейське співтовариство. Однак, вжитих заходів було недостатньо для переформатування сталих імперативних відносин між митницею з однієї сторони та бізнесом і громадянами з іншої. Основними в стратегії реформування мали стати: зміна пріоритетної функції митної служби з фіскальної на економіко-регулятивну; приведення структури митних органів у відповідність до адміністративно-територіального устрою України; створення безпаперового середовища, у тому числі впровадження електронного декларування; а головне – формування культури, орієнтованої на клієнта митниці.

Враховуючи, що вимоги часу поставили перед митною системою низку завдань невідкладного реформування, виконання яких мало вивести її на новий рівень якості надання послуг суспільству і бізнесу з одночасним неухильним гарантуванням митних інтересів держави, у жовтні 2010 року була розроблена та прийнята розрахована на п'ять років Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» [67]. Відзначаючи, що Державна митна служба України є дієвим інструментом в руках Президента України і держави для створення сприятливого клімату у розвитку зовнішньої торгівлі і залучення інвестицій та забезпечення надходжень до державного бюджету, основним спільним завданням Уряду і національного бізнесу було названо покращення умов для зовнішньої торгівлі. Паралельно наголошувалось, що надання митній службі повноважень правоохоронного органу підвищить її ефективність як інструменту із забезпечення митної безпеки держави. Основними ресурсами для підвищення ефективності, усталеності та надійності здійснення митної справи

мали стати застосування новітніх технологій інформаційного митного контролю на основі системи аналізу ризикових ситуацій, централізованого митного оформлення і широкого впровадження пост-аудит контролю.

Нове Положення про Державну митну службу України, затверджене Указом Президента України від 12 травня 2011 р. змінило статус цього органу, Держмитслужба, яка утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи, стала центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, діяльність якого спрямовується і координується урядом через міністра фінансів України. Призначення та звільнення керівника Держмитслужби України здійснювалось Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій міністра фінансів. Питання утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів Держмитслужби були віднесено до компетенції Кабміну [113].

Етапним документом, що остаточно закріпив впровадження в Україні міжнародних стандартів в діяльність митних органів став третій за двадцять років незалежності Митний кодекс України, прийнятий у 2012 році (далі – МК України) [85]. Його основні положення були направлені, у першу чергу, на забезпечення міжнародної інтеграції країни та формування дієвої системи економічної безпеки, а особливий акцент було зроблено на удосконаленні взаємодії митних органів і суб'єктів підприємницької діяльності.

Основним завданням, яке ставилось розробниками нового МК України, було приведення вітчизняного митного законодавства у відповідність до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Конвенції про тимчасове ввезення а також імплементація у національне законодавство Рамкових стандартів безпеки Всесвітньої митної організації та реформування митної служби України. Завдяки врахуванню міжнародного досвіду були зроблені рішучі кроки по усуненню розбіжностей у порядку застосування процедур митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон, між Україною та іншими державами – членами Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, які перешкоджають подальшому розвитку міжнародній торгівлі та інших видів міжнародного обміну. Фактично в практику роботи митних органів України запроваджено сучасні методи здійснення митного контролю, роботу митників сконцентровано на ризикованих операціях з товарами, зменшено вплив «людського фактору» на процеси та результати митного оформлення чим знижено рівень корупціогенних факторів.

Розроблений на підставі Кіотської конвенції та Конвенції про тимчасове



ввезення, МК України враховував положення Податкового кодексу України, та Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про доступ до публічної інформації». Основними його новаціями стали норми, що впроваджували елементи міжнародних стандартів митної діяльності та прогресивні інструменти здійснення митного оформлення. На відміну від попередньої редакції кодексу, значно збільшився обсяг прав декларантів у відносинах з митними органами, у тому числі встановлено чіткі підстави для відмови у митному оформленні та обов'язки митниці надати вичерпні роз'яснення причин такої відмови.

Бізнес відчув лібералізацію підходів в роботі митних органів завдяки встановленню вичерпного переліку основних документів, що повинні подаватись до митного оформлення. Було синхронізовано з максимальним урахуванням норм Податкового кодексу положення щодо строків проведення пост-аудиту. Визначено порядок надання, призупинення та відкликання статусу уповноваженого економічного оператора, який запроваджував можливість суб'єкту ЗЕД користуватися спеціальними спрощеннями при здійсненні митного оформлення, а для його проведення встановлювався значно менший термін – 4 години з моменту подання митної декларації та документів.

Для громадян було значно збільшено норми щодо переміщення товарів, встановлено перелік особистих речей, які не підлягали декларуванню та звільнялись від оподаткування, підвищено вартісну межу ввезення товарів без сплати податків. Запроваджувались елементи медіації шляхом укладення компромісу в справах про порушення митних правил.

З урахуванням кращих практик європейських країн та рекомендацій ВМО було введено дієву систему управління ризиками при здійсненні митного контролю, а також приділено значну увагу впровадженню електронного декларування та використанню інформаційних технологій.

Будучи інноваційними по своїй суті, вказані положення спрощували процедури митного контролю та оформлення, дозволяли бізнесу скороти витрати часу та фінансових ресурсів на здійснення митних формальностей, впроваджували антикорупційні механізми в діяльність митних органів, що мало сприяти розвитку ЗЕД, збільшенню надходжень митних платежів до бюджету та підвищенню інвестиційної привабливості нашої країни.

Позитивно слід оцінити і комплексний підхід до формування системи нормативно-правових актів, які супроводжували новий кодекс з моменту введення його в дію 01 червня 2012 р. У цей період фактично відбулась консолідація та кодифікація законодавства про митну справу, яке складається не

лише з Конституції України та МК України. Правовідносини в сфері державної митної справи регулюються й іншими законами України з питань порядку і умов переміщення товарів через митний кордон України, їх митного контролю та оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання ЗЕД, справляння митних платежів, обміну митною інформацією, ведення УКТЗЕД, здійснення контролю нехарчової продукції, протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил, організації і забезпечення діяльності митних органів; міжнародними договорами України, а також нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання МК України та інших законодавчих актів. Видання підзаконних нормативних актів з питань митних правовідносин здійснювалось Кабінетом Міністрів України та Міністерством фінансів України, які за активної участі фахівців Державної митної служби України у стислі терміни підготували біля 50 постанов та наказів, необхідних для забезпечення практичної реалізації окремих норм митного законодавства.

## **1.2. Правове регулювання діяльності митних органів в сучасних умовах**

Одним із найважливіших елементів євроінтеграційних процесів, до яких Україна активно долучилась ще наприкінці минулого століття, є ефективна та стійка законодавча база, що відповідає міжнародним вимогам та стандартам. Підтвердження тому, що інтеграція України у європейський правовий простір супроводжується широкомасштабним реформуванням правової системи України, знаходимо і у Ю.Ю. Акіменка, котрий наголошує, що міжнародні зобов'язання країни вимагають розробки нових національних законодавчих актів, орієнтованих на європейські правові стандарти, які встановлені у відповідних програмних нормативно-правових документах Ради Європи та законодавстві Європейського Союзу [4].

Як і у всьому світі, безпосереднє здійснення митної справи в Україні покладається на митні органи, які власне і забезпечують дотримання митного законодавства, цим органам належить виключна компетенція щодо її здійснення та відповідальність за повноту виконання в державі митного законодавства. При цьому митні органи виступають об'єктом управління в митній справі, суб'єктом такого управління є держава, а законодавство з питань державної митної справи представляє собою засіб управління.

Адміністративно-правове регулювання діяльності митних органів в цілому розвивається у відповідності до загальних підходів до впорядкування суспільних

відносин. Тому для з'ясування його специфіки, на самому початку слід розглянути сутність правового регулювання як структурного елемента правової системи та погляди вчених на це явище.

Походження терміну «регулювання» пов'язують, насамперед, із латинським словом «regulo», тобто – «правило» та розуміють як упорядкування, приведення чогось у відповідність з чимось [193]. При цьому правове регулювання охоплює різні боки суспільного життя, а юридична форма притаманна основним і найважливішим видам суспільних відносин у тих сферах людської активності, які окрім законодавчої форми потребують її змістовної правової наповненості [203].

Частіше за все, під правовим регулюванням в юридичній літературі розуміють один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави, а словник юридичної термінології правове регулювання класично визначає як процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [10].

Похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом, є адміністративно-правове регулювання, котре можна охарактеризувати як процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин. Адміністративно-правове регулювання розрізняється в галузях через самостійний механізм забезпечення такого регулювання: своєрідні підходи та засоби впливу права на суспільні відносини.

У період активного реформування системи органів державного управління та виходячи з мети нашого дослідження, вважаємо за необхідне звернутись до окремого напрямку – адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи, та виокремити суб'єктів, які беруть участь в адміністративно-правовому регулюванні митної сферою та вступають у правовідносини з суб'єктами публічного адміністрування. Як відомо, суб'єктом адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи є орган публічної адміністрації, який відповідно до визначеної законодавством компетенції здійснює владні управлінські функції з метою забезпечення реалізації публічного інтересу в галузі митної справи. В системі органів публічної адміністрації сучасної України вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів [149]. Спеціалізованими суб'єктами є Міністерство фінансів – як основна адміністративна структура із спеціальною компетенцією щодо формування державної митної політики, сфера діяльності якої поширюється на територію усієї держави, та Державна фіскальна

служба, до компетенції котрої віднесено реалізацію такої політики.

Характеризуючи таких суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи науковці вважають, що риси, які визначають їх суть, є однотипними з тими, що притаманні і суб'єктам адміністративно-правового регулювання в цілому. При цьому до загальних ознак цих суб'єктів відносять: вираження інтересів певної соціальної спільноти; існування системної організованості у структурі, функціях та діяльності; наявність властивих лише їм функцій, але у межах власної діяльності виконання загальних управлінських функцій; власна юридично обґрунтована організація; визначене місце у ієрархії державного апарату, повноваження на прийняття чітко визначених видів рішень [24].

Адміністративно-правовим регулюванням в галузі митної справи О.В. Іванов вважає процес цілеспрямованого, нормативно-організуючого впливу норм адміністративного й митного права та інших адміністративних засобів забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах у галузі митної справи з метою підпорядкування їх юридично встановленому порядку, а також встановленню та забезпеченню порядку переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України [53]. Акцентуючи увагу як на регулятивному, так і охоронному впливі норм на суспільні відносини у митній сфері, В.Т. Комзюк під правовим регулюванням діяльності митних органів пропонує розуміти здійснюваний всією системою правових засобів і форм результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, суб'єктами яких є митні органи, з метою їх впорядкування, розвитку і охорони відповідно з необхідністю забезпечення ефективності здійснення митної справи і реалізації державної митної політики, а також застосування заходів державного впливу до порушників митних правил та норм [65].

В сучасних умовах швидких змін законодавства, активного реформування центральних органів виконавчої влади, у тому числі в сфері формування й реалізації митної політики, а також посилення адміністративного впливу урядових структур на діяльність митних органів, наведене поняття потребує уточнення. При цьому пропонуємо врахувати, що сьогодні суб'єктами правовідносин у сфері державної митної справи є не лише митні органи. Так, з 21.06.2018 р. урядом був запроваджений експериментальний проект щодо унеможливлення ухилення від сплати митних платежів, на час реалізації якого право цілодобово перебувати в зонах митного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в інших місцях, де здійснюються митні формальності,

а також право доступу до автоматизованої системи митного оформлення, отримали поліцейські [162]. У результаті впровадження механізму «єдиного вікна» до суб'єктів, що здійснюють митні формальності, крім митних органів віднесені інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів через митний кордон України [121]. У результаті організаційних змін та перерозподілу функцій між територіальними органами ДФС з 2013 р. повноваження на проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи (пост-аудит контроль) з митниць передано підрозділам головних управлінь ДФС в областях.

Відтак під правовим регулюванням діяльності митних органів в сучасних умовах пропонуємо розуміти нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини у сфері здійснення державної митної справи і реалізації державної митної політики, суб'єктами яких є органи Державної фіскальної служби, правоохоронні та інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечується комплексом правових засобів спрямованих на систематизацію та вдосконалення таких відносин, а також забезпечення ефективного впливу до порушників митного та іншого законодавства [42; 43].

Як відомо, нормативно-правова база кожної країни формується під впливом національних традицій та сталих підходів як до утворення системи державних органів так і до створення правових джерел, якими унормовуються певні суспільні відносини. Суб'єкти прийняття нормативно-правових актів у сфері митних правовідносин повинні мати достатні повноваження для їх підготовки та формалізації. Не слід забувати і про те, що розвиток внутрішнього митного законодавства багато в чому зумовлюється рівнем міжнародного митного співробітництва, котрий називають одним з основних чинників розвитку митної справи в державі [61]; митне право ґрунтується як на внутрішньому, так і на міжнародному законодавстві [179], а у процесі своєї реалізації митна справа оновлюється, пристосовується до нових умов суспільно-економічного життя держави та міжнародної спільноти, що вимагає постійного оновлення її нормативно-правової підсистеми [64].

На фоні активної участі України в міжнародній співпраці та поглиблення євроінтеграційних процесів, виникла нагальна потреба у створенні уніфікованої, прозорої та зрозумілої усім учасникам митних правовідносин, нормативної бази. На нашу думку, сьогодні існує велика кількість недостатньо систематизованих

джерел права, які не завжди ефективно впливають не лише на діяльність митних та інших контролюючих органів, а й на суспільство в цілому. Розглядаючи правове регулювання діяльності митних органів в контексті їх інституційного розвитку, спробуємо з'ясувати особливості нормативної бази, завдяки якій відбувається вплив на суспільні відносини, що складаються з приводу переміщення певних об'єктів через митний кордон України. Насамперед, слід визначитись з терміном «митне законодавство», до аналізу якого ми приступаємо. Вважаємо, що дана інституція представлена широким колом нормативно-правових актів різної юридичної сили та різних зовнішніх форм вираження, відтак митне законодавство слід досліджувати виходячи з широкого розуміння цього терміну.

На думку спеціалістів, найбільш значну групу джерел адміністративного права становлять нормативно-правові акти, які утворюють систему, побудовану відповідно до принципу верховенства закону. Місце конкретного джерела адміністративного права у цій системі визначено поняттям «юридичної сили», який характеризує ступінь підпорядкованості нормативно-правових актів: усі вони спираються на норми Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу; нормативно-правові акти вищих органів виконавчої влади служать юридичною базою для актів, що прийняті органами нижчого рівня; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади мають більший масштаб дії, ніж акти органів нижчого рівня; нормативно-правові акти галузевого (відомчого) характеру – ґрунтуються на джерелах загальнодержавного характеру [1].

Законодавство України з питань державної митної справи складається з Конституції України, Митного та Податкового кодексів України, інших законів України, що регулюють питання митної справи, з міжнародних договорів України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу України та інших законодавчих актів [85]. Як бачимо, наведений у ст. 1 МК України перелік видів нормативно-правових актів, якими регулюється митна справа, не є вичерпним. Для систематизації його елементів поділимо їх на дві великі групи: внутрішнє законодавство та міжнародні джерела, що регулюють правовідносини в митній сфері. До першої відносимо закони (у тому числі Конституцію України та МК України), підзаконні нормативні акти (укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабміну, відомчі накази (Державної митної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства доходів і зборів України, Державної фіскальної служби України) тощо. Друга група формується з актів

міжнародного права (міжнародних конвенцій та угод, різного роду меморандумів, протоколів та ін.), якими встановлюється порядок взаємодії України з іншими країнами, митними союзами та міжнародними інституціями з питань, пов'язаних з переміщенням товарів і предметів через кордон, або участі країни в міжнародних організаціях.

Ратифіковані Україною міжнародні договори стають нормами національного права, а обраний курс на євроінтеграцію зобов'язує адаптувати решту вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів. Тут найбільш вагомим досягненням стало впровадження міжнародних стандартів Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур шляхом прийняття у березні 2012 р. нової редакції МК України, що містить максимальну кількість норм прямої дії, які приведені у відповідність до її вимог.

Як і багато галузей права, митне право спирається на конституційну основу й на саму Конституцію, яка являє собою платформу, міцну базу для розвитку законодавства [42]. Конституція України хоча і не містить норм, які б прямо регулювали питання діяльності митних органів, проте визначає базові засади діяльності державних органів та обсяг основних прав і свобод особи.

Стаття 17 Основного Закону визначає, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом; ст.19 вимагає від органів державної влади і їх посадових осіб діяти лише на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами; а ст.92 містить однозначну вказівку на те, що виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи та правовий режим державного кордону. При цьому єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України, до виключної компетенції якої належить прийняття законодавчих актів, які мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів [66]. Науковці визначають, що «виконання своїх функцій щодо формування митної політики Верховна Рада України здійснює відповідно до Конституції, законів України, Регламенту Верховної Ради шляхом законотворчості – процесу, результатом якого є видання нормативно-правових актів, що містять певні правові норми, які регулюють відповідну групу суспільно-правових відносин. Іншими словами, функцією Верховної Ради у формуванні та реалізації митної політики є її законодавче забезпечення» [60].

Знаходимо підтвердження цьому і безпосередньо в МК України, ст. 7 якого

підкреслює значимість законів (як форми вираження норм права) в митному праві, однозначно вказуючи, що засади державної митної справи, у тому числі правовий статус митних органів, митна територія і митний кордон, процедури митного контролю та оформлення, митні режими та умови їх застосування, заборони та обмеження щодо переміщення окремих видів товарів, умови та порядок справляння митних платежів, визначаються Митним кодексом та іншими законами України. Поряд з цим, науковці відзначають і певну недосконалість чинного Митного кодексу, особливо з питань нормативних моделей юридичної процедури, що призводить до постійного видання великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, які тлумачать або уточнюють основні митні процедури, відповідно знижуючи ефективність системи норм права з питань митної діяльності, викликаючи незадоволення посадовців митної служби та клієнтів [70].

Наявність у Верховної Ради України можливості приймати правові акти з питань митної справи не викликає сумнівів, а реалізуються її повноваження щодо регулювання в окресленій сфері, шляхом прийняття законів та постанов.

З огляду на практичні аспекти сучасної законотворчої діяльності нестабільність законодавства не лише визнається серйозною проблемою, а й визначається чи не найголовнішим серед корупційних ризиків, що виникають у процесі його застосування. О.Ю. Бусол вказувала на таку критичну ознаку, що переважна більшість законів, які приймаються, спрямовані на внесення змін і доповнень до чинних законів, а до окремих законів зміни та доповнення вносилися понад 100 разів [14].

Не можна не відмітити і провідну роль Верховної Ради України в процесі адаптації національного митного законодавства до норм міжнародного права, оскільки саме цей орган уповноважений розробляти і приймати законодавчі акти – як спеціального характеру, стосовно прийняття зобов'язань і реалізації конкретних міжнародних договорів, так і загального характеру.

Поряд з цим, Парламент України здійснює й інші важливі для реалізації норм міжнародного митного права повноваження: надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, їх денонсація, здійснення парламентського контролю за виконанням міжнародних зобов'язань тощо. Таким чином, саме законам як формі вираження правових норм належить провідна роль в регулюванні діяльності митних органів. Проте, митне законодавство не вичерпується виключно законами.

Досліджуючи підзаконний рівень правової регламентації митної діяльності в Україні, нагадаємо, що підзаконний нормативно-правовий акт являє собою акт,



який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм, але при цьому менша юридична сила таких актів, на думку О.Ф. Скакун, зовсім не означає їх меншої юридичної обов'язковості й вони посідають важливе місце в усій системі правового регулювання [183].

Серед підзаконних нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання діяльності вітчизняних митних органів, найбільша питома вага належить актам таких вищих органів влади як Кабінет Міністрів України та Президент України. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження [150]. Такі акти видаються у двох формах: нормативного характеру – у формі постанов, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Враховуючи, що розпорядження Кабміну не носять нормативного характеру, а відтак, і не можуть встановлювати правила поведінки для учасників митних правовідносин, у нашому дослідженні вони вивчатись не будуть.

Конституція України визначає, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а до його повноважень віднесено й питання діяльності митних органів, серед яких: вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробка проекту та забезпечення виконання Державного бюджету; здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організація та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності та митної справи. КМУ здійснює спрямування і координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, у тому числі і з питань митної справи. Така управлінська діяльність відбувається в межах повноважень уряду і передбачає: впровадження тарифних заходів регулювання ЗЕД шляхом встановлення розмірів митних зборів і плати за митні процедури; впровадження нетарифних заходів регулювання ЗЕД шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування та квотування; координацію діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади, Державної фіскальної служби та інших контролюючих органів з питань, пов'язаних із переміщенням товарів через митний кордон; проведення переговорів та укладання міжнародних договорів з митних питань.

Аналогічні норми містяться і в п.8 ст.2 ЗУ «Про Кабінет Міністрів

України». А ст. 20 цього Закону додатково до вказаних позицій, визначає, що уряд не лише організовує та забезпечує здійснення митної справи, а й має цілий ряд повноважень, які прямо або опосередковано впливають на діяльність митних органів та суб'єктів господарювання і громадян, що переміщують товари через митний кордон.

Бланкетний характер цілого ряду норм МК України дозволяє регулювання окремих питань, пов'язаних із визначенням порядків та процедур проведення окремих видів діяльності, переміщенням через кордон певних об'єктів або здійсненням митних формальностей, Кабінету Міністрів України шляхом видання відповідних нормативно-правових актів з таких питань.

Постановами Кабміну врегульовано: порядок інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна» (ст.33) [39]; порядок верифікації сертифікатів і декларацій про походження товару (ст. 47) [141]; порядок ведення УКТЗЕД (ст.68) [140]; перелік пунктів пропуску через державний кордон, в яких переміщуються товари (ст.195) [133]; розмір плати за виконання митних формальностей митниціями (ст. 247) [164]; положення про митні декларації та їх форми (ст.257) [108]; перелік товарів, транзит яких здійснюється за умови гарантування сплати митних платежів (ст.305) [134]; типові технологічні схеми митного контролю (ст.318) [107]; порядок здійснення попереднього документального контролю (ст.319) [36]; вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд товарів і транспортних засобів (ст.338) [129]; обсяги та порядок ввезення лікарських засобів (ст.370); перелік заборонених до вивезення товарів та порядок вивезення дорогоцінних металів й культурних цінностей (ст.373) [156]; правила продажу товарів магазинами безмитної торгівлі (ст. 420) [146]; зразки форменого одягу та норми забезпечення ним (ст.552) [132]; порядок проведення робочих зустрічей керівництва митниці з представниками митного органу суміжної іноземної держави (ст.566) [145]; порядок проведення конкурсу на прийняття на державну службу в митні органи (ст.570) [144]; положення про спеціальні звання посадових осіб (ст.573); перелік спеціальних засобів та порядок їх застосування (ст.583) [34]; розмір та порядок встановлення заробітної плати посадових осіб митних органів (ст. 585) [37] та ряд інших питань.

Крім окреслених питань, Кабмін регулює правовідносини, що виникають у ході взаємодії митних органів з іншими державними органами і громадянами; у повній мірі на діяльність митних органів та їх посадових осіб розповсюджуються норми правових актів щодо організації роботи з протидії корупції, проходження державної служби, включаючи вступ на таку службу,

просування на вищі посади на умовах конкурсного відбору, оцінювання результатів службової діяльності, підвищення професійної компетенції. До того ж питання створення, ліквідації та реорганізації митних органів, а також затвердження положення про центральний орган в сфері реалізації митної політики, також віднесені до сфери повноважень уряду.

Постановами КМУ була утворена ДФС України [168], затверджене положення про ДФС [114] та сформовані територіальні органи фіскальної служби (у тому числі митні пости як відокремлені структурні підрозділи митниці) [168]. Як бачимо, урядом здійснюється правове регулювання митної діяльності у двох напрямках: по-перше, як вплив на організацію здійснення переміщення товарів та предметів через кордон, а по-друге, як вплив на функціонування самих митних органів та діяльність їх посадових осіб.

Важливе місце в правовому регулюванні і здійсненні управління з питань організації діяльності митних органів займає Президент України, котрий видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. І хоча в окремих випадках слід погодитись із критичними зауваженнями щодо наявності певного нігілістичного потенціалу в регулюванні діяльності провідних органів виконавчої влади Указами Президента, Глава держави приймає участь в регулюванні питань організації та діяльності митних органів, що можна проілюструвати наступним: у 1991 році було утворено Державний митний комітет України та затверджено Тимчасове положення про цей орган [167]; пізніше аналогічним чином затверджувались: у 1995 р. – Положення про Державний митний комітет [110], а у 2000 р. – Положення про Державну митну службу [112]; у 2007 р. для виконання Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» було впроваджено заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва [147]; у 2008 р. затверджено програму боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил на 2008-2009 р., відому як програму «Контрабанді – стоп» [159]; у 2011 р. ініційовано процедуру внесення змін до деяких законодавчих актів щодо застосування правил «Інкотермс» [120]; у 2012 р. в результаті реорганізації Державної митної служби та Державної податкової служби утворено Міністерство доходів і зборів України [127], а у 2013 р. – затверджено Положення про нього [155].

Наступна група підзаконних правових джерел складається із відомчих нормативних актів. У таких наказах містяться вторинні норми, які конкретизують первинні норми права, встановлені законами. Як правило, такі акти мають внутрівідомче юридичне значення, видаються лише з питань, котрі

відносяться до компетенції ЦОВВ, та відповідно розповсюджуються на службовців та працівників такого відомства. Необхідність видання відомчих наказів обумовлюється рядом факторів, основними серед яких є: пряма вказівка нормативно-правового акту щодо видання акту визначеної форми для конкретизації певної норми законодавства; недостатньо чітке визначення прав та обов'язків суб'єктів; прогалини в регламентації правовідносин тощо.

Серед позитивних рис відомчих актів прийнято виділяти відносну швидкість їх прийняття, достатню гнучкість та мобільність, охоплення різних сторін суспільних відносин, швидкість реалізації вимог таких актів та ін. Поряд з цим, занадто явне захоплення створенням відомчих наказів, розпоряджень, інструкцій та рекомендацій вважається показником таких негативних явищ, як надмірного нормативного регулювання суспільних відносин та невисокої якості ухвалених законів.

Не принижуючи ролі підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні суспільних відносин, науковці вказують на тенденцію до невиправданого зростання обсягів підзаконної правотворчості, закликають більш виважено підходити до видання підзаконних нормативно-правових актів з огляду їх прив'язки до законів, вчасності прийняття та можливості реалізації.

Положення про Державний митний комітет України, затверджене Указом Президента України від 20.01.1995 р. передбачало, що Держмитком у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання законодавства України накази, організовує і контролює їх виконання [110].

Через п'ять років – у серпні 2000 р. після утворення в якості центрального органу виконавчої влади Державної митної служби України їй дозволялось на основі та на виконання актів законодавства видавати накази, організовувати і контролювати їх виконання (у тому числі, видавати спільні акти з іншими органами виконавчої влади). Одночасно ставилась вимога щодо обов'язкової реєстрації нормативно-правових актів Держмитслужби [112].

Пункт 7 прийнятого у 2007 р. Положення про Державну митну службу України зберігаючи за Держмитслужбою повноваження на видання наказів, організацію та контроль їх виконання, уточнював, що робиться це у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства, а проекти нормативно-правових актів Служби, які підлягають державній реєстрації, погоджуються з Міністром фінансів [136].

На основі проведеного ще у 2005 р. поглибленого розгляду очікуваних наслідків підпорядкування Державної митної служби Мінфіну І.В. Письменним було обґрунтовано, що за Міністерством фінансів мають бути нормативно

закріплені координуючі та інтегруючі функції щодо реалізації стратегічних напрямів митної політики, а Державна митна служба повинна мати автономію щодо вирішення всіх оперативних питань службової діяльності [106]. Протилежної думки дотримувався Л.М. Давиденко, який вважаючи норми митного законодавства далекими від досконалих, вимагав невідкладних дій по його вдосконаленню, що обумовлювалось необхідністю поступового переходу від регулювання митних процедур здебільшого відомчими актами до законодавчого регулювання [28].

У результаті розпочатої у 2010 р. адміністративної реформи та прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» і врегулювання деяких питань організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [38], було змінено порядок видання нормативно-правових актів. Таке право отримали міністерства, які визначали пріоритетні напрями розвитку та забезпечували нормативно-правове регулювання, а інші ЦОВВ в межах повноважень могли видавати лише накази організаційно-розпорядчого характеру. Фактично у цей період припиняється самостійність Держмитслужби у прийнятті нормативних актів. З набранням чинності вказаним законом та затвердженням 25.05.2011 р. Кабміном «Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», митні органи втратили право створювати власні нормативно-правові акти для врегулювання питань здійснення митної справи.

Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» здійснення нормативно-правового регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій та митній сферах віднесено до його виключної компетенції. З вказаного часу Міністерство стало тим суб'єктом, котрий видавав відомчі нормативні акти для регулювання суспільних відносин в митній галузі. З травня 2011 р. Держмитслужба України у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабміну, наказів Міністерства фінансів України та доручень Міністра видає лише накази організаційно-розпорядчого характеру [113].

Як бачимо, у 2011 р. відбувся ряд змін в законодавстві, що регулювало підготовку нормативно-правових актів, якими керуються посадові особи митних органів при виконанні митних формальностей та в інших питаннях, пов'язаних із здійсненням митної справи. Оскільки при цьому не були враховані особливості формування відомчої нормативної бази митних органів за попередні 20 років, перед митницями постала проблема визнання нечинними наказів (у тому числі

спільних з іншими органами), щодо яких було проведено державну реєстрацію. Цілком логічно, що це міг би зробити Міністр фінансів, проте дана проблематика не знайшла своєї правової реалізації. На наше переконання, передача повноважень на прийняття відомчих нормативно-правових актів суб'єкту (Мінфіну), який не забезпечує реалізацію державної митної справи, а відтак – не має профільних спеціалістів, з одного боку підвищила рівень вимогливості до процесу підготовки та погодження проектів таких документів, а з іншого – призвела до уповільнення темпів реагування на відомчу проблематику.

З грудня 2012 р. – по березень 2014 р. в якості центрального органу виконавчої влади проіснувало Міністерство доходів і зборів України, утворене в результаті об'єднання Державної митної служби та Державної податкової служби. Згідно п. 9 Положення про міністерство, цей орган у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видавав накази, організовував і контролював їх виконання.

У травні 2014 р. шляхом реорганізації Міндоходів утворена Державна фіскальна служба, яка на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання» [126; 42]. Втративши статус міністерства, служба відповідно позбавлена повноважень на формування державної політики у визначеній сфері. Проте, за п'ять років так і не були внесені корективи в МК України, ст. 545 якого визначає, що ДФС України як «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику», спрямовує, координує та контролює діяльність митниць, здійснює інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання.

Оцінюючи вищенаведене у комплексі з вимогами ч. 1 ст. 23 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» констатуємо, що фіскальна служба у межах своїх повноважень видає накази, але виключно «організаційно-розпорядчого характеру» [169].

На розбіжності у вказаних нормах вже вказували вчені та пояснювали це невнесенням змін в Митний кодекс після ліквідації Міністерства доходів і зборів та рекомендували удосконалити ст. 545 МК України для визначення, які саме накази ДФС має повноваження видавати [47]. Але, на нашу думку, є й інші невідповідності, які також слід виправити: в Митному кодексі України Державна

фіскальна служба України називається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (п. 34-1 ст. 4 МК України) та розуміється як центральний орган виконавчої влади, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики, забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [123].

Вказане визначення міститься в МК України з 2013 року та фактично відображає повноваження міністерства (доходів і зборів), а не служби (фіскальної). Якщо звернутись до ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», ми побачимо, що центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених сферах, є міністерство (ст. 6), а одним з його основних завдань як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання (ст. 7).

Утворюються центральні органи виконавчої влади для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, а їх діяльність спрямовується та координується КМУ через відповідних міністрів згідно із законодавством. Відповідно, Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабміном через Міністра фінансів, і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. До основних завдань ДФС в сфері митної справи віднесено: реалізацію державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового і митного законодавства, контроль за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів; а також внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державної митної справи і державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства,

здійснення контролю за надходженням до бюджетів податків і зборів, митних та інших платежів [126].

Тобто, ДФС не формує, а лише реалізовує державну політику в сфері державної митної справи, та вносить пропозиції щодо забезпечення формування такої політики Міністерству фінансів. Саме Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства [139]. Відповідно до покладених на нього завдань Мінфін: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, уряду та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; а також розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції.

З огляду на проведений аналіз, пропонуємо привести норми МК України у відповідність до вимог щодо формування центральних органів виконавчої влади та фактично виконуваних функцій ДФС з реалізації державної митної політики, для чого в тексті Митного кодексу України замінити слова «забезпечує формування» на «вносить пропозиції щодо формування державної митної політики».

У ході аналізу правового регулювання діяльності митних органів хочемо відмітити, що відомча нормотворчість у період активного реформування системи органів, що формують та реалізують державну митну політику, не відрізняється послідовністю. Сьогодні, серед локальних наказів нормативно-правового характеру, які врегульовують окремі питання діяльності органів, що безпосередньо забезпечують здійснення державної митної справи, є накази Державної митної служби України, Міністерства доходів і зборів України, Міністерства фінансів України. До цього ж переліку можна віднести навіть кілька наказів ДФС України з питань організації функціонування підрозділів власної безпеки, видання та чинність яких є доволі спірними через те, що вони, на нашу думку, містять норми, які зачіпають права окремих громадян. Проте, це скоріше виняток із досліджуваної системи відомчих нормативних актів, і більш детально ми проаналізуємо їх в контексті впровадження антикорупційних механізмів в діяльність митних органів.



### 1.3. Шляхи вдосконалення організаційної структури митних органів України: новітні тенденції та їх правова регламентація

Більш ніж тисячолітня історія створення, розвитку та функціонування української митниці дозволяє стверджувати, що вона завжди була невід'ємним інститутом державності: захищала економічні інтереси, забезпечувала безпеку держави та поповнення її бюджету. Завдяки ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС в Україні активізувались процеси перебудови практично усіх державних органів з урахуванням кращих практик європейських країн.

Митний кодекс Європейського Союзу у жодній зі своїх статей не торкається питань організації митної служби, залишаючи їх на розсуд національного законодавця, оскільки інституційна організація митної справи регулюється нормами адміністративного права. Так само механізм митної справи – система, структура, проходження служби та інші аспекти організації митної справи, регламентується нормами національного адміністративного права [41]. Для України важливо дослідити й використати кращий європейський досвід з питань організації митної адміністрації.

У концентрованому вигляді його акумульовано в так званих митних прототипах – стандартах, запропонованих Європейською комісією для митних адміністрацій країн, які є кандидатами на вступ до ЄС. У сфері організації й управління митними службами прототипи визначають стратегічну мету – створення сучасної митної адміністрації, яка відповідає міжнародним стандартам та задовольняє потреби зацікавлених сторін.

Як відзначають спеціалісти, в успішній роботі митниці зацікавлені багато хто: міжнародні організації, керівництво конкретної країни, інші установи державної влади, митні служби інших країн, учасники зовнішньоекономічної діяльності, фізичні та юридичні особи, представники різних соціальних верств населення, групи за різними інтересами [196].

Успішність може визначатись як здатність певного державного органу швидко, просто, економічно раціонально та ефективно виконувати поставлені перед ним мету і завдання. Функціональні та структурні зміни в системі та організації діяльності вітчизняних митних органів носять перманентний характер. При цьому вважається, що митна система України пройшла довгий еволюційний шлях і з кожним етапом реорганізаційних змін наближається до загальноприйнятих європейських стандартів [197]. Запорукою належної та злагодженої роботи будь-якої митної структури світу є її вдосконалена, потужна та водночас мобільна і автономна система митних органів.

Заручившись думкою фахівців, переконані, що саме від цього аспекту певною мірою залежить благоустрій, захищеність та впевненість у «завтрашньому дні» населення розвинених країн, міжнародної спільноти [41]. Враховуючи загальні тенденції розвитку, вважаємо можливим віднести і до митної служби висновок А.О. Сушовець (сформований відносно податкових органів) щодо необхідності трансформувати службу у провідну демократичну та підзвітну суспільству високоефективну державну установу, яка діє на правових засадах та користується довірою і підтримкою суспільства [186].

В цілому позитивно сприймаючи необхідність системних перетворень у митній справі та активне впровадження рекомендацій Всесвітньої митної організації та Ради Європи, хочемо відмітити, що за період з грудня 2012 року вітчизняні митні органи зазнали реформ, які не завжди вдосконалювали (в розумінні покращували, підносили на вищий щабель, змінювали в бік поліпшення), а скоріше трансформували їх структуру.

Аналізуючи представлену в попередніх розділах хронологію розвитку української митниці за останні 27 років, виділяємо період 1991-2012 років, в який зміни структури та внутрішньої організації діяльності проводились у достатньо однозначно визначеному напрямку вдосконалення та, як вже нами вказувалось, – з урахуванням вимог щодо поступової адаптації до стандартів діяльності, рекомендованих ВМО [42]. При цьому, у 2008 році на думку Є.В. Додіна та О.П. Федотова тогочасні тенденції функціонування світового співтовариства поставили низку нових завдань перед митною службою України, які вимагали проведення докорінної та нарешті, сподівались вчені, остаточної модернізації системної діяльності митної служби [41]. Через сім років – у 2015 році, ситуація вже не здавалась такою оптимістичною, а реорганізація митниць ДФС тим же автором характеризувалась як цілком затягнута та заплутана, яка більше нагадувала не їх реструктуризацію, а навпаки – оптимізацію, помножену на безкрайній ротаційний процес, що поволі спричиняє тотальну розгубленість та деморалізацію особового складу [189].

Поворотною подією, що справила настільки негативний вплив, стало об'єднання податкової та митної систем, розпочате відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», вдало охарактеризоване професором В.В. Ченцовим як «об'єднання гігантів з армією територіальних органів». І хоча подібна політика об'єднання в одному органі податкових і митних органів має місце у багатьох країнах, а розвинені держави поступово виробили свої індивідуальні моделі трансформації служб в єдиний орган

виконавчої влади [23] проведена оптимізація не принесла очікуваних результатів.

Новостворене Міністерство доходів і зборів стало центральним органом виконавчої влади та головним органом у системі ЦОВВ з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Як бачимо, питання адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики було виключено з кола таких, що належать до повноважень Мінфіну та передані Міністерству доходів і зборів.

Відтак, зважаючи, що більше 60% дохідної частини бюджету формуються за рахунок податкових та митних платежів, Мінфін втратив контроль за бюджетними надходженнями.

До прийняття рішення про об'єднання цих структур (в основу якого, на переконання закордонних експертів та вітчизняних реформаторів, була покладена модель об'єданого функціонування податкових та митних органів Великої Британії) діяльність Державної податкової служби та Державної митної служби координувалась Кабміном через міністра фінансів. При цьому Мінфін був головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової та митної політики. Із створенням Міндоходів йому була передана функція з формування та забезпечення реалізації державної податкової та митної політики. Відповідно Мінфін втратив свої повноваження в цій сфері, що принципово відрізняло проведену трансформацію державних органів від практики європейських країн, де у тій же Великій Британії аналогічні органи підвідомчі Міністерству фінансів.

Як ми вже зазначали, з урахуванням вимог Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» саме міністерства вповноважені розробляти політику у тій чи іншій сфері. Відтак, до основних завдань Міндоходів було віднесено забезпечення формування державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація державної митної політики, а також боротьбу з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Фактично в одному міністерстві сконцентрувалось досить ризиковане поєднання: Міндоходів уповноважили

одночасно розробляти політику у сфері оподаткування та митної справи і адмініструвати податки, збори та інші платежі. В подальшому бізнес відчув негативні прояви такого реформування, що проявились у додатковому фіскальному тискові на підприємницьку діяльність.

Керівництво Міндоходів вважало власним досягненням, що інтеграція податкової та митної служб у єдине ціле була проведена у рекордні строки – до середини 2013 року, фактично за 6 місяців. Водночас у Великій Британії на це знадобилось 3 роки, стільки ж Канаді. Проте, нашвидкуруч з'єднаний український «аналог» об'єднаного відомства відрізнявся нераціональною структурою, відсутністю чіткості в управлінні та недостатньо високою ефективністю. Враховуючи, що міністерство очолив голова Державної податкової служби, джерелом структурних перетворень, основних кадрових призначень та генератором напрямків подальшої фіскальної політики став саме цей орган. Чисельність центрального апарату міністерства перевищувала 2200 осіб та включала 24 департаменти, лише 4 з яких мали митне спрямування. Основне навантаження по організації митного контролю та забезпеченню діяльності всіх територіальних органів митного напрямку в країні припадало на Департамент митної справи, чисельність якого була практично вдвічі меншою від штату центрального апарату Держмитслужби та складала близько 130 осіб. Враховуючи непропорційність кадрового складу (митники склали менше 1/4 особового складу), погіршення умов організаційного та фінансового забезпечення та зниження професіоналізму в питаннях управління митним напрямком, проведену трансформацію скоріше можна вважати поглинанням, ніж оптимізацією. Так, податкову справу продовжували здійснювати на регіональному рівні 28 головних управлінь Міндоходів (обласних) та на районному рівні – ще 333 податкові інспекції; натомість здійснення митної справи на всій території України в якості органів регіонального рівня забезпечували 27 митниць.

У намаганні створити оптимальну організаційну структуру фіскального апарату, яка б виключала наявність у ній підрозділів з аналогічними дублюючими функціями міністерством були об'єднані за функціональним принципом ряд підрозділів митних та податкових органів, які на думку реформаторів, забезпечували виконання схожих завдань. Однак, внаслідок того, що в процесі реорганізації не була врахована специфіка здійснення митної справи, митницями був частково втрачений кадровий потенціал та дезорієнтовано роботу профільних відділів. Принципових змін зазнали структура, функції та організаційне підпорядкування підрозділів митних органів:

із складу митниць були передані до Головних управлінь Міндоходів в областях структурні підрозділи, безпосередньо задіяні у виконанні завдань, покладених на митні органи міжнародними договорами, МК України та законами України (митних інформаційних технологій, статистики та аналізу, митних платежів, митного аудиту), на 80% були скорочені відділи правової роботи. У 2013 році були ліквідовані підрозділи боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями у складі митниць, а замість них утворено підрозділи податкової міліції, як оперативні підрозділи для виконання аналогічних завдань з функціональним підпорядкуванням Головному оперативному управлінню Міндоходів. Це призвело до того, що оперативне управління боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями, уведене в структуру митниці, представляло собою підрозділ податкової міліції, який фактично не підпорядковувалось керівництву митного органу.

Не продумана в деталях та організаційно погано забезпечена реформа, яку керівництво Міндоходів намагалось позиціонувати як кращий досвід європейських та світових податково-митних служб, не призвела до колапсу в роботі митниць у 2013 р. лише тому, що в переважній їх більшості продовжували працювати посадові особи, де-юре переведені до штату Головних управлінь Міндоходів в областях. Як ми вже зазначали в проведених раніше дослідженнях, територіально залишились в митницях та «напівлегально» функціонували підрозділи (або окремі посадові особи), що забезпечували безперебійну роботу програмного забезпечення та супутникового зв'язку, обслуговування комп'ютерної техніки, адміністрування митних платежів, вели статистику зовнішньоекономічної діяльності та супроводжували судові спори [44].

Передання функцій проведення документальних перевірок (як форми митного контролю) підрозділам Головних управлінь, в структурі яких були створені відділи податкового та митного аудиту, доповнене введенням мораторію на перевірки бізнесу, фактично знищило систему пост-аудитконтролю, яка традиційно вважається належною противагою спрощенню та прискоренню митних процедур [44]. І проблема не лише в тому, що переважна більшість питань, які підлягають перевірці у ході митного аудиту, відносяться до виключної компетенції митниць та потребують наявності відповідних фахових знань з митної справи. Згідно стандартного правила 6.6 Кіотської конвенції, система митного контролю містить у собі контроль на основі методів аудиту. Відтак, відсутність у системі вітчизняного митного контролю на основі методів аудиту є порушенням взятого на себе Україною зобов'язання при приєднанні до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур.

Вказане призвело до певного розбалансування системи митного регулювання, оскільки спрощення митних процедур повинно відбуватись паралельно із забезпеченням дієвого митного контролю під час та після митного оформлення, оскільки ефективність здійснення митних процедур пов'язана із необхідністю чіткої концентрації функцій, пов'язаних, наприклад, з адмініструванням митних платежів, у різних структурних підрозділах, але в межах єдиного «митного блоку». Про це свідчить й зарубіжний досвід організаційної побудови структур, до складу яких входять як податкові, так і митні органи [17].

Від проголошеної у березні 2014 року ліквідації Міністерства доходів і зборів України очікували відновлення втраченої самостійності митних органів, прогнозувалось роз'єднання штучно «схрещеної» структури. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2014 р. № 67 було не лише ліквідовано Міндоходів, а й припинено здійснення незавершених до того часу заходів щодо реорганізації Державної податкової служби і Державної митної служби, відновлено діяльність вказаних служб та визначено, що Державній митній службі повертається статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [153].

Подальші кроки Уряду певний час підтверджували намір відмовитись від невдалої спроби скопіювати закордонний досвід: постановою Уряду від 05.04.2014 р. № 85 було затверджено граничну чисельність працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади для Державної податкової служби 1460 одиниць – центральний апарат і 44664 – територіальні органи; для Державної митної служби відповідно – 327 одиниць для центрального апарату та 12405 – для митниць [35]. На рівні територіальних органів почали готуватись до передачі документів, створених в процесі функціонування экс-митних підрозділів, та повернення персоналу митниць, який був упродовж 2013 року переведений до штату головних управлінь Міндоходів в областях.

Відтак, досить неочікувано 02.05.2014 р. урядом було прийняте рішення про утворення Державної фіскальної служби як центрального органу виконавчої влади, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення, із одночасним визнанням таким, що втратило чинність раніше ухваленого рішення про його ліквідацію [168]. На жаль, не можемо погодитись з думкою окремих дослідників, які вважають ДФС «якісно новим вітчизняним органом» [201],

оскільки крім пониження статусу з «міністерства» на «службу» принципових змін не відбулось. Положення про Державну фіскальну службу [114] мало чим відрізнялось від Положення про Міністерство доходів і зборів, та закріпило подальше функціонування в складі ДФС податкових та митних органів. ДФС України була включена до системи центральних органів виконавчої влади, чия діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а оскільки повноваження на формування політики у визначеній сфері віднесено до повноважень міністерств, ДФС лише реалізовує державну політику в сфері державної митної справи, а формує її Міністерство фінансів.

Повернувши повноваження Міністерство фінансів України активізувало запровадження інституційних змін Державної фіскальної служби, які, на думку його керівництва, мали дозволити значно підвищити якість надання державних послуг громадянам та бізнесу, зосереджуючи увагу, у першу чергу, на фіскальній складовій діяльності митниць [44]. Для цього з червня 2015 року Міністерство фінансів репрезентує розраховану на 2 роки реформу ДФС, яка, на думку її розробників, мала сприяти поглибленню інтеграції податкових та митних органів в структурі ДФС, при цьому – аж до повної ліквідації митниць як територіальних органів і юридичних осіб, та включення їх до структури регіональних підрозділів ДФС. Представленим проектом Закону України № 2177а від 30.06.2015 р. «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби» передбачалось утворення єдиного територіального органу ДФС у регіоні, якому будуть підпорядковані митниці та податкові інспекції. Пропозиція обґрунтовувалась можливістю оптимізувати територіальні органи та скоротити чисельність працівників. Однак, виходячи із положень про те, що «у міру необхідності митниці створюються у населених пунктах, на залізничних станціях, в аеропортах, морських і річкових портах та інших об'єктах, розташованих у зоні діяльності територіального органу», мова іде про структурну одиницю із повноваженнями, якими сьогодні наділені митні пости.

Такий некомпетентний підхід до реформування митних органів досить критично оцінюється спеціалістами та науковцями. Екс-голова ДМСУ А.В. Макаренко заявляє: «З моменту поглинання митниці податковою, а саме до цього призвело так зване «об'єднання» двох служб, усі подальші роки ми спостерігали за стагнацією митниці, ліквідацією основного напрямку її діяльності, професійного складу і нівелюванням ідеї митної справи і митної безпеки країни. З моменту об'єднання двох служб ми втратили головне, що відрізняє митні органи інших держав від української митниці: потужну правоохоронну

складову» [59].

Член парламентського Комітету з питань податкової і митної політики Т. Острікова, вважає, що модель Міндоходів себе не виправдала, а в результаті об'єднання митниці з податковою загубилася ціла низка функцій митниці, у тому числі з експортного контролю, захисту інтелектуальної власності, здійснення митного пост-аудит контролю. Голова цього ж Комітету Н. Южаніна аргументує необхідність створення самостійної митної системи тим, що в складі ДФС митниці не приділяється належна увага, і вона не реформується, а реформи, які повинні були проводитися у сфері інформаційного забезпечення і кадрової комплектації – провалені.

Ще у 2009 р. фахівцями відзначалось, що реформування системи органів виконавчої влади в Україні відбувається суперечливо: перестановка та зміна керівників, перейменування органів, ліквідації одних і утворення інших – усе це в умовах відсутності уваги до виконання стратегічних завдань та дотримання передбаченої законами відповідальності органів виконавчої влади за свою управлінську діяльність [24]. Саме прикладом такого перманентного реформування представляється реформування системи української митної служби. О.В. Іванов констатує, що з моменту свого створення у 1991 році і до 2015 р. система вітчизняних митних органів зазнала щонайменше сім кардинальних реорганізацій. Проте, лише в одній із останніх «оптимізацій» системи митних органів відсутній стратегічний план розбудови ефективної моделі публічного адміністрування. Науковець справедливо вважає, що ситуація, пов'язана з процесом «оптимізації» двох державних інституцій, головним призначенням яких є публічне адміністрування податків, зборів, мита та інших надходжень до Державного бюджету України свідчить не про наявність концепції оптимізації системи публічної влади в Україні, а про задоволення політичних амбіцій окремих вищих посадових осіб держави [53].

В.Т. Комзюк зазначає, що в усіх суміжних з Україною державах (Румунії, Угорщині, Словаччині, Польщі, Білорусі, Російській Федерації, Молдові), а також провідних державах світу на різних континентах (Австралія, США, Китай, Японія, Німеччина, Велика Британія, Франція тощо) функціонують митні служби, які мають систему відповідних органів, які ці держави розвивають, вдосконалюють і всіляко посилюють, оскільки ці служби і органи є державоутворюючими і такими, що забезпечують безпеку суспільства і держави, її національні інтереси. Україна ж бездумно ліквідувала свою митну службу як єдину систему державних органів, яка в системі державного апарату і механізму порівняно з іншими державними органами працювала досить ефективно [65].



За класичним визначенням законотворчість – один із різновидів правотворчої діяльності, що розглядається як діяльність уповноважених органів з прийняття, зміни, призупинення дії і скасування законів та підзаконних нормативно-правових актів [188]. У рамках дослідження останніх реформаційних процесів в сфері митної справи, хочемо звернути увагу на ту обставину, що здійснюватись має така діяльність саме «уповноваженими органами». 29 березня 2017 р. з'явилась інформація щодо ухвалення урядом запропонованого Мінфіном проекту реформування деяких територіальних органів ДФС, найневідкладнішим кроком якої мала стати ліквідація митниць в областях. Урядову постанову № 237 12.04.2017 р. було оприлюднено на офіційному сайті Кабміну, однак упродовж дня документ з нього зник і в друкованих виданнях не був опублікований. 19 липня 2017 р. було прийнято ще одну постанову Кабміну про реформування системи органів державної податкової та митної політики, яка передбачала створення на центральному рівні Міжрегіонального головного управління ДФС та Міжрегіональної митниці, до якої планувалось приєднати реорганізовані митниці в областях.

Даний документ також не був оприлюднений. Фактично упродовж півроку урядом (під привабливими гаслами виконання рекомендацій міжнародних партнерів України) пропонувалось змінити структуру та підпорядкування митних органів, встановлені МК України. Вважаємо, внесення кардинальних змін в організацію здійснення митної справи, визначену законами, у формі постанови уряду є досить дискусійним з огляду на концептуальні засади формування державної митної політики, на що нами вже вказувалось раніше [42]. Крім того, запропонований проект реформування ДФС (у першу чергу – митниць) був представлений на розгляд Кабінету Міністрів України без проведення процедури погодження з відповідними комітетами Верховної Ради та громадськістю попри те, що запропонована трансформація суттєво впливала на організацію діяльності митних органів, суперечила висновкам науковців щодо необхідності створення митних органів у кожній адміністративно-територіальній одиниці без винятку [65], що могло негативно відобразиться на інтересах суб'єктів ЗЕД та громадян.

Несподіванкою така реформа стала і для ДФС, про що свідчить рішуче заперечення щодо її впровадження з боку керівництва служби: керівник фіскального відомства заявив, що реформа по сценарію Мінфіну розбалансиє роботу ДФС в цілому і митниці зокрема через порушення внутрішніх процесів відомства [55]. Експерт групи Податкова реформа Реанімаційного пакету реформ В. Черкашин, критично оцінюючи таку реформу, назвав ідею народження двох

окремих юридичних осіб – Міжрегіональної митниці та Міжрегіонального головного управління ДФС дивною спробою реінкарнації самостійного, окремого існування податкової та митної служб, та запропонував відверто сказати суспільству, що їхнє об'єднання було помилкою, і повернути статус-кво, що існував до 2013 р. Спеціалісти висловлюють обґрунтовані побоювання, що зниження координації всередині ДФС, розмитість персональної відповідальності перших осіб відомства, утворення додаткового бюрократичного прошарку в структурі ДФС, посилення рівня нормативного хаосу, неминуче приведе до збільшення адміністративного тиску на бізнес [94].

Не знайшла підтримки спроба реформаторів ліквідувати митниці як територіальні органи і у науковців, які вважають, що серед принципів організації та діяльності державного апарату не останню роль відіграють визначені Конституцією України та закріплені відповідними законами (у тому числі й Митним кодексом) принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності [75].

Як вже зазначалось нами, у ході запропонованої урядом у 2017 р. реформи митних органів були допущені порушення, які з одного боку позбавляли реорганізаційні процеси правових підстав для їх здійснення, а з іншого – взагалі не дозволяли їх організаційно завершити. Тому цілком логічним стало прийняття 11.01.2018 р. рішення Кабінету Міністрів України про скасування постанови про затвердження концепції реформування системи органів державної податкової та митної політики, а також постанови про реорганізацію територіальних органів Державної фіскальної служби (прийнятих 29 березня та 19.07.2017 р. з подальшим їх доопрацюванням).

Відсутність чітко сформованої та належним чином формалізованої Концепції розвитку митної справи, не сприяє однозначності в питаннях щодо напрямків подальшого реформування вітчизняних митних органів. Замість міцної стратегії перебудови і вдосконалення у продовж шести років дістають розвитку занадто «різновекторні» та недостатньо обґрунтовані ідеї.

Має місце ситуація, коли до завершення одного варіанта реформи запроваджується новий, при цьому не проводиться аналіз результатів попереднього, не надається оцінка запроваджених змін, не підраховується вартість таких новацій, не ставиться питання про відповідальність, про що ми неодноразово писали [44]. Через таке розмаїття незавершених змін ні уряд, ні суспільство, ні персонал митних органів не відчувають позитивних зрушень, а нестабільність системи та відсутність чіткої перспективи призводить до зміщення пріоритетів та відсутності мотивування до сумлінної роботи. І це у той

час, коли від України очікують приведення діяльності митних органів до європейських стандартів та використання кращого світового досвіду.

На нашу думку, не слід вдаватись до експериментів із системою органів, яка забезпечує надходження майже половини державного бюджету країни. Реформування української митниці в умовах реалізації Угоди про асоціацію з ЄС вимагає не ситуативних або політичних рішень, а виважених і науково обґрунтованих підходів. Тому вважаємо надзвичайно важливим при розробці сучасної Концепції реформування митної служби в Україні, приділити належну увагу не лише функціональній складовій, яка має базуватись на рекомендаціях Всесвітньої митної організації та кращих практиках європейських митних адміністрацій, а й формуванню ефективної організаційної структури здатної забезпечити належне управління.

### **Висновки до розділу 1**

Серед перших інституцій, про самостійність створення яких заявила Україна у 1990 р., була митна система, розвиток якої став невід'ємною частиною історії самої України. За період до 1996 року на основі 25 митниць, що працювали ще в складі СРСР та забезпечували лише 35% протяжності державного кордону країни, вдалось створити достатньо ефективну систему митних органів, здатну забезпечити виконання поставлених урядом завдань по захисту економічних інтересів України. Враховуючи необхідність форсованого утворення митниць в місцях умовного (на той час) розмежування кордонів з колишніми союзними республіками, позитивно зарекомендував себе територіальний підхід до формування структури митних органів. У трирівневій структурі крім центрального апарату Держмиткому України та митниць на місцях, існували територіальні управління, які виконували координаційні, контрольні та комунікативні функції.

Завдяки проведеним наприкінці 90-х років ХХ ст. реформам змінилась не лише організаційна форма відомства (замість ліквідованого Держмиткому була утворена Держмитслужба), а й підхід до управління митною системою.

При збереженні трирівневої системи управління, середня ланка перетворилась у функціональні регіональні митниці, які поряд з контрольно-координаційними завданнями, в межах своєї зони діяльності забезпечували безпосереднє здійснення митної справи, що дозволило за короткий час провести структурні, організаційні та технологічні зміни, спрямовані на вдосконалення діяльності митних органів, посилення митного контролю, боротьбу з

контрабандою та порушеннями митних правил, зміцнення виконавської дисципліни.

Розвиток міжнародної співпраці митних органів України з міжнародними інституціями та іноземними партнерами формує пріоритети, основними серед яких стає удосконалення митного законодавства з врахуванням практики здійснення контрольних функцій митними адміністраціями країн Європи, впровадження новітніх митних технологій, якісна професійна підготовка спеціалістів та формування партнерських відносин між митними структурами.

Намагання у 2005-2008 роках спростити систему управління митною системою шляхом ліквідації середньої ланки (з трирівневої системи управління на дворівневу) не дало очікуваного результату через неготовність центрального апарату до передачі йому частини повноважень регіональних митниць, насамперед, пов'язаних із прийняттям рішень з питань митного контролю та оформлення, організаційного забезпечення діяльності митниць регіону, низький рівень комунікацій та інформаційного забезпечення, недостатню автоматизацію управлінської діяльності.

Приєднання України в період 2000-2008 р. до міжнародних договорів, у тому числі з питань митної справи, виступило каталізатором процесу адаптації норм вітчизняного митного законодавства до міжнародних стандартів. Імперативні відносини між митницею та бізнесом заміщуються ліберальними підходами, відбувається зміна пріоритетної функції митної служби з фіскальної на економіко-регуляторну, вдосконалюється структура митної системи та приводиться у відповідність до адміністративно-територіального устрою країни, започатковується створення безпаперового середовища та формування партнерських відносин митниці та бізнесу.

Етапним документом, що закріпив впровадження міжнародних стандартів в діяльність митних органів став Митний кодекс України, прийнятий у 2012 році, у якому завдяки врахуванню міжнародного досвіду були усунені основні розбіжності у порядку застосування процедур митного контролю та митного оформлення товарів, а в практику роботи української митниці запроваджено сучасні методи здійснення такого контролю, роботу митників сконцентровано на ризикованих операціях з товарами, зменшено вплив «людського фактору» на процеси та результати митного оформлення чим знижено рівень корупціогенних факторів.

З урахуванням швидких змін законодавства, активного реформування органів виконавчої влади, у тому числі в сфері формування й реалізації митної політики, уточнено поняття правового регулювання діяльності митних органів,

під яким в сучасних умовах пропонуємо розуміти нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини у сфері здійснення державної митної справи і реалізації державної митної політики, суб'єктами яких є органи Державної фіскальної служби, правоохоронні та інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечується комплексом правових засобів спрямованих на систематизацію та вдосконалення таких відносин, а також забезпечення ефективного впливу до порушників митного та іншого законодавства.

З огляду на нормативно-правові акти та законопроекти, прийняті у 2012-2018 р. з питань реформування органів, що формують та реалізують державну митну політику, констатуємо відсутність однозначності щодо напрямків подальшого розвитку вітчизняних митних органів, коли дістають розвитку занадто «різновекторні» та недостатньо обґрунтовані ідеї; внаслідок ряду недостатньо обґрунтованих реорганізацій системи національних митних органів, які не завжди вдосконалювали, а скоріше дестабілізували їх структуру, відбулась втрата ряду функціональних повноважень таких органів на фоні гіперболізації фіскальної функції через таке розмаїття незавершених змін ні уряд, ні суспільство, ні персонал митних органів не відчують позитивних зрушень, а нестабільність системи та відсутність чіткої перспективи призводить до зміщення пріоритетів та відсутності мотивування до сумлінної роботи.

## РОЗДІЛ 2

### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

#### 2.1. Міжнародні норми та стандарти митної справи

Україна проголосила своєю стратегічною метою вступ до Європейського Союзу, що означає і необхідність перенесення стандартів цієї організації у внутрішньодержавне право. Сам факт укладення Угоди про партнерство і співробітництво з Європейськими співтовариствами та їх державами-членами означає, що наша держава взяла на себе, поміж інших й зобов'язання щодо зближення митного законодавства із законодавством ЄС [105].

Основним напрямком розвитку митної справи на теперішній час є приєднання до ЄС, що передбачає адаптацію національного законодавства не лише до законодавства даного союзу, але й до міжнародних стандартів, на основі яких він здійснює свою діяльність [179]. Євростандарти – це конкретні процедурні вимоги в тих чи інших сферах життя суспільства і діяльності держави. Як вказував ще 15 років тому видатний дослідник митного права К.К. Сандровський, прийняття певних євростандартів необхідно тому, що вони дозволять підвищити рівень добробуту населення і допоможуть людині комфортно почувати себе в суспільстві, а не тому, що їх запровадження допоможе Україні якнайшвидше вступити до ЄС і євроінтегруватися. Вступ України до різноманітних організаційних структур Європи можливий тільки тоді, коли вона досягне за своїми економічними і соціально-політичними показниками рівня країн ЄС [181].

За висновками Всесвітньої митної організації, – митниця – це ключ до вирішення завдань в галузі бюджетних надходжень, торгівлі, промисловості, захисту суспільства, навколишнього середовища [194]. Відтак, пріоритетом розвитку української митниці сьогодні має стати впровадження міжнародних стандартів діяльності, які вже давно ефективно показали себе не лише в Європі, а й у всьому світі. При цьому вчені вказують на їх універсальний характер стосовно суб'єктів та вважають, що такі стандарти можуть застосовуватись у будь-якій демократичній державі, і що саме на цих засадах сьогодні будується єдиний європейський правовий простір [58].

В сучасних умовах глобалізації та взаємного впливу країн на процеси організації та здійснення митної справи стає зрозумілим, що процеси правової конвергенції національних митних систем держав більш ефективні тоді, коли

вони здійснюються на основі спеціально укладених міжнародних угод, а в окремих випадках і на основі актів, прийнятих у рамках міжнародних організацій, тобто за рахунок розроблення «єдиних стандартів» поведінки в галузі митного регулювання. Призначеннями таких стандартів стають фактичне оформлення і регламентація митних правовідносин між учасниками митного простору з питань удосконалення організації та управління в митних органах, підвищення рівня погодженості й уніфікації національних митних систем, гармонізації та спрощення митних процедур, боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил тощо [105].

Концептуально адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні з сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах – членах ЄС [151; 152]. Це передбачає реформування правової системи і поступове приведення у відповідність їх європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво [187].

Ще на початку другого тисячоліття науковці визначали, що стандарти в широкому, загальносоціальному сенсі слова, означають якісь моделі, зразки поведінки або мірило дій суб'єктів (в даному випадку міжнародного спілкування), які втілені, зокрема, і в загальних міжнародних договорах з міжнародного митного права [181].

У дослідженні принципів адміністративного права підкреслюється надзвичайна увага, що приділяється в європейських країнах уніфікації та стандартизації правил та процедур взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами, та робиться висновок, що закріплення у національному законодавстві спільних принципів та стандартів дозволяє зблизити національні системи європейських країн з метою найбільш повного забезпечення прав, свобод та інтересів їх громадян [173].

Ні для кого не є секретом, що відмінності в правовому регулюванні митних формальностей у національних правових системах держав істотно ускладнюють транскордонні переміщення товарів у процесі міжнародної торгівлі. Складність митних формальностей, витратність їх проходження учасниками

зовнішньоторговельної діяльності є серйозними нетарифними бар'єрами для міжнародної торгівлі. Вказане викликає необхідність у зближенні правового регулювання митних формальностей у правових системах держав із метою спрощення та прискорення процесу їх проходження [12].

Для прикладу можна звернутись до історії питання. Так, у 1976 році при експорті меблів з Італії до Люксембургу необхідно було 6 разів заповнювати повідомлення про поставку і близько 100 інформаційних бланків, подавати у 3-х примірниках експортну декларацію, кожен примірник якої вимагав відповіді на 40 запитань, а заповнення та перевірка всіх цих документів коштувала експортеру трохи менше, ніж сплата мита, на 5-7%. Для спрощення митної процедури в ЄС було прийнято так званий «єдиний адміністративний документ». По суті, це митна декларація, яка замінила та скасувала кілька десятків документів, що привело до економії приблизно 70 млрд. дол. США [25].

Сучасне митне законодавство розвинених європейських держав передбачає, насамперед, повне законодавче забезпечення, а також прозорість і простоту процедур митного оформлення та контролю [56]. На сьогодні головним міжнародним договором у цій галузі, безумовно, є Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р., яка стала для України неофіційним орієнтиром. З цією обставиною науковці пов'язують залучення у Міжнародні договори України в галузі митної справи, що застосовуються в частині, не врегульованій митним національним законодавством, поняття «орієнтир» або «правовий орієнтир» і «стандарт» або «правовий стандарт», які не є тотожними. Так, орієнтир задає напрям національній нормотворчості і вказує на його межі та спрямованість наукової, суспільної, політичної та інших видів діяльності, а правовим орієнтиром в національній митній нормотворчості, на думку О.В. Чорної, виступають бланкетні норми міжнародного митного законодавства та загальні правила відповідності національного законодавства міжнародному [198].

Головною умовою інтеграції України до західноєвропейських структур є досягнення певних процедурних стандартів у певних галузях одночасно з відмовою від частини державного суверенітету і добровільною передачею низки виняткових повноважень державної влади наднаціональним виконавчим органам організації. О.В. Київцев говорить про необмежені повноваження ЄС щодо формування стандартів у сферах, що належать до виключної компетенції Союзу, серед яких у першу чергу називає митну сферу [58]. Спеціалісти відзначають, що з огляду на традиційне місце митних служб світу в національних системах державних органів, визначаються два різновиди митної діяльності,



щодо яких світовою практикою встановлюються певні стандарти.

Перші з них – діяльність із застосування встановлених державами у митному законодавстві правил та процедур щодо транспортних засобів та вантажів, які переміщуються в законний спосіб, стандартні правила якої зосереджені в уже названій Кіотській конвенції, до якої 05 жовтня 2006 р. приєдналася і Україна. Відносно новим для світової практики стандартом взаємодії митних служб та учасників міжнародної торгівлі стали Рамкові стандарти безпеки та спрощення світової торгівлі (далі – Рамкові стандарти).

Практично всі країни-члени ВМО висловили готовність впроваджувати принципи Рамкових стандартів, у тому числі Україна.

Друга група стандартів – діяльність, у сфері протидії порушенням встановлених національним законодавством кожної країни митних правил та процедур. Об'єднання зусиль митних адміністрацій на світовому рівні ґрунтується на їх безпосередній взаємодії (інформаційний обмін, правова допомога), що й знайшло закріплення в двох основних міжнародних договорах: Міжнародній конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробійська конвенція) та Конвенції про адміністративну допомогу у сфері митних відносин (Йоганнесбурзька конвенція).

Особливе місце серед усіх стандартів належить Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур 1973 року (м. Кіото) [88], яка охоплює всі питання митного оформлення й митних процедур. Фактично ця Конвенція представляє собою структурований перелік правил, які за формою поділяються на: правила стандартні (виконання яких країни, що приєднуються до Конвенції, визнають необхідним для досягнення гармонізації та спрощення митних процедур); правила стандартні з перехідним терміном (виконання яких визнається необхідним, але практичне впровадження яких потребує певного періоду часу для синхронізації законодавчої бази); та правила рекомендовані (які сприяють досягненню мети конвенції, а їх впровадження є бажаним).

Основним результатом послідовного впровадження принципів Кіотської конвенції, має стати спрощення торгівлі, на яке очікують трейдери всього світу. До основних факторів, що мають сприяти такому спрощенню, у першу чергу слід віднести: стандартизацію і спрощення митних процедур; безперервний розвиток і вдосконалення технологій митного контролю; максимальне використання інформаційних технологій; зближення норм митного регулювання та інтересів світової торгівлі.

Що стосується України, то будучи учасником багатьох міжнародних

організацій та ряду митних конвенцій, наша країна у митній справі дотримується загальновизнаних у міжнародній практиці систем класифікації та кодування товарів, митних режимів, митної статистики, інших загальновизнаних у світових митних відносинах норм і стандартів, а також забезпечує виконання міжнародних договорів України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку [41]. Україна створює свою власну митну систему і здійснює митну справу, керуючись визнаними міжнародними системами управління ризиками, класифікаціями та кодуванням товарів, митною інформацією, іншими загальноприйнятими міжнародною практикою нормами і стандартами [16]. А розвиток митного контролю вже багато років здійснюється в Україні у напрямку гармонізації та уніфікації з прийнятими у світі нормами і практикою. Це дуже важливий і специфічний аспект, оскільки вітчизняне митне законодавство активно сприймає і застосовує світовий митно-правовий досвід, а міжнародне співробітництво позитивно впливає на зміст і функціонування українського митного законодавства [69].

Метою Рамкових стандартів є забезпечення питання спрощення та безпеки світової торгівлі шляхом створення єдиного набору міжнародних стандартів (стратегічних напрямів) і досягнення, таким чином, одноманітності та передбачуваності в роботі митних органів різних держав.

До основних напрямків розвитку митної справи віднесено: установлення стандартів, що забезпечують підвищення безпеки і спрощують функціонування міжнародного ланцюга поставок товарів на глобальному рівні; забезпечення комплексного управління міжнародним ланцюгом поставок товарів усіма видами транспорту; зміцнення ролі, функцій та можливостей митних служб; зміцнення співробітництва між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей з виявлення операцій підвищеного ризику; зміцнення співробітництва між митними структурами та суб'єктами ЗЕД; сприяння безперервному та безпечному переміщенню товарів у зовнішньоторговельній діяльності. Базуються Рамкові стандарти на двох основних опорах: системі угод між митними службами держав та партнерських відносинах між митними службами та підприємницьким співтовариством.

Кожна з опор містить стандартні правила, що розкривають їх зміст і є мінімальними вимогами щодо правового регулювання цих питань.

За час, що минув, Україна намагалась досягти окреслених стандартів діяльності митних органів. Це проявилось в активних змінах митного законодавства (включаючи МК України і підзаконні нормативно-правові акти), вдосконаленні організації роботи митниць та лібералізації контрольної

діяльності одночасно із запровадженням програм партнерства з бізнесом. І хоча ще не можна говорити, що всі стандарти впроваджені, а започатковані повністю забезпечують очікуваний результат, саме в цих Рамкових стандартах містяться основні вектори, що вже більше 10 років забезпечують єдиний напрям розвитку митної справи, схвалений ВМО. Серед них, насамперед, відзначимо такі: установлення стандартів, що забезпечують підвищення безпеки і спрощують функціонування міжнародного ланцюга поставок товарів на глобальному рівні з метою досягнення більшої визначеності та передбачуваності; забезпечення комплексного управління міжнародним ланцюгом поставок товарів усіма видами транспорту; зміцнення ролі, функцій та можливостей митних служб; зміцнення співробітництва між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей з виявлення операцій підвищеного ризику; зміцнення співробітництва між митними структурами та суб'єктами ЗЕД; сприяння безперервному та безпечному переміщенню товарів у зовнішньоторговельній діяльності.

Основними елементами, з яких складаються Рамкові стандарти є: гармонізація інформаційних вимог, пов'язаних з попереднім електронним повідомленням про переміщуваний вантаж; зобов'язання всіх країн послідовно підходити до питань управління ризиками для вирішення питань безпеки; вимоги щодо митного огляду контейнерів та вантажів підвищеного ризику під час експорту; пільги, які митні адміністрації можуть надавати суб'єктам господарювання, що дотримуються мінімальних стандартів безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання товарів і використовують ефективні методи роботи. Безперечно, що окреслені цілі Рамкових стандартів сприяють подальшому впровадженню принципів Кіотської конвенції, а їх практична реалізація дозволить реально спростити та гармонізувати митні процедури.

Способами цілеспрямованого зближення національних митних систем, тобто їхньої правової конвергенції, можна вважати гармонізацію та уніфікацію внутрішньодержавних правових норм і посилення координації національних митних політик [104]. В Україні, як і у всьому світі, у ході здійснення митної справи вирішується складне завдання оптимального поєднання заходів щодо забезпечення стратегічних інтересів держави й безпосередніх учасників зовнішньоекономічних відносин [42]. Це основний вектор розвитку світової митної практики, що орієнтує митні служби на сприйняття «людської особистості» зовнішньоекономічної діяльності [100]. Реалізація сервісної функції митної служби наблизить її до третьої категорії митних служб за

класифікацією ВМО, до якої належать «митниці для учасників зовнішньоекономічної діяльності», – коли митна служба як сервісний інститут спроможна максимально забезпечити і інтереси підприємців, і економічну безпеку країни. Тобто митна служба повністю відповідає за все перед клієнтом і клієнт точно знає, на що він може розраховувати, які його права та обов'язки [72].

Ще один інструмент, вироблений в ЄС та покликаний допомогти митним адміністраціям покращити свою діяльність – Митні прототипи (customs blueprints). В Угоді про асоціацію з ЄС наша країна взяла на себе зобов'язання використати цей інструмент у ході реформування митниці, але порядок їх застосування до тепер не формалізовано.

Про Митні прототипи заговорили у 1998 році, коли у рамках Стратегії підготовки до вступу до ЄС нових країн-членів були визначені чіткі умови підготовки митного та податкового управління. Експертами було виділено ряд ключових напрямів діяльності (13), підготовлені схематичні методичні рекомендації щодо вивчення потреб реформування митних адміністрацій країн-претендентів та розроблені оперативні інструкції для кожного із таких напрямків. Аналіз прогалин і потреб допомагав ефективно спрямувати допомогу ЄС митним адміністраціям. У 2007 році було вирішено оновити митні прототипи через необхідність врахування нових пріоритетів та викликів, що постали перед митними адміністраціями. В результаті, до наявних стратегічних напрямків було дано ще 9, але у продовж року їх кількість оптимізовано до 19.

Митні прототипи визнаються каталізаторами модернізації та представляють собою певні інструкції, вироблені на основі практики Євросоюзу, або еталон для використання митними адміністраціями з метою оцінки рівня діяльності та здійснення власних кроків до кращої митниці. Вони також покликані забезпечити структурованість, послідовність, цілеспрямованість та орієнтованість на пріоритети кожного зусилля в рамках модернізації митниць, а крім того – чітку мету та співрозмірні результати. Взаємодія, модернізація, гнучка влада – це не лише процедури, а й фактори зміцнення економіки та інвестиційної привабливості Європи. Експерти доклали чимало зусиль, щоб врахувати різну історію, культуру, структури, системи і методи роботи митних органів в ЄС. Щоб забезпечити застосування могла будь-яка країна, митні прототипи: сформульовані узагальнено, а не спеціалізовано; описують керівні принципи і основні особливості всіх митних функцій та ключових сфер; сприяють гнучкості у всіх напрямках, одночасно забезпечують застосування відповідних шаблонів; а також містять критерії для оцінювання. Проте, порядок,

в якому викладені митні прототипи, жодним чином не визначає рівень їх значимості, яка може змінюватись в залежності від ситуації в окремій країні та її пріоритетів.

Кожен прототип заснований на одному з ключових завдань митної адміністрації. Незважаючи на зв'язки з різними сферами, кожен напрямок є самодостатнім і може бути використаний окремо для проведення оцінки ситуації і поліпшення роботи в обраній сфері, що дозволяє здійснювати цілеспрямоване покращення з використанням мінімальної кількості персоналу та ресурсів.

Ключові напрямки митної діяльності в Митних прототипах представлені наступним чином:

*Законодавство.* Ціллю є створення прозорої, комплексної та ефективної законодавчої системи, яка дозволить митниці сприяти міжнародної торгівлі, забезпечуючи при цьому безпеку держави і її громадян та захист фінансових інтересів держави.

*Організація і управління.* На меті – створення сучасної митної адміністрації, орієнтованої на надання послуг, яка буде відповідати міжнародним стандартам і національним стратегічним завданням і яка задовольнить потреби зацікавлених сторін шляхом ефективного управління та стратегічного планування.

*Управління кадровими ресурсами.* Потребує розробки ефективної системи управління кадровими ресурсами, яка сприяє виконанню стратегії митної адміністрації, відповідає національному законодавству і міжнародним стандартам, та розглядає персонал як найбільш цінний ресурс організації.

*Митна етика.* Вимагає забезпечення дотримання принципу верховенства права, а також справедливого, неупередженого, чесного, благонадійного і професійного виконання обов'язків персоналом.

*Навчання.* Передбачає розвиток і здійснення функції навчання, яка сприяє формуванню стратегії роботи митної адміністрації, ефективної діяльності та стимулювання розвитку співробітників належними засобами.

*Комунікації.* Дозволяє забезпечити розвиток і реалізацію стратегії комунікації, що забезпечує швидке і зрозуміле надання інформації, а також хороші робочі відносини з усіма зацікавленими особами.

*Митні платежі.* Метою є розробка і реалізація системи, що забезпечує ефективні оцінку і збір митних платежів за допомогою відповідних процесів, процедур та інструментів для їх адміністрування.

*Сприяння торгівлі.* Включає розробку і застосування заходів щодо максимального скорочення вартості, часу і вимог щодо документації та даних,

які необхідні для виконання митних та інших прикордонних формальностей торговим співтовариством. Розвиток тісного партнерства між митницею і трейдерами через впровадження прозорих, рентабельних та ефективних процедур.

*Безпека ланцюга постачань.* Вимагає забезпечити безпеку по всьому ланцюгу поставок товарів, зберігаючи баланс між заходами безпеки і сприяння міжнародній торгівлі.

*Управління ризиками.* Передбачає розробку відповідної політики, систем, процедур і правових інструментів для створення ефективної системи управління ризиками, здатної забезпечувати баланс між сприянням торгівлі та функціями контролю.

*Контроль на кордоні і всередині країни.* Передбачає розробку та підтримку ефективного і результативного митного контролю в портах, аеропортах, на залізничних станціях, сухопутних кордонах і в середині країни, здатного сприяти потоку торгівлі і в той же час забезпечувати збір доходів і захист громадян. Стратегія контролю на кордоні і всередині країни має забезпечувати належну націленість перевірок та наявність необхідних ресурсів.

*Слідча і правоохоронна діяльність.* Вимагає створення ефективної і раціональної митної служби, здатної виявляти, запобігати і розслідувати акти шахрайства, а також готувати необхідні документи для притягнення правопорушників до відповідальності. Така служба повинна бути досить гнучкою, щоб реагувати на стратегію, засновану на оперативній інформації, володіти новітніми методами цілеспрямованої оцінки ризиків та сучасними технологіями.

*Митний транзит.* Допомогає створенню транзитної системи, заснованої на міжнародній Конвенції про транзит, здатної підтримувати ефективний митний контроль, сприяти законній торгівлі і переміщенню товарів, використовувати сучасні технології і відповідати вимогам митних служб.

*Пост-митний контроль та аудит.* Потребує створення ефективної та результативної служби пост-митного аудиту та контролю, яка дала б змогу митній адміністрації виконувати свої завдання (оформлення та контроль товарів, збір митних платежів) і сприяти при цьому торгівлі.

*Право інтелектуальної власності.* Вимагає надання допомоги в запобіганні порушенням прав інтелектуальної власності і боротьбі з такими порушеннями, захищаючи таким чином законний бізнес від нечесної конкуренції, а також створення такої системи, яка забезпечувала б дотримання митних аспектів ПІВ за допомогою контролю на кордоні або всередині країни, і

не створювала б перешкод для законної торгівлі, забезпечуючи при цьому захист від порушення таких прав.

*Інформаційно-комунікаційні технології.* Сприяють створенню служби інформаційно-комунікаційних технологій (ІТ) і середовища інтегрованої системи ІТ, яка повністю відповідає бізнесстратегії митної адміністрації, міжнародним стандартам і, по можливості, вимогам Європейського Союзу.

*Інфраструктура та обладнання.* Планує створення, обслуговування і розміщення інфраструктури та сучасного обладнання, які відповідають стратегії розвитку митної адміністрації і покращують службову діяльність завдяки застосуванню сучасних технологій.

*Митна експертиза.* Вимагає створення експертної служби (митної лабораторії або зовнішньої лабораторії з відповідними повноваженнями) для допомоги митниці шляхом встановлення характеристик товарів, здійснення їх класифікації, визначення країни походження і митної оцінки для нарахування необхідних митних платежів, а також для захисту навколишнього середовища і населення країни.

*Внутрішній аудит.* Покликаний забезпечити для вищого керівництва незалежних і об'єктивних гарантій того, що системи управління ризиками, контролю і адміністрування організації адекватно сплановані і належним чином працюють, а також забезпечити реалізацію консультативної функції, спрямованої на підвищення ефективності та вдосконалення організації, а також на надання допомоги в досягненні її цілей [204].

Як бачимо, представлені 19 напрямів охоплюють всі основні напрямки функціонування митних органів та надають схему дорожньої карти для побудови кращої митниці в країні. Прописані в документі кроки митної адміністрації країни-кандидата на вступ до ЄС, або країни, яка має намір вдосконалити власну митну службу, повинні носити системний характер та базуватись на запропонованій експертами методології застосування митних прототипів. Тобто, суб'єктом та головним учасником процесу досліджень на основі запропонованого інструменту можуть бути виключно митні органи, які мають можливість реально оцінити поточний стан справ у кожному з ключових напрямків функціонування, виявити прогалини та проаналізувати потреби. На основі такого дослідження та в залежності від виявлених проблемних питань корегується стратегічний план реформування системи. Функціональна перебудова ініціюється і здійснюється самою митною службою, а не вкладає існуючу систему митних органів у штучно створений шаблон. На жаль, реалії останніх років не дають підстав говорити ні про комплексний підхід до

реформування митної системи, ні про наявність кроків по імplementації митних прототипів як це було передбачено Угодою про асоціацію з ЄС.

## **2.2. Організаційно-правові моделі побудови митних адміністрацій країн – членів ЄС**

У ході модернізації українських митних органів достатньо велика увага має приділятися вивченню досвіду інших країн, його критичному аналізу та адаптованому використанню, а вибір європейського вектору розвитку нашої країни змушує приділити посилену увагу дослідженню моделей організації та управління митними адміністраціями в країнах-учасниках ЄС; звернутись до позитивного досвіду розвинених країн в цьому питанні: здійснення реформ має бути спрямоване на покращення керованості та контрольованості митних органів та їх діяльності.

До основних видів діяльності, що виконуються всіма митними адміністраціями ЄС, відносять: 1) управління оформленням товарів, у тому числі: моніторинг входу і виходу товарів для переробки; обробка митних декларацій та управління митними процедурами; використання торгових обмежень; виставлення рахунків і збір митних зборів та інших платежів і управління гарантіями; 2) контроль у тому числі: планування ризику та орієнтації органів управління; перевірка документів і фізичні перевірки; проведення офіційних розслідувань; аудити операторів, що беруть участь у торгівлі, по відношенню до різних типів ліцензій; дотримання правил, у тому числі: розслідування та судовий розгляд у кримінальному чи адміністративному порядку та санкції, а центральне місце серед складових підтримки найбільш важливих горизонтальних процесів відводять: 1) управлінню даними, включаючи управління великими обсягами даних з торгівлі; 2) управлінню бізнесом – управлінню більше 3 млн клієнтів, що беруть участь у торгівлі, у тому числі: а) ідентифікації та реєстрації, б) наданню інформації, в) отриманню різних ліцензій; г) управлінню ризиками, включаючи їх виявлення, оцінку, аналіз і пом'якшення численних видів і рівнів ризиків, пов'язаних з міжнародною торгівлею товарами. Відмічаючи, що хоча митне законодавство ЄС і директиви ЄС у цій області є загальними, а деякі бази даних спільними, науковці визнають, що значення окремих країн, і зокрема, кількість людських і фінансових ресурсів, наявних у розпорядженні окремих митних адміністрацій, значно відрізняються між державами-членами, не кажучи вже про національні процедури і національні інфраструктури [61].



У зв'язку з цим слід відмітити, що уніфікуючи діяльність митних адміністрацій країн – учасниць ЄС та впроваджуючи єдині підходи до забезпечення митного контролю та впровадження однотипних процедур, Митні кодекси ЄС (1992, 2008 та 2013 роки) жодним чином не визначали організаційні засади функціонування митних адміністрацій. Так, до основних завдань, які Митний кодекс ЄС 2013 року ставить перед митними органами, віднесено здійснення контролю міжнародної торгівлі, сприяння справедливій та відкритій торгівлі та реалізації зовнішніх аспектів внутрішнього ринку, спільній торгівельній політиці та інших обов'язкових процедур Союзу, спрямованих на підтримку торгівлі, та забезпеченню безпеки ланцюга поставок в цілому. Від митних органів вимагається прийняття заходів, спрямованих, зокрема, на: захист фінансових інтересів Союзу та країн-учасниць; захист Союзу від несправедливої і незаконної торгівлі і водночас підтримку законної комерційної діяльності; забезпечення захисту та безпеки Союзу і його резидентів, захисту навколишнього середовища при тісній співпраці, де прийнятно, з іншими відомствами та забезпечення належного балансу між митним контролем та розвитком законної торгівлі.

Враховуючи різноманіття організаційних форм та внутрішньої структури національних органів, що здійснюють безпосередню реалізацію митної справи, під поняттям «митні органи» у Митному кодексі ЄС 2013 року розуміються митні адміністрації країн-учасниць, відповідальні за застосування митного законодавства, а також інші відомства, уповноважені відповідно до національного законодавства застосовувати митне законодавство в певній його частині [175]. Наведене узгоджується із тезою Є.В. Додіна про те, що питання організації митної справи Митний кодекс ЄС залишає на розсуд національного законодавця, оскільки інституційна організація митної справи, як і організація будь-якої виконавчої діяльності, регулюється нормами адміністративного права. Точно так же механізм митної справи – система, структура, проходження служби та інші аспекти організації митної справи – регламентується нормами національного адміністративного права [41].

Беззаперечно, формування системи митних органів країн Європи відбувалось під впливом історичних традицій та у відповідності до національних систем державотворення [197]. При цьому, організація митної служби, система її органів, підпорядкованість, компетенція в кожній з країн, що входять до спільноти, має свою специфіку, яка не тільки обумовлена нагальними завданнями цього виду державної діяльності, а й історичними особливостями його виникнення і розвитку. Так, наприклад, нідерландська митниця існує вже

понад 400 років. Ще наприкінці XVI ст. Служба конвоїв і ліцензій – як вона тоді називалася – відповідала за збір мит і контроль за потоком вантажів. До 1798 року ця служба була частиною голландського військово-морського флоту. Вчені припускають, що бойові кораблі були вельми серйозним аргументом у боротьбі з контрабандою. За часів французького панування в Нідерландах ця служба стала підрозділом Міністерства фінансів [74].

Як відомо, адміністрації країн – членів ЄС формують національні норми в рамках прийнятих центральними органами ЄС рішень. Це стосується всіх текстів декретів, указів, циркулярів або висновків, які розкривають (конкретизують) основні, раніше прийняті центральними органами ЄС правила. Проблеми, що стосуються організації, компетенції і виконання функцій національних митних органів, питань проходження служби в них, розгляду спорів з питань митної справи належать до виключної компетенції національних органів. Саме в цьому спеціалісти вбачають джерело різких відмінностей текстів документів, прийнятих з приводу, наприклад, стягнень за порушення митного законодавства, і щодо введення в дію правил надання тієї чи іншої пільги по митному обкладенню. У першому випадку, на їх думку, не може здійснюватися ніякого контролю з боку органів ЄС з питань, що входять до компетенції національних митних органів; у другому – навпаки, це втручання є не лише санкціонованим, але й обов'язковим (прийняття подібних рішень відбувається на рівні виконавчих органів ЄС). Формально збережено повноту повноважень національних митних органів в галузі правоохоронної діяльності (процесуальне законодавство, встановлення санкцій за митні правопорушення та ін.) Однак ці повноваження обмежені «загальними принципами», сформульованими центральними органами ЄС, і, отже, на прийняття рішень національними органами впливає, наприклад, загальноєвропейська тенденція до пом'якшення санкцій. Така тенденція наштовхується на опір з боку національних (насамперед правоохоронних) органів, особливо в тих країнах, де традиційно існували вкрай жорсткі санкції за порушення митних правил [172].

Здійснюючи боротьбу з митними правопорушеннями, митні органи реалізують правоохоронну функцію, ведуть боротьбу з порушеннями митного й податкового законодавства, незаконним обігом наркотиків, зброї, культурних цінностей, об'єктів інтелектуальної власності, рідкісних видів рослин і тварин.

До прикладу, Управління митниць Болгарії – це орган дізнання, що діє відповідно до КПК республіки саме з кримінальних справ – за повідомленням відповідного прокурора веде справи про контрабанду, а також купівлю-продаж, дарування, заставу товарів, увезених контрабандно або зі заниженням чи

несплатою митних платежів. А Митна служба ФРН здійснює контрольні та оперативно-розшукові заходи, контролює торговий обіг з економічними районами поза ЄС та дотримання існуючих заборон і обмежень під час переміщення товарів через кордон (зброя, радіоактивні речовини, порнографія тощо). Службовці митної служби самостійно або разом зі службовцями Федеральної прикордонної охорони здійснюють у пунктах перетину кордону (та поза ними) поліцейський контроль руху через кордон. Водна митна служба (як частина Берегової охорони) забезпечує контроль за зеленим кордоном у Північному і Балтійському морях та на всіх прикордонних водоймах, бере участь у забезпеченні безпеки у відкритому морі. Спільно з Федеральним відомством праці Митна служба Німеччини протидіє нелегальному працевлаштуванню та контролює дотримання обов'язкових для всіх умов праці (оплата й відпустка) в галузі будівництва та морського судноплавства [205].

Прикордонні митниці справляють податок з обігу, податок з власників автотранспортних засобів, а також контролюють перетин громадянами, зовнішнього кордону митної території ЄС. Фактично, митні органи Німеччини поєднують функції податкової поліції, автомобільної інспекції і прикордонних військ [197].

Питання боротьби з митними правопорушеннями дуже тісно переплітаються з питаннями протидії економічній злочинності, які вимагають практичного реформування правоохоронної системи. Однак спеціалісти Національного інституту стратегічних досліджень зазначають, що єдиної інституційної моделі такої трансформації не існує. Причиною називають не тільки інакші юридичні системи і традиції державного будівництва, але й складність у теоретичному визначенні самого явища економічної злочинності.

В європейських країнах, так само як в Україні, основними елементами системи протидії економічній злочинності являються: поліцейські органи; спеціалізовані правоохоронні органи; податкові служби; митні служби; органи фінансової розвідки.

При цьому їх повноваження суттєво різняться. Перший варіант розподілу повноважень у сфері протидії економічній злочинності – суто «поліцейський» підхід, коли ці функції інтегровані в діяльність поліцейських органів як один з напрямків діяльності. В Данії і Норвегії поліція поєднує функції протидії традиційній злочинності у сфері порушення майнових прав, а також порушенням податкового, митного законодавства, відмиванню брудних грошей. Податкові і митні служби в цих країнах не мають правоохоронних повноважень і здійснюють лише фіскальне адміністрування. Поза межами Європи подібну модель має

Японія [202]. Словенська модель відрізняється від наведеної тим, що фінансова розвідка віднесена до функцій міністерства фінансів [217].

Другий варіант інтеграції повноважень – «централізований», демонструє Італія. Ця країна має потужну воєнізовану правоохоронну структуру, що спеціалізується у всіх видах економічних злочинів. Фінансова гвардія Італії адміністративно підпорядкована міністерству економіки і фінансів. Цьому ж міністерству окремо підпорядкований орган фінансової розвідки. Така модель має більш ніж вікову історію та відбиває італійський досвід державного будівництва і особливості географічного положення країни.

Ознаки італійської моделі мають правоохоронні системи Греції, Туреччини і Ісландії, але зі значно меншою концентрацією повноважень. Так, у Туреччині і Ісландії певні правоохоронні повноваження мають митні служби, а у Греції – ще і податкова служба.

Третій варіант інституційної інтеграції полягає в об'єднанні податкових і митних служб у якості правоохоронних органів у рамках одної (однієї) адміністративної структури. Таку модель мають Австрія, Велика Британія, Ірландія, Нідерланди, Португалія, Іспанія. Однак така організація не охоплює всі кримінальні компетенції. Злочини, не пов'язані з порушеннями податкового і митного законодавства, відносяться до компетенції поліції. Крім того, в усіх зазначених країнах, окрім Іспанії, поліція здійснює і функції фінансової розвідки (в Іспанії – міністерство фінансів [207]). В Бельгії і Словаччині також діє інтегрована податкова і митна структура, однак її правоохоронні повноваження обмежені митними справами, а податкові правопорушення розслідує поліція [209].

Інші структури дають приклади широкого розподілу повноважень. У Люксембурзі, Фінляндії, Франції, Чехії податковими розслідуваннями займається поліція; податкова служба здійснює тільки адміністрування, а митна служба має власні правоохоронні повноваження. Різниця між подібними структурами у цих країнах полягає у тому, що у Люксембурзі і Фінляндії фінансова розвідка віднесена до компетенції поліції [212], а у Франції і Чехії – міністерства фінансів [215]. У Німеччині, Швейцарії і Швеції податкові і митні служби мають власні правоохоронні повноваження, які не перетинаються з функціями поліції, однак поліція здійснює фінансову розвідку. З наведеного можна зробити висновок, що в Європі існують два варіанти повної інтеграції правоохоронних функцій щодо протидії економічній злочинності: в структурі міністерства внутрішніх справ і в структурі міністерства фінансів. Останній варіант, італійський, є унікальним для Європи. Часткова інтеграція функцій, які

стосуються бюджетних зборів, можлива в рамках спільних структур, що поєднують податкові та митні служби. Однак і у такому випадку така інтегрована структура зазвичай адміністративно підпорядкована міністерству фінансів.

Європейському досвіду боротьби з економічною злочинністю відповідає достатньо широкий набір моделей. Повна інтеграція економічних функцій в рамках одної правоохоронної структури є скоріше винятком, ніж правилом. Приміром, у Данії та Норвегії така інтеграція існує в рамках міністерства внутрішніх справ, Італія – в рамках міністерства економіки і фінансів. В країнах, де податкові і митні служби інтегровані і наділені правоохоронними функціями (Австрія, Велика Британія, Ірландія, Нідерланди, Португалія, Іспанія), такі структури не є універсальними і виконують лише функції, що стосуються їх компетенції. Інші правоохоронні функції в економічній сфері залишаються переважно у компетенції міністерства внутрішніх справ. Європейський досвід дає різноманітні приклади міжвідомчого обміну інформацією і горизонтальної інтеграції через спільні слідчі групи, міжвідомчі центри розслідувань, відрядження працівників і спільне розпорядження персоналом [50].

Повноваження митних органів визначаються національним законодавством, а також актами уряду й міністрів. Митні служби можуть виконувати особливі функції, обумовлені національними традиціями. Так, митна адміністрація Великої Британії здійснює операції, не пов'язані безпосередньо з митною справою, а саме справляння податків і зборів на розвиток кінематографа; затримання морських суден за рішенням Верховного суду та інших уповноважених органів; стягнення збору за проведення судна фарватером; стягування портових зборів та інших платежів на користь місцевих органів влади; за розпорядженням Морської торгової палати стягування збору за освітлення, реєстрацію, причальних і пасажирських зборів; участь в імміграційному контролі (у співпраці з МВС); перевірка доходів Комітету зі стандартизації; перевірка дотримання правил сертифікації, використання торгових марок і знаків [206].

До компетенції митних палат Польщі належать: боротьба зі злочинністю в сфері митних, акцизних справ та азартних ігор; управління ризиками, контроль виробників аграрної продукції, нарахування митних податків, акцизу, податку на азартні ігри та страховки; стягнення заборгованості, знищення товарів. Крім цього, в структуру митних органів входять митні лабораторії, основними завданнями яких, крім лабораторних досліджень, є підтримка митного контролю в межах завдань, пов'язаних із: тарифною класифікацією товарів; спільною сільськогосподарською політикою; забезпеченням контролю акцизних товарів;

позатарифними обмеженнями з питань охорони життя і здоров'я людей та охорони навколишнього середовища.

Митні органи Бельгії покликані виконувати не лише фіскальну функцію, вони також беруть участь у здійсненні митної політики, економічної політики економічного союзу Бенілюкс і ЄС [211]. На території країни митні органи Бельгії у частині сплати ПДВ виконують функції податкових служб щодо контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів.

Розширення Європейського Союзу відбувалось достатньо інтенсивно, що вимагало кардинальних змін не лише функції митних адміністрації, а й їх організаційної будови: були ліквідовані або значно скорочені та перепрофільовані митні підрозділи, розташовані вздовж кордонів, які перетворились у внутрішні лінії розмежування країн митного союзу. З іншого боку, митний контроль на його зовнішніх кордонах став набагато суворішим.

Практично у всіх країнах відбулась оптимізація підрозділів, що проводять митний контроль й оформлення, та скорочення персоналу митних органів. Винятком стала Польська митна адміністрація, яка зберегла кількісний склад працівників, але отримала додаткові повноваження в сфері міграційної політики та контролю за легальним працевлаштуванням іноземців.

Гармонізація митних процедур та уніфікація методів забезпечення митної діяльності в країнах Євросоюзу створювали умови для формування однотипних (аналогічних) підрозділів в митних адміністраціях. Впровадження автоматизованих систем та єдиного програмного забезпечення вимагало утворення структурних одиниць, спеціалісти яких могли експлуатувати комп'ютерну техніку; використання єдиного тарифу ЄС – фахівців з класифікації та митної оцінки, а покладення на митні органи завдань по формуванню статистичної бази Спільноти – введення до штатних структур підрозділів, відповідних за збір і обробку даних.

Науковці дослідили, що основні напрями змін, які відбулися, багато в чому схожі. Це обумовлено тим, що країни Європи, вступивши на рубежі 1980-1990-х років на шлях системної трансформації, вирішували одне і те ж завдання – створення ринкової економіки за західноєвропейським зразком за вельми близьких початкових умов. Разом із загальними рисами еволюція митних служб в окремих країнах мала відмінності, обумовлені як специфікою економічної ситуації і переходу до ринкової економіки, так і географічним положенням, історичними і культурними традиціями держав. Скорочення й підвищення ефективності митних процедур відбулося на основі розширення використання сучасних інформаційних і комунікаційних технологій.

З середини 1990-х років почалася комп'ютеризація митних підрозділів, зокрема з використанням засобів Євросоюзу, наданих за програмою ФАРЕ [42]. Названа програма є одним з трьох фінансових інструментів Європейського Союзу (разом з «САПАРД» та «ІСПА») на допомогу європейським країнам-кандидатам у підготовці до вступу в ЄС. Запроваджена у 1989 році, програма спочатку стосувалася лише Польщі й Угорщини, а наразі поширюється на одинадцять нових держав-членів Євросоюзу (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, Болгарія, Румунія та Хорватія).

Досвід модернізації митних служб в світі свідчить про складність цього процесу і необхідність використання широкого спектру стратегічних технологій. Питома вага, місце, характер поєднання цих стратегій в програмах реформування і модернізації визначається вихідним станом митної служби, політичними і соціально-економічними можливостями держави, політичною волею керівництва [171].

Поряд із системними, максимально уніфікованими та послідовними перетвореннями, характерними для митних адміністрацій країн Європи, в світовій практиці мають місце і негативні тенденції процесу модернізації митних служб. До прикладу, в Перу ряд функцій митних органів, зокрема фіскальну, було передано приватним компаніям. Повністю підтримуємо думку Н.В. Прусакової та А.Н. Козиріна, що хоча така передача і дозволила подвоїти обсяг зібраних платежів, фактично це означає відкат на багато років назад – до практично повністю зжитої (за винятком нечисленних найменш розвинених країн) відкупної системи управління митним відомством, чим порушується принцип суверенітету державної влади, оскільки відбувається передача приватним особам державних повноважень на справляння митних податків і зборів та перерахування до бюджету [63].

У Мозамбіку також було використано залучення приватних компаній для реалізації Програми реформування митної служби, спонсором якої наприкінці ХХ ст. виступив Уряд Великої Британії. Програма, крім того, була схвалена Міжнародним Валютним Фондом, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, якими була надана «допомога у виборі компанії, підготовці фахівців для роботи в урядових структурах». Уряд уклав контракт з приватною компанією, що мала здійснювати програму реформування і модернізації. Їй були передані всі юридичні й адміністративні повноваження з управління митною службою, повний контроль над усіма її активами та бюджетом, а також зобов'язаннями, такими, як кредити, борги і т. ін. Фактично до митних органів Мозамбіку був застосований підхід, подібний до процедур реорганізації

юридичних осіб при банкрутстві, заснований на зовнішньому управлінні та санації, що викликало стурбованість спеціалістів, які обґрунтовано наполягали, що митниця – це державний орган, і визначення її завдань, принципів функціонування, а також безпосереднє управління нею – прерогатива держави [171]. Вважаємо достатньо обґрунтованими їх висновки про недопустимість навіть тимчасової відмови держави від належного їй права на прийняття рішень у виключно своїй сфері ведення – митній справі, та впровадження перспективних програм реформування митних органів (хай навіть продиктованих нагальними потребами наповнення бюджету) без складання плану інтенсивного розвитку на довгострокову перспективу.

Правовий статус та місце митних служб неодноразово ставали предметом досліджень науковців, проте однозначної системи їх класифікації до тепер не вироблено. Так, характеризуючи у 2012 році митні органи держав – членів Європейського Союзу Ю.В. Оніщик звернув увагу на характерну для багатьох країн ЄС тенденцію: національні митні служби не є самостійними державними органами, а підпорядковані безпосередньо міністерствам фінансів і входять до їх складу. Дослідник виділив країни, митні органи яких об'єднанні з податковими службами по справлянню акцизів і інших видів непрямих податків: Франція (Головна дирекція митниць і непрямих податків), Італія (Департамент митниць і непрямих податків), Велика Британія (Королівська служба митниць і акцизів), Данія (Митно-податковий директорат), Люксембург (Департамент митниці і акцизів), тощо. Поряд з цим, було відмічено наявність інших прикладів щодо місця митних органів у системі інститутів виконавчої влади: митна служба Швеції є самостійним органом виконавчої влади [213; 214], а Митне управління Угорщини являє собою структурний підрозділ Головного управління митної та фінансової охорони Міністерства фінансів [99].

Водночас інші дослідники віднесли Митну агенцію Італії і Адміністрацію мита і акцизів Люксембургу до самостійних (децентралізованих) митних органів, а митну адміністрацію Франції – до митних органів, які підпорядковані Міністерству фінансів. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах вивчали В. Хомутенко та О. Запорожець, які систематизували органи адміністрування митних платежів в 63 країнах за організаційною структурою та довели, що з проаналізованих зарубіжних держав у 25 країнах митні органи є самостійними владними установами (39,8% випадків), у 17 – входять до структури міністерств фінансів (28,3% випадків); у 21 країні митні функції виконують єдині фіскальні органи (міністерства, адміністрації, служби податків (доходів) (33,4% випадків).



Ними була обґрунтована думка, що, як правило, у високо розвинених країнах визначальним чинником формування моделі організації оподаткування є запровадження спеціалізації фіскальних органів на окремих категоріях платників, що дозволяє більш ефективно здійснювати інформаційно-роз'яснювальну й контрольну роботу. Практично це означає, що з метою адміністрування митних платежів з урахуванням сучасних світових тенденцій функціонують спеціально утворені митні органи. Науковці у 2012 році наголошували, що в країнах зі значною територією та кількістю населення, що характерно й для України, митні органи головним чином функціонують як самостійні спеціалізовані владні структури, відповідальні за реалізацію митної політики держави. З огляду на це, а також зважаючи на територіальні масштаби України та кількість суб'єктів господарювання, які займаються ЗЕД, було зроблено обґрунтований висновок, що митні функції в нашій державі об'єктивно ефективно може виконувати лише спеціалізована підсистема митних органів, а не єдина податкова структура [193].

У результаті модернізації та об'єднання з іншими структурами Митна й фінансова служба Мінфіну Угорщини перетворилась у Національну податкову і митну адміністрацію [210]. Зважаючи на різноманітний досвід різних країн спеціалісти визнають, що в світовій практиці є приклади інтеграції митних і податкових адміністрацій, заснованої на співробітництві у фіскальній сфері, проте, лише у 28% держав – членів Всесвітньої митної організації митниця є частиною фіскальної служби. Натомість в багатьох інших країнах митна служба – це окремий орган або відносно автономний департамент в складі міністерства [29].

Проведений нами аналіз місця та ролі митних адміністрацій країн – учасниць Європейського Союзу в системі національних державних органів, порядку їх формування та основних засад функціонування [42] дозволяє систематизувати європейські митні служби з огляду на порядок управління в країнах Євросоюзу органами, що безпосередньо забезпечують реалізацію митної справи. Враховуючи існуючу тенденцію до інтеграції владних структур, у тому числі шляхом об'єднання фіскальних функцій в одному відомстві, пропонуємо власну класифікацію, яка включає, на відміну від представлених раніше, не три, а чотири організаційні моделі.

До першої групи віднесемо п'ять митних адміністрацій, що складає 17,8%, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству, являються фактично самостійними державними структурами митного спрямування, які підзвітні лише урядам: Агенція митниці та монополій Італії, Національна митна служба

Румунії, Адміністрація митних та акцизних зборів Люксембургу, Митна адміністрація Чеської республіки, Митне управління Швеції.

Друга група включає 11 митних адміністрацій (39,3%), чиї функції також відокремлені від будь-яких інших державних органів, проте організаційно вони входять до складу Міністерства фінансів: Митне агентство Міністерства фінансів Болгарії, Генеральна дирекція митниць та акцизних зборів Міністерства фінансів Греції, Митний департамент Міністерства фінансів Кіпру, Митний департамент Міністерства фінансів Литви, Митний департамент Міністерства фінансів Мальти, Митна служба Федерального міністерства фінансів Німеччини, Митне управління Директорату Фінансової справи Міністерства фінансів Словаччини, Фінансова адміністрація Міністерства фінансів Республіки Словенії, Митна служба Фінляндії, Головне управління митниць та акцизних зборів Міністерства економіки та фінансів Франції, Митне управління Міністерства фінансів Хорватії [208].

Найбільша питома вага серед європейських митних органів припадає на об'єднані податково-митні структури, проте вони не є однорідними в питаннях підпорядкування та підконтрольності: одна частина являє собою митно-податковий структурний підрозділ фіскального міністерства, а друга представлена самостійною урядовою службою, до повноважень якої віднесено і стягнення податків (у тому числі митних платежів) і здійснення процедур митного контролю й оформлення. Вказані обставини дозволяють віднести їх до різних моделей організаційної структури.

Третя група об'єднує чотири митні адміністрації (14,2%), які функціонують в якості інтегрованого податково-митного (фіскального) відомства: Королівська податкова і митна служба Великої Британії Служба податків і мит Ірландії, Служба державних доходів Латвії, Національна податкова та митна адміністрація Угорщини.

Четверта група сформована з 8 об'єднаних податково-митних адміністрацій (28,7%), що входять до складу фінансових відомств своїх країн в якості структурної одиниці: Митне управління Федерального міністерства фінансів Австрії, Головне управління митниць та акцизів Федеральної служба фінансів Бельгії, Центральна митна та податкова адміністрація (СКАТ) Міністерства податків і зборів Данії, Податково-митний департамент Міністерства фінансів Естонії, Державне податкове агентство Міністерства економіки і фінансів Іспанії, Податкова та Митна Адміністрація Міністерств фінансів Нідерландів, Національна податкова адміністрація Міністерства фінансів Польщі, Податково-митне управління Міністерства фінансів

Португалії.

З питанням системи адміністративного управління митними органами та їх підпорядкування, тісно пов'язане питання організаційної структури органів, що безпосередньо здійснюють митну справу в країнах ЄС. Результатом проведеного нами дослідження стало виокремлення трьох варіантів, до яких віднесені країни в залежності від того, яка модель управління митними органами для них є характерною.

До першого, який представляє трирівневу модель управління структурними підрозділами митної адміністрації, належить 20 держав ЄС: Австрія (1,9%; 1,67%) (тут і далі: перший показник – відсоток території ЄС, який займає країна; другий показник – відсоток населення ЄС, який проживає в країні [357]), Бельгія (0,7%; 2,15%), Болгарія (2,5%; 1,49%), Велика Британія (5,5%; 12,42%), Греція (3,0%; 2,25%), Ірландія (1,6%; 0,89%), Іспанія (11,4%; 9,18%), Італія (6,8%; 12,06%), Нідерланди (0,9%; 3,3%), Німеччина (8,1%; 16,27%), Польща (7,1%; 7,6%), Португалія (2,1%; 2,12%), Румунія (5,4%; 4,26%), Словаччина (1,1%; 1,08%), Словенія (0,5%; 0,41%), Угорщина (2,1%; 1,99%), Франція (14,6%; 12,95%), Хорватія (1,2%; 0,8%), Чеська Республіка (1,8%; 2,1%), Швеція (10,2%; 1,87%). Як бачимо, ця група є найбільш численною, що є наочним підтвердженням, що саме така модель являється класичною.

Другий варіант: країни з дворівневою моделлю управління митними органами репрезентують Данія (1,0%; 1,1%), Естонія (1,0%; 0,27%), Кіпр (0,2%; 0,16%), Литва (1,5%; 0,65%), Люксембург (0,1%; 0,1%), Мальта (0,02%; 0,08%), Фінляндія (7,6%; 1,07%).

До третього варіанту відноситься одна країна – Латвія (1,5%; 0,44%), де цілком ефективно працює однорівнева структура митної адміністрації.

Внутрішня будова елементів митної системи країни (їх кількість, місце розташування, організаційний взаємозв'язок та підпорядкування) визначається виключно її національним законодавством і залежить від таких факторів як традиції формування структури виконавчих органів; географічне розташування та розмір країни; інтенсивність та особливості вантажоперевезень та пасажиропотоків тощо.

Із трьох варіантів організації управління митними органами в країнах-учасниках Європейського Союзу до першого, який представляє трирівневу модель управління структурними підрозділами митної адміністрації, належить 20 держав ЄС (71,5%), які об'єднують 87% території ЄС та 96% населення.

Другий варіант з дворівневою моделлю управління митними органами обрали сім країн (25%), які об'єднують 11,5% території та 3,5% населення.

Третій варіант з однорівневою структурою митної адміністрації обрала одна країна (3,5%), яка займає 1,5% території ЄС, де проживає 0,44% населення.

Як бачимо, спрощені схеми урядування (другий і третій варіанти) властиві для країн з нечисленною кількістю мешканців та невеликою територією. Трирівнева модель управління дозволяє ефективно здійснювати свої функції митними адміністраціями переважної більшості європейських країн.

Підсумовуючи основні результати проведеного дослідження організаційної структури, порядку функціонування та адміністративного підпорядкування митних адміністрацій країн-учасниць Європейського Союзу, зазначимо відсутність єдиної моделі організації їх діяльності. Навіть з урахуванням однотипності завдань та функцій митних органів в країнах Євросоюзу, інтенсивно втілюваної гармонізації митних процедур та уніфікації принципів здійснення митної справи, активної модернізації й реформування митних служб, серед них не можна знайти двох однакових. У кожній країні митна адміністрація формується (і реформується) з урахуванням усталеного порядку державного управління, історичних узвичаєнь, способу формування урядових інституцій та представляється органічною частиною владного механізму.

Систематизація існуючих в ЄС організаційних моделей функціонування митних адміністрацій дозволяє розподілити останніх на чотири групи: митні адміністрації, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству, і являються фактично самостійними державними структурами митного спрямування; митні адміністрації, чиї функції також відокремлені від будь-яких інших державних органів, проте організаційно вони входять до складу міністерства фінансів; митні адміністрації, які функціонують в якості інтегрованого фіскального відомства; митні адміністрації, які разом з податковими адміністраціями входять до складу фінансових (фіскальних) відомств своїх країн в якості структурної одиниці.

Найбільша кількість європейських митних служб (майже 40%) сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керуванням та контролем міністерства фінансів. На нашу думку, така модель дозволяє сконцентрувати зусилля та підвищити ефективність функціонування спеціалізованої моно-структури, не зменшуючи при цьому її керованості з боку центрального державного органу, що формує митну політику. Відтак, цей досвід цілком може бути опрацьований та використаний в наступних кроках реформування Державної фіскальної служби України для розробки механізмів функціонування вітчизняної митної адміністрації у формі окремого інституту,

підпорядкованого Міністерству фінансів або Кабінету Міністрів України.

### **2.3. Роль Всесвітньої митної організації та інших міжнародних інституцій в координації та уніфікації діяльності митних служб та їх правового статусу**

Основні засади організації та діяльності митних органів завжди були пріоритетним напрямком дослідження на регламентування з боку міжнародних інституцій у сфері торгівлі, транспорту, фінансів та прав людини.

Різноманітні міжнародні інституції опікуються питаннями спрощення та уніфікації принципів і методів регулювання зовнішньої торгівлі, у тому числі форм та методів діяльності митних органів як структур, що безпосередньо реалізують митну політику своїх держав. Особливу активність у даній сфері в період з кінця 90-х років ХХ – початку ХХІ ст., з боку таких впливових міжнародних організацій, як СОТ, ЮНКТАД, Світовий банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародна торгово-промислова палата та інших, відмічав Д.В. Приймаченко. При цьому науковець визнавав провідне місце Всесвітньої митної організації, основними напрямками діяльності якої є удосконалення існуючих митних процедур, методів визначення митної вартості, правил визначення походження товарів, гармонізованої системи опису й кодування товарів, правоохоронної діяльності та опрацювання інших не менш важливих аспектів, пов'язаних з функціонуванням митних служб [119].

Сьогодні до складу Всесвітньої митної організації входять 183 країни, представлені керівниками митних адміністрацій [208]. З урахування регіонального підходу в організації роботи ВМО, всі держави-члени діляться на 6 регіональних груп: Північна, Південна, Центральна Америка і Карибській басейн; Європа; Північна Африка, Близький і Середній Схід; Західна і Центральна Африка; Східна і Південна Африка; Далекий Схід, Південна і Південно-Східна Азія, Австралія і Океанія.

Завдання кожної групи формуються однотипно та включають, насамперед, впровадження положень політики ВМО щодо гармонізації митних систем даного регіону (просування актів ВМО, їх роз'яснення, залучення нових членів), а також організацію навчанням працівників митних адміністрацій, створення інформаційних центрів по боротьбі з митними правопорушеннями, налагодження діалогу та обмін делегаціями між національними митними службами та адміністративними органами ВМО. Україна стала повноправним членом Організації 19 червня 1992 р., коли було прийнято постанову Верховної

Ради України «Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва» [157].

ВМО прийняла велику кількість документів, що регулюють різні напрямки зовнішньої торгівлі. Результатом 50 років функціонування цієї міжнародної інституції на початку XXI ст. стали близько 20 конвенцій, 50 рекомендацій і більше десятка міжнародних норм щодо окремих митних питань. Міжнародна спільнота визнає ВМО центром митної експертизи, який відіграє лідируючу роль в обговоренні, розвитку та вдосконалюванні техніки митної справи та митного законодавства. Діяльність організації формується виходячи з запитів її учасників, а інструменти та передовий досвід сприймається як основа для роботи сучасних митних служб.

Історію створення Всесвітньої митної організації пов'язують із 1947 роком, коли 13 урядів європейських держав, домовилися про створення Групи вивчення (European Customs Union Study Group), яка розглядала можливість створення одного або кількох взаємозв'язаних європейських митних союзів на підставі принципів ГАТТ. У 1948 році Група вивчення створила два комітети – Економічний та Митний. Економічний комітет став попередником Організації економічного співробітництва та розвитку, Митний комітет перетворився на Раду митного співробітництва [216]. Головною метою ВМО є підвищення ефективності роботи митних служб країн-членів організації за допомогою заходів, що сприяють їх національному розвитку: полегшення законної торгівлі, зміцнення національної безпеки, збільшення надходження податків та захист суспільства.

Серед головних завдань ВМО експерти називають гармонізацію та уніфікацію митних систем шляхом створення стандартів, удосконалення митного законодавства, розвиток міжнародного співробітництва, спрощення митних процедур та міжнародної торгівлі, торговельну безпеку в ланцюгах постачання, підвищення ефективності діяльності щодо боротьби з контрафакцією, державно-приватне партнерство, цілісність реалізації митних програм щодо збільшення потенціалу. При цьому відзначається, що ВМО також підтримує міжнародну Гармонізовану систему номенклатури товарів і керує технічними аспектами Угоди ВМО про митну оцінку і правила походження товарів. Крім того, ця міжнародна інституція підтримує тісні контакти з Інтерполом, Службою ООН з контролю над наркотиками, Контртерористичним комітетом Ради безпеки ООН, іншими міжнародними організаціями для виконання вищезазначених завдань [179].

Не акцентуючи увагу на різних баченнях пріоритетних завдань ВМО,

підтримуємо думку С.М. Перепьолкіна, який першочерговими завданнями цієї міжнародної організації рахує забезпечення якомога вищого рівня погодженості і одноманітності митних систем і її членів, а також посилення вивчення проблем, що виникають у ході розвитку і поліпшення митної техніки й митного законодавства [105].

До основних функцій ВМО належать вивчення питань, що стосуються митного співробітництва; вивчення технічних аспектів митних систем і пов'язаних із ними економічних факторів для розробки практичних засобів досягнення якомога вищого рівня узгодженості й одноманітності; підготовка проектів конвенцій (включаючи поправки до них та рекомендації по їх однаковому тлумаченню і застосуванню); забезпечення розповсюдження інформації, що стосується митного регулювання і процедур; співробітництво з іншими міжурядовими організаціями з питань, які входять до їх компетенції.

ВМО встановлює, підтримує та впроваджує міжнародні інструменти для гармонізації та єдиного застосування спрощених та ефективних митних систем та процедур, які керують рухом товарів, людей та транспортних засобів через митні кордони.

Очолює ВМО Генеральний секретар, який обирається на п'ять років. Пріоритетними напрямками своєї роботи пан Мікурія називає налагодження зв'язків з громадськістю та розширення програм інституціонального розвитку, а також проведення досліджень. Велике значення приділяється зміцненню координації та взаємного співробітництва ВМО та Інтерполу у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю, яке відбувається на основі Меморандуму про взаєморозуміння. Вказані організації довго та результативно взаємодіють у таких сферах, як протидія незаконному обігу наркотичних речовин, фальсифікованих ліків, зброї та викрадених автомобілів, незаконній торгівлі культурними цінностями. Для укріплення співробітництва та координації ВМО та Інтерполом створено інформаційно-розвідувальний центр у Брюсселі та три командно-координаційні центри (в Ліоні, Франція, Сінгапурі та Буанос-Ауресі), діяльність яких сприяє зміцненню командної роботи митників і поліцейських [218].

Організаційне керівництво ВМО забезпечує Рада, на засідання якої щороку збираються всі керівники митних адміністрацій країн – членів ВМО.

Стратегією розвитку організації, а також її тактичними задачами займаються Політична комісія та Фінансовий комітет. Інші комітети ВМО (Комітет з гармонізованої системи, Постійний технічний комітет, Технічний комітет з митної вартості, Технічний комітет з правил походження, Комітет з

інституціонального розвитку та Робоча група з системи рамкових стандартів (SAFE)) створюють необхідну платформу для розвитку інструментів та обміну передовим досвідом в рамках компетенції митних служб. У ВМО є окремий орган, який цілеспрямовано працює над спрощенням і гармонізацією митних процедур – Директорат спрощення та процедур. З метою виконання своїх повноважень по супроводу і просуванню Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Директорат у співпраці з країнами – членами ВМО, розробляє міжнародні стандарти, які стосуються всіх аспектів торгівлі та митної діяльності.

Стратегічний план Всесвітньої митної організації на 2016/2017 р. та до 2018/2019 р. спрямований, головним чином, на впровадження реформ у митній сфері та представляє собою комплексний інструмент, що дозволяє керувати програмами, проектами та іншими ініціативами в середовищі митних адміністрацій. Основні стратегічні цілі організації можна представити наступним чином: сприяння безпеці та спрощенню міжнародної торгівлі, включаючи спрощення і гармонізацію митних процедур; сприяння формуванню справедливих, раціональних і ефективних методів нарахування та стягнення платежів; захист суспільства, його здоров'я та безпеки населення; зміцнення потенціалу шляхом розвитку і впровадження сучасних митних стандартів, процедур і систем; сприяння обміну інформацією між усіма зацікавленими сторонами; підвищення ефективності та ролі митниці; проведення експертної діяльності [218].

Всесвітньою митною організацією розроблені міжнародні інструменти, конвенції з основних питань митної справи, а також програми інституціонального розвитку, метою яких є надання підтримки при проведенні реформ та модернізації митних служб. Під егідою ВМО проведено комплексний аналіз діяльності митних адміністрацій по всьому світу та їх кращих практик, завдяки чому вироблені певні стандарти в митній сфері, які вважаються своєрідним еталоном для митних органів країн – членів Організації. Основними принципами, за якими повинні відбуватись митні процедури є прозорість та передбачуваність операцій митного контролю; стандартизація та спрощення митних декларацій та супровідних документів; спрощені процедури для уповноважених операторів; безперервний розвиток і вдосконалення технологій митного контролю; максимальне використання інформаційних технологій; мінімально необхідний митний контроль при дотриманні митних правил; застосування процедур митного контролю, заснованих на аналізі ризиків та аудиті; проведення спільного контролю за участю інших служб на кордоні;



партнерство з приватним сектором, зближення норм митного регулювання та інтересів світової торгівлі.

За результатами здійсненого аналізу кращих практик митних адміністрацій розвинутих країн та прогнозованих змін в діяльності митних органів, спеціалісти ВМО, розробили систематизовані Рекомендації Всесвітньої митної організації щодо підвищення ефективності митного регулювання та діяльності митних адміністрацій, які стали унікальним інструментом для забезпечення найвищого рівня гармонізації. І хоча ці рекомендації не обов'язкові, за умови їх прийняття уряди погоджуються із необхідністю їх запровадження.

Зокрема урядам було запропоновано: чітко визначити мету діяльності митних адміністрацій та розробити загальний план (програму) досягнення цієї мети та програму реформування неефективних і надлишкових процедур; для підвищення ефективності реалізації функцій митних органів максимально використовувати інформаційні технології та методи попереднього інформування, мінімізувати загальну частку товарів, що піддаються фізичному огляду шляхом впровадження системи оцінки ризиків та раціоналізувати процедури митного оформлення до рівня, що може забезпечуватись митницею без втручання інших контролюючих органів; спростити процедури визначення вартості, що ґрунтуються на методах митної оцінки товарів, розроблених СОТ, та поетапно знижувати рівень оподаткування компенсуючи втрати через розширення бази оподаткування; вжити заходів для впровадження високих стандартів професіоналізму та етичної поведінки в митних органах, створити можливості для належної професійної підготовки персоналу відповідно до міжнародних вимог; розширювати співробітництво між митними службами і суб'єктами ЗЕД, забезпечити доступ бізнес структурам до інформації з питань митних формальностей, розробити мінімальні стандарти для перевізників, експедиторів і брокерів для мінімізації затримок проходження товарів; для прискорення процедур митного оформлення вивчити правові та організаційні можливості обміну даними між митними адміністраціями щодо переміщуваних товарів.

ВМО було запропоновано загальну Програму реформування та модернізації митних адміністрацій [212], реалізація якої, змогла б дозволити налагодити високопрофесійну, ефективну та економічно вигідну організацію діяльності національних митних адміністрацій. Конкретним результатом запровадження в життя програми повинно стати встановлення і підтримка балансу між контролем та сприянням торгівлі шляхом реформування й модернізації форм та методів управління та оперативної діяльності митних

адміністрацій. При цьому під реформуванням та модернізацією в широкому сенсі фахівці ВМО мали на увазі вдосконалення практичного керівництва, функціонування систем планування та контролю, звітності, цілісності митних адміністрацій [52].

Провідними українськими науковцями розроблені під егідою ВМО інструменти вдосконаленні митних органів сприймаються без будь-якого політичного аспекту. У своїх дослідженнях Д.В. Приймаченко відзначає, що програма реформування та модернізації митних адміністрацій, запропонована ВМО, набула свого продовження, конкретизації та уточнення в декількох спеціальних програмах, які розроблено та запропоновано національним митним адміністраціям: орієнтаційна програма стосовно ролі митних адміністрацій у ринковій економіці, розрахована на політичних діячів та керівників, які приймають рішення щодо формування та реалізації митної політики, організації митної діяльності на найвищому рівні; діагностика митної адміністрації для дослідження стану митної адміністрації, її проблем; розвиток тренінгових систем у спеціальній підготовці кадрів для митної адміністрації, що охоплює спеціальні методики відбору, підготовки та навчання персоналу; оцінка ефективності діяльності керівників митних адміністрацій різних організаційно-правових рівнів; боротьба з корупцією та «відмиванням брудних грошей», пов'язана з дослідженням процесів, що відбуваються всередині митної адміністрації) [119].

Для формування узгодженої стратегії ВМО у сфері забезпечення безпеки міжнародної торгівлі, яка б не лише не перешкоджала, а ще й сприяла її розвитку, були розроблені Рамкові Стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі ВМО. І хоча дані вимоги не є інституційно правовими, вони спрямовані на ефективну і одноманітну реалізацію положень митного законодавства з метою прискорення проходження митниці і забезпечення належної безпеки міжнародного товарообігу (попереднє декларування, управління ризиками, взаємодія митних адміністрацій, і співпраця з учасниками ЗЕД).

За результатами досліджень та системного аналізу суб'єктів державної митної політики всього світу ВМО провела своєрідну класифікацію митних адміністрацій відповідно до рівня розвитку на три групи з умовно прийнятими назвами «митниця для уряду», «митниця для митниці» і «митниця для учасників зовнішньоекономічної діяльності». До першої групи відносять фіскальні органи, що знаходяться на початковому етапі організації і розвитку, як правило, вони знаходяться на стадії формування, де відбувається відпрацювання схем оптимального функціонування і систематизація методики митної справи. До групи «митниці для уряду» відносять митні адміністрації тих країн, де

найголовнішою являється фіскальна функція, спрямована головним чином на виконання завдань по стягненню платежів, тобто поповненню дохідної частини казни держави. «Митницею для учасників зовнішньоекономічної діяльності» митна структура держави може вважатись лише тоді, коли вона має можливість максимально забезпечити як потреби суб'єктів ЗЕД, так і державну безпеку в економічному секторі. У ході вивчення правового забезпечення, організації здійснення та стратегії удосконалення роботи митних органів України, науковці роблять висновок, що сьогодні вітчизняна митна система відноситься до другої групи фіскальних органів [9].

Аналіз основних цілей та функцій ВМО дозволяє говорити про те, що саме ця міжнародна інституція допомагає створити ефективну стратегію для виконання завдань, які постають перед митними органами; розвиває та підтримує стандарти, які є єдиними для усіх її членів; сприяє розвитку взаємовигідних відносин між митними організаціями країн світу; забезпечує інституційний розвиток митних органів та всебічне використання їх потенційних можливостей; запроваджує нові механізми державного управління у митній сфері з урахуванням новітніх змін у зовнішньому середовищі. При цьому у контексті митної справи інституціональні зміни полягають в удосконаленні інструментів, процесів, підвищенні компетентності та інтелектуальних ресурсів, необхідних для виконання завдань та функцій, які стоять перед митницями усіх країн світу. І хоча не існує універсальної моделі для сучасних митних служб, але світова спільнота вважає, що всі заходи розвитку інституційних спроможностей на митницях повинні бути зосереджені на покращанні діяльності в галузі митної справи відповідно до кожного ключового принципу, визначеного в Конвенції Кіото, і ключова роль у координації цих зусиль належить ВМО [101].

Практика митного регулювання в багатьох країнах демонструє послідовний відхід від «суверенної законотворчості» з митних питань. Митні кодекси більшості країн світу побудовані на загальній правовій основі – положеннях Кіотської конвенції, інших міжнародних митних договорах та рамкових стандартах ВМО. Як наслідок, митна справа у цих країнах має подібну організаційно-правову базу, хоча зі своїми особливостями, обумовленими певними, але не принциповими питаннями та відмінностями національних законодавств [26].

Крім ВМО, науковці підкреслюють велику роль також Світової організації торгівлі (СОТ) у створенні загальної інституційної основи для реалізації торговельних відносин між країнами-членами. І якщо Всесвітня митна організація розробила рекомендації щодо безпосередньої реалізації процедур

переміщення товарів через митний кордон, то СОТ установлює єдині правила для застосування тарифних і нетарифних заходів регулювання міжнародної торгівлі [54].

Уніфікація підходів при впровадженні схожих схем митного контролю, вироблення єдиних правил митного оформлення та спрощення митних процедур забезпечує зростання міжнародної торгівлі і прискорення товарообігу. СОТ – єдина міжнародна організація, що опікується глобальними правилами торгівлі між країнами, та фактично є ведучою в питаннях щодо формування вимог та зобов'язання їх дотримання для країн-членів. Основною метою її створення Марракеська угода про заснування СОТ (ст. II) визначила забезпечення загальної інституційної основи для реалізації торговельних відносин між країнами-членами з питань, що регульовані угодами, та пов'язаними з ними правовими актами.

Світова організація торгівлі спрямовує свою діяльність на розробку системи правових норм міжнародної торгівлі та контроль за їх дотриманням.

Головними цілями Організації задекларовані забезпечення тривалого і стабільного функціонування системи міжнародних торговельних зв'язків, лібералізація міжнародної торгівлі, поступове скасування митних і торговельних обмежень, забезпечення прозорості торговельних процедур.

Основні принципи і правила ГАТТ/СОТ можна представити наступним чином: торгівля без дискримінації, що включає взаємне надання режиму найбільшого сприяння у торгівлі і взаємне надання національного режиму товарам і послугам іноземного походження; методи регулювання торгівлі переважно тарифні; відмова від використання кількісних і інших обмежень; транспарентність торговельної політики; максимально м'яке врегулювання торговельних суперечок шляхом консультацій, переговорів і т. ін.

Виокремлюючи лібералізацію зовнішньої торгівлі та врегулювання відносин держав-членів, пов'язаних із торговельною політикою, в якості основної мети діяльності СОТ, науковці відмічають досить складний шлях її розвитку [18]. Заснована Світова організація торгівлі (ГАТТ/СОТ) 01.01.1995 р., відколи набрала чинності багатостороння Марракеська угода про її заснування. Інституція з'явилась як результат трансформації Генеральної угоди про тарифи і торгівлю – організації, яка проіснувала з 1947 по 1994 р. і нараховувала 128 членів.

До основних функцій СОТ відноситься сприяння реалізації, застосуванню, функціонуванню та досягненню цілей Угоди СОТ та багатосторонніх торговельних угод; організація і проведення багатосторонніх торговельних

переговорів; вирішення спорів і суперечок, які виникають при застосуванні багатосторонніх договорів, укладених у рамках ГАТТ/СОТ; керівництво застосуванням Механізму перегляду торговельної політики; а також координація діяльності з іншими міжнародними організаціями, залученими до процесів регулювання світової торгівлі.

Генеральна угода з тарифів і торгівлі стала відправним пунктом для початку «митного роззброєння» та основою для переговорних процесів до укладання між країнами-учасницями угод про зниження тарифного навантаження на експортно-імпорتنі операції у двосторонніх відносинах, а в подальшому – для розповсюдження таких митних поступок на всі держави, які беруть участь у цьому договорі [81].

У рамках функціонування ГАТТ було проведено вісім раундів багатосторонніх переговорів, спрямованих, насамперед, на лібералізацію торгівлі, скасування тарифних обмежень та зниження митних зборів. У ході переговорів було укладено 28 угод, що і сьогодні служать базою нормативного забезпечення СОТ: власне Генеральна угода з тарифів і торгівлі (General Agreement on Tariffs and Trade (ГАТТ)), Генеральна Угода з торгівлі послугами (ГАТС), Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС), Угода про вирішення спорів, Угода про сільське господарство, Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів, Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угода про правила походження, Угода про процедури імпортного ліцензування, Угода про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи, Угода про субсидії та компенсаційні заходи, Угода про захисні заходи та ін.

Наприкінці останнього Уругвайського раунду ГАТТ, на конференції у Марокко, було підписано Заключний акт, невід'ємною частиною якого була Угода про заснування Світової організації торгівлі. Члени ГАТТ домовилися подати Угоду СОТ у належному порядку на розгляд своїх компетентних органів влади з метою її схвалення відповідно до встановлених процедур. До тексту Угоди про заснування Світової організації торгівлі сформовані Додатки, які є її невід'ємними частинами та становлять угоди і правові документи, обов'язкові для всіх членів, тобто Угода СОТ складається з основних документів та 28 спеціальних правових документів з окремих питань, сформульованих під час проведення раундів торговельних переговорів у межах ГАТТ [195]. Фахівці зазначають, що ГАТТ, а потім СОТ допомогли створити ефективну торговельну систему, сприяли безпрецедентному зростанню торгівлі: її темпи збільшувались у середньому на 6% щорічно, а 2000 року загальний торговельний обіг у 22 рази перевищив рівень 1950 р. [8].

Станом на березень 2019 року членами СОТ є 164 країни, ще 22 країни ведуть переговори щодо вступу до СОТ (з 29.07.2016 р.) [218]. Членство у СОТ передбачає обов'язкову участь у всіх багатосторонніх угодах, крім декількох з обмеженим колом учасників. Для України процес вступу до СОТ розпочався 30 листопада 1993 р., шляхом подання до Секретаріату ГАТТ офіційної заявки Уряду України про намір приєднатися до ГАТТ. 05 лютого 2008 р. у Женеві на засіданні Генеральної Ради СОТ було підписано Протокол про вступ України до СОТ.

Повноправним членом Організації Україна стала після прийняття та набрання чинності Закону України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» – 16.04.2008 р. [161]. Вступ до СОТ відкрив для країни перспективи для розвитку національної економіки, Україна набула право використовувати механізм врегулювання суперечок в рамках СОТ, з'явилися необхідні передумови для підписання у червні 2010 р. Угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі, яка набрала чинності з 01.06.2012 р.; а також став потужним стимулом для започаткування переговорів з Євросоюзом створення зони вільної торгівлі: політичну частину Угоди про асоціацію з ЄС було підписано 21.03.2014 р., а вже 27.06.2014 р. – економічну.

Говорячи про міжнародне митне співробітництво, визнаємо, що на універсальному рівні воно також зосереджене в рамках системи Організації Об'єднаних Націй (United Nations) та її спеціалізованих установ [33; 42].

Організація об'єднаних націй – це міжнародна організація, створена для підтримання міжнародного миру, загальної безпеки та для сприяння розвитку всебічного співробітництва між державами. Особливий характер ООН проявляється в тому, що покладені на неї Статутом повноваження, надають їй можливість здійснювати діяльність із широкого кола питань. У Преамбулі Статуту ООН зазначається, що члени ООН беруть на себе зобов'язання проявляти терпимість і жити разом, у мирі один з одним, як добрі сусіди, об'єднати свої зусилля для підтримання міжнародного миру та безпеки, використовувати міжнародний апарат для сприяння економічному та соціальному прогресу всіх народів [185].

Одним із основних прагнень членів ООН залишається сприяння упровадженню новітніх технологій у всьому світі та усунення неефективних правил міжнародної торгівлі. Така неефективність проявляється, насамперед, у збільшенні кількості нетарифних бар'єрів, зростанні документообігу, стримуванні розвитку торговельного співробітництва та економічного зростання

країн. Відтак, розроблення та уніфікація митних процедур, що здійснюються під егідою ООН, мають своєю метою спрощення міжнародного торговельного співробітництва.

Відповідно до статей 1-2 Статуту перед ООН поставлено ряд цілей: здійснювати багатостороннє співробітництво з вирішення міжнародних проблем економічного, соціального, культурного й гуманітарного характеру, а також бути центром для узгодження дій націй у досягненні цілей, що, у свою чергу, науковцями пропонується розглядати як найважливіші принципи її діяльності [77]. Вищим органом ООН є Генеральна Асамблея, до повноважень якої відносяться організація досліджень та надання рекомендацій для сприяння співробітництву в економічній, соціальній та інших сферах.

Одночасно ГА ООН є дорадчим органом, уповноваженим формувати політику представницького органу, зокрема й у процесі розроблення стандартів та кодифікації міжнародного права.

Якщо дослідити відносно вузьку сферу діяльності, пов'язану з митними процедурами як елементом міжнародної торгівлі, знаходимо, що Європейською економічною комісією ООН та Центром ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій (СЕФАКТ ООН) спільно була розроблена Рекомендація № 18 «Заходи щодо спрощення процедур міжнародної торгівлі» (Женева, 2001 р.). Вказана Рекомендація № 18 була створена з метою забезпечення передбачуваності, прозорості та недискримінації щодо необхідного часу, використовуваних процедур і витрат, які пов'язані з виконанням офіційних правил. Крім того, ця Рекомендація побудована на основі таких керівних принципів, які можуть стосуватись і спрощення митних процедур (щодо скорочення часу на митне оформлення, гармонізації національного митного законодавства з міжнародними нормами, і, як наслідок, – інтенсифікації зовнішньоторговельної діяльності), а саме: процедури повинні бути зведені до мінімуму; процедури повинні мати комерційну орієнтацію і бути тісніше пов'язаними з торговельними й транспортними потребами; процедури повинні бути спрощеними та узгодженими і відповідати міжнародним стандартам; вимоги, що ставляться до даних, повинні бути мінімальними; вимоги, що ставляться до даних, повинні бути спрощеними, узгодженими та стандартизованими для полегшення потоку інформації; закони, правила та інша інформація, що стосуються процедур та вимог, які ставляться до даних, повинні бути безперешкодно доступні всім зацікавленим сторонам [176].

Поряд з вказаним, містяться заходи рекомендаційного характеру, серед яких слід виокремити: виконання Кіотської конвенції (захід 9.1), завдяки

спрощенню та гармонізації митних процедур дозволить здійснювати необхідний контроль спрощеними методами; уніфікацію митних процедур (захід 9.2), у тому числі через використання форми декларації, взірець якої був запропонований ООН; гармонізацію національних правил перевезення небезпечних вантажів (захід 9.3) та приведення їх у відповідності до міжнародних стандартів, запроваджених ООН; прийняття та обробку митних декларації, створених та поданих з використанням електронних обчислювальних машин (заходи 9.4-9.5), щ передбачає обмін електронною інформацією між митними органами та суб'єктами ЗЕД з використанням єдиного програмного забезпечення; використання комерційних документів для підтвердження інформації, що є необхідною в митних цілях та мінімізацію вимог до оформлення документів (заходи 9.6-9.9), завдяки чому можливо досягти значних спрощень для бізнесу; вибірковість здійснення митних оглядів та спрощення інших видів контролю, максимальне перенесення проведення митного контролю замість пунктів пропуску на кордоні – до внутрішніх митниць, а також проведення такого контролю на території імпортера (заходи 9.10-9.11, 9.14, 9.17, 9.20); забезпечення роботи митних органів в цілодобовому режимі та відкриття пунктів пропуску на важливих міжнародних торгових шляхах, а також встановленні пріоритетів у спрощенні переміщення транзитних вантажів (заходи 9.12, 9.16, 9.19).

У контексті Статуту ООН міжнародна торгівля розглядається як один із інструментів забезпечення миру та економічного розвитку з метою викорінення бідності та заохочення свободи, рівності й гідності людини. Створення відкритої, регульованої, передбачуваної та недискримінаційної міжнародної торговельної системи належить до найважливіших цілей ООН, сформульованих у п. 13 розділу III Декларації тисячоліття ООН [31]. Вказане цілком узгоджується з оцінкою С.І. Денисенко про те, що система ООН та її органів відіграли ключову роль у розробленні стандартів для спрощення процедур торгівлі, зокрема й у сфері спрощення та гармонізації митних процедур як суміжної до міжнародних економічних та міжнародних торгових відносин [33].

Таким чином, головні ролі в координації та уніфікації діяльності митних адміністрацій в світі належить трьом основним міжнародним інституціям: Організації об'єднаних націй, Світовій організації торгівлі та Всесвітній митній організації. Саме завдяки їх зусиллям за відносно невеликий історичний період у 70 років сформовано відкриту, передбачувану та недискримінаційну систему міжнародної торгівлі, уніфіковано підходи до застосування заходів тарифного регулювання, вирішення міждержавних спорів економічного характеру, запропоновано оптимальні моделі функціонування митних адміністрацій та



рекомендовано використання стандартизованих методів їх роботи.

## **Висновки до розділу 2**

В умовах євроінтеграційного вибору нашої країни, попри широко представлені дослідження в сфері митної справи, залишається необхідність у вивченні організації діяльності митних адміністрацій країн Євросоюзу для виявлення кращих практик їх діяльності і формування пропозицій по вдосконаленню правового забезпечення, організації та діяльності вітчизняних митних органів. Крім того, вимоги до країн-кандидатів на вступ до Європейської Спільноти потребують об'єктивної оцінки сучасного стану адаптації митного законодавства України до таких вимог для пошуку ефективних шляхів запровадження міжнародних стандартів митної діяльності.

За результатами комплексного дослідження організаційної структури, порядку функціонування та адміністративного підпорядкування митних адміністрацій країн-учасниць Європейського Союзу, зазначимо відсутність єдиної моделі організації їх діяльності. Навіть з урахуванням однотипності завдань та функцій митних органів в країнах Євросоюзу, інтенсивно втілюваної гармонізації митних процедур та уніфікації принципів здійснення митної справи, активної модернізації й реформування митних служб, серед них не можна знайти двох однакових. У кожній країні митна адміністрація формується (і реформується) з урахуванням уставленого порядку державного управління, історичних звичаєнь, способу формування урядових інституцій та представляється органічною частиною владного механізму.

Систематизація існуючих в ЄС організаційних моделей функціонування митних адміністрацій дозволяє розподілити останніх на чотири групи: митні адміністрації, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству, і являються фактично самостійними державними структурами митного спрямування; митні адміністрації, чиї функції також відокремлені від будь-яких інших державних органів, проте організаційно вони входять до складу міністерства фінансів; митні адміністрації, які функціонують в якості інтегрованого фіскального відомства; митні адміністрації, які разом з податковими адміністраціями входять до складу фінансових (фіскальних) відомств своїх країн в якості структурної одиниці.

Найбільша кількість європейських митних служб (майже 40%) сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керуванням та контролем міністерства фінансів. На нашу думку, така модель дозволяє

сконцентрувати зусилля та підвищити ефективність функціонування спеціалізованої моно-структури, не зменшуючи при цьому її керованості з боку центрального державного органу, що формує митну політику. Відтак, цей досвід цілком може бути опрацьований та використаний в наступних кроках реформування митної служби України для розробки механізмів функціонування вітчизняної митної адміністрації у формі окремого інституту, підпорядкованого Кабінету Міністрів України.

Головні ролі в координації та уніфікації діяльності митних органів в світі належить трьом основним міжнародним інституціям: Організації Об'єднаних Націй, Світовій організації торгівлі та Всесвітній митній організації, завдяки зусиллям яких за відносно невеликий період у 70 років сформовано відкриту, передбачувану та недискримінаційну систему міжнародної торгівлі, уніфіковано підходи до застосування заходів тарифного регулювання, вирішення міждержавних спорів економічного характеру, запропоновано оптимальні моделі функціонування митних адміністрацій та рекомендовано використання стандартизованих методів їх роботи.

Українська митниця давно потребує кардинальних змін, і ця реформа одна з найбільш очікуваних в суспільстві. Основні засади організації та діяльності митних органів завжди були пріоритетним напрямком дослідження на регламентування з боку міжнародних інституцій у сфері торгівлі, транспорту, фінансів та прав людини. Всесвітньою митною організацією розроблені міжнародні інструменти, конвенції з основних питань митної справи, а також програми інституціонального розвитку, метою яких є надання підтримки при проведенні реформ та модернізації митних служб. Під егідою ВМО проведено комплексний аналіз діяльності митних адміністрацій по всьому світу та їх кращих практик, завдяки чому вироблені певні стандарти в митній сфері, які вважаються своєрідним еталоном для митних органів країн – членів Організації. Основними принципами, за якими повинні відбуватись митні процедури є прозорість та передбачуваність операцій митного контролю; стандартизація та спрощення митних декларацій та супровідних документів; спрощені процедури для уповноважених операторів; безперервний розвиток і вдосконалення технологій митного контролю; максимальне використання інформаційних технологій; мінімально необхідний митний контроль при дотриманні митних правил; застосування процедур митного контролю, заснованих на аналізі ризиків та аудиті; проведення спільного контролю за участю інших служб на кордоні; партнерство з приватним сектором, зближення норм митного регулювання та інтересів світової торгівлі.

Крім обов'язкових стандартів, ВМО вироблені моделі рекомендованої поведінки – Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі ВМО, які формалізують єдиний набір вимог до митних адміністрацій і учасників ЗЕД та безпосередньо впливають на організацію діяльності митниць для досягнення одноманітності та передбачуваності в їх роботі. Додатковим інструментом вдосконалення діяльності митних органів виступають митні прототипи, які визнаються каталізаторами модернізації та представляють собою певні інструкції, вироблені на основі практики ЄС, або еталон для використання митними адміністраціями. Враховуючи міжнародні зобов'язання нашої держави щодо використання «customs blueprints» у ході реформування митниці, пропонуємо розпочати їх комплексне практичне застосування. При цьому надзвичайно ефективним вважаємо запропонований в митних прототипах підхід, коли функціональна перебудова ініціюється і здійснюється «з середини» митного відомства, а не отримує готову матрицю, до якої повинна прилаштувати стару форму, в якій існувала митниця.

## РОЗДІЛ 3

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

#### 3.1 Забезпечення імплементації міжнародних норм та стандартів митної діяльності

Угода про асоціацію з ЄС основними її цілями визначає сприяння поступовому зближенню Сторін, заснованому на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках; забезпечення посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес; збереження й зміцнення миру й стабільності у регіональному та міжнародному вимірах; запровадження умов для посиленних економічних і торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС; посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини, а також запровадження умов для дедалі тіснішого співробітництва в інших сферах, які становлять взаємний інтерес.

Загальними принципами Угоди про асоціацію з ЄС є забезпечення поваги до суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки також є базовими елементами асоціації. Одним із окреслених напрямків є співробітництво у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин, спрямоване на протидію незаконному обігу наркотиків, зменшення обсягів постачання, торгівлі та попиту на них.

Питанням, пов'язаним із здійсненням митної справи, проведенням митних формальностей та застосуванням тарифних і нетарифних заходів митного регулювання не випадково присвячена досить велика увага у досліджуваному договорі: за своєю сутністю ЄС, у першу чергу – це митний союз [41]. Крім того, як відмічають фахівці: «Саме митне право є однією з найдавніших галузей права Європейського Союзу, оскільки саме економічне об'єднання через створення митного союзу, спочатку для безбар'єрного руху окремих товарів, а згодом і загального, стало основою європейської інтеграції» [118].

Сторонам Угоди досягнуто домовленостей про адміністративне співробітництво та співробітництво з третіми країнами, взято на себе зобов'язання боротися з незаконними діями та шахрайством в митних питаннях, пов'язаних з імпортом, експортом, транзитом товарів та їх розміщенням під

будь-яким іншим митним режимом або процедурою.

Визнаючи важливість митних питань та питань сприяння торгівлі, наголошується на необхідності посилити співробітництво у цій сфері з метою забезпечення того, щоб відповідне законодавство та процедури, а також адміністративна спроможність компетентних органів відповідали цілям ефективного контролю та підтримки сприянню законній торгівлі.

Як відомо, «асоціація» є добровільним об'єднанням фізичних або юридичних осіб для досягнення спільної мети на засадах взаємовигідної співпраці за збереження самостійності, правової та майнової незалежності її членів [184]. Відтак, першочергове значення має надаватися законним цілям державної політики, у тому числі щодо сприяння торгівлі, безпеці і запобіганню шахрайству, а також збалансованому підходу до них. Основою досягнутих домовленостей має бути стабільне та всеохоплююче торговельне та митне законодавство. При цьому положення і процедури мають бути пропорційними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й мають застосовуватися уніфіковано та ефективно, а також, забезпечити: захист і сприяння законній торгівлі шляхом ефективного впровадження і дотримання вимог законодавства; уникнення непотрібних або дискримінаційних навантажень на економічних операторів, запобігання шахрайству і надання подальшого сприяння економічним операторам, які мають високий рівень відповідності законодавству; застосування єдиного адміністративного документа у цілях митного декларування, більшу ефективність, прозорість і спрощення митних процедур та практик на кордоні; застосування сучасних митних методів, зокрема оцінки ризиків, постаудитного контролю для спрощення та сприяння випуску товарів; скорочення витрат і збільшення передбачуваності для суб'єктів господарювання, зокрема для малих та середніх підприємств; без шкоди для застосування об'єктивних критеріїв оцінки ризиків, забезпечення недискримінаційних вимог та процедур, що застосовуються до імпорту, експорту і транзиту товарів; застосування міжнародних документів, що використовуються у митній справі і торгівлі, у тому числі тих, що розроблені ВМО; вжиття необхідних заходів для відображення та виконання положень Кіотської конвенції; здійснення попереднього забезпечення обов'язкових рішень щодо тарифної класифікації та правил походження; введення та застосування спрощених процедур для вповноважених трейдерів відповідно до об'єктивних та недискримінаційних критеріїв; встановлення правил, які забезпечать, щоб будь-які штрафи, накладені за порушення митного законодавства або процедурних вимог, були пропорційними і недискримінаційними, а їх застосування не

призводило до незаконних та невиправданих затримок; застосування прозорих, недискримінаційних і пропорційних правил щодо ліцензування митних брокерів.

Для поліпшення робочих методів, а також для забезпечення недискримінації, прозорості, ефективності, цілісності та звітності операцій були взяті на себе взаємні зобов'язання: вживати подальших заходів, спрямованих на скорочення, спрощення і стандартизацію даних і документації, що вимагаються митницею та іншими органами; спрощувати вимоги та формальності, якщо це можливо, щодо швидкого випуску та оформлення товарів; забезпечувати ефективні, швидкі та недискримінаційні процедури, що гарантують право оскарження адміністративних дій, правил та рішень митних та інших органів, які стосуються товарів, пред'явлених митниці; забезпечувати збереження найвищих стандартів чесності, зокрема на кордоні, шляхом застосування заходів, що відображають принципи відповідних міжнародних конвенцій та документів у цій сфері.

Оскільки сьогодні надзвичайно актуальним є формування партнерських відносин між митними органами та бізнес-спільнотою, Україна та ЄС домовилися: забезпечити, щоб їхнє відповідне законодавство та процедури були прозорими, а також загальнодоступними, наскільки це можливо, за допомогою електронних засобів, разом з обґрунтуванням їх правомірності; щодо необхідності вчасних та постійних консультацій з торговельними представниками стосовно законодавчих пропозицій та процедур, що пов'язані з митними та торговельними питаннями; зробити загальнодоступними відповідні повідомлення адміністративного характеру, зокрема вимоги агентства та процедури ввезення, години здійснення операцій та операційні процедури для митниць в портах і в прикордонних пунктах пропуску та контактних пунктах для інформаційних запитів; сприяти співробітництву між операторами та відповідними адміністративними органами шляхом використання стабільних та загальнодоступних процедур (зокрема Меморандуми про взаєморозуміння), розроблених, зокрема, на основі тих, що оприлюднені ВМО; забезпечити, щоб їхні відповідні митні та пов'язані з ними вимоги і процедури продовжували відповідати законним потребам торговельної спільноти, дотримуватися найкращих методів та залишатися такими, що якнайменше обмежують торгівлю.

Відповідно до ст. 80 «Митне співробітництво» Сторони зміцнюють співробітництво з метою забезпечення виконання спільних цілей, досягаючи обґрунтованого балансу між спрощенням і сприянням торгівлі та ефективним контролем і безпекою. Україна та ЄС обмінюються інформацією щодо митного законодавства та процедур; розробляють спільні ініціативи щодо імпорту,

експортних та транзитних процедур, а також здійснюють роботу, спрямовану на забезпечення ефективного обслуговування бізнес-спільноти; співробітничать з питань автоматизації митних та інших торговельних процедур; обмінюються інформацією та/або розпочинають консультації з метою вироблення спільних позицій в міжнародних організаціях з митної справи (СОТ, ВМО, ООН, Конференція ООН з торгівлі та розвитку і Економічна комісія ООН для Європи); співробітничать в наданні технічної допомоги, зокрема для сприяння проведення реформ в митних питаннях; обмінюються кращими практиками з митних операцій; сприяють координації між усіма прикордонними агентствами для полегшення процесу перетину кордонів і посилення контролю; взаємно визнають, де це прийнятно і доцільно, уповноважених трейдерів та митні контролю.

Проведений нами аналіз додатково аргументує тезу, що основним напрямком розвитку державної митної справи на теперішній час є приєднання до ЄС, що передбачає адаптацію національного законодавства не лише до законодавства даного союзу, але й до міжнародних стандартів на основі яких він здійснює свою діяльність [179].

Обравши європейський шлях розвитку, Україна визначила стратегічним напрямом своєї внутрішньої та зовнішньої політики інтеграцію в Європейське Співтовариство. Приведення вітчизняного законодавства, у тому числі й митного, до європейських вимог і стандартів не тільки прискорить процес євроінтеграції нашого суспільства, але й створить сприятливі умови для розвитку транскордонної торгівлі [15]. Процес інтеграції України до європейського простору складний, комплексний та довготривалий, оскільки передбачає, крім змін норм національного права, зміну в організації діяльності державних органів та в суспільстві в цілому. Сьогодні в міжнародному праві *de facto* створена та успішно функціонує ціла система стандартів, які регламентують різноманітні аспекти міжнародних відносин. Частина з них належить до пріоритетних сфер регулювання суспільних відносин. Для подальшого вдосконалення правової системи України та її входження в європейський правовий простір особливого значення набувають саме європейські правові стандарти [58]. Стандарт діяльності – це такий собі зразок (модель) належного чи можливого поведіння в тих чи інших ситуаціях. Він може відображати загальну практику діяльності або служити орієнтиром для слідування йому в майбутньому при відсутності відповідної практики.

Об'єктивно усвідомлюючи фактори неоднорідності в розвитку митних адміністрацій та загальних підходів до організації митної справи в європейських

країнах та інших країнах з розвиненою ринковою економікою у порівнянні з Україною (та іншими країнами колишнього СРСР), надзвичайно важливо виокремити базові елементи, імплементація яких дозволить комплексно та ефективно адаптувати діяльність митних органів України до визнаних у міжнародному співтоваристві норм і стандартів.

Адаптація нормативно-правових актів ведеться вже майже двадцять років, відколи була прийнята відповідна постанова уряду, котра після численних змін була замінена більш досконалою постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365 «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС» [34]. Європейський Союз – найбільш розвинута на сучасному етапі форма об'єднання країн, які передали частину своїх суверенних прав наднаціональним інститутам. Враховуючи вектори розвитку України давно не викликає сумнівів актуальність розробки теми поступової гармонізації українського законодавства з європейським правом, що фактично означатиме зближення національної правової системи і її підсистем з правовою системою ЄС та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів. Тому подальше приведення вітчизняного правового поля до міжнародних стандартів є одним із найважливіших напрямів стратегії інтеграції України до європейського політичного, економічного та інформаційного простору [106].

У цьому зв'язку слід підкреслити, що серед міжнародних зобов'язань України для її подальшої європейської інтеграції одним з основних є перетворення митної політики відповідно до норм і стандартів ОБСЄ та Ради Європи. Одним із кроків у цьому напрямі було розроблення та схвалення у 2005 році Кабінетом Міністрів України та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом Плану дій «Україна – Європейський Союз», який містить заходи з розширення політичної співпраці та поглиблення економічної інтеграції України до ЄС.

Вдосконалення митного законодавства України для досягнення визнаних міжнародних стандартів і норм відбувається досить повільно.

Констатуючи, що українська правова база взагалі і митне законодавство, зокрема, дуже відрізняються від загальних правил ЄС, відзначалось, що десять років тому вітчизняне законодавство відповідало лише 300-400 із 10000 митних стандартів ЄС [190].

Поділяючи думку, що використання міжнародного досвіду застосування форм та методів діяльності є неминучим і може, а головне, повинно принести митним органам України користь [119; 65] наполягаємо на обережному використанні зарубіжного досвіду та врахуванні національних особливостей



формування структури державних органів, традицій функціонування та управління митними інституціями.

Приведення національного митного законодавства кожної окремої держави у відповідність з нормами і стандартами міжнародного митного права завжди є предметом міжнародних договорів (конвенцій) [62], підготовка яких, як відомо, є однією з основних функцій Всесвітньої митної організації. Практично всі вони являються результатом узагальнення та аналізу економічних важелів, пов'язаних з роботою митних адміністрацій в різних країнах, та проявляються через формування міжнародних стандартів у галузі спрощення митної діяльності. Приєднання до міжнародних конвенцій є одним з обов'язкових критеріїв членства в ЄС, а практично всі заходи, передбачені цими конвенціями, так чи інакше спрямовані на спрощення митних процедур, оскільки саме повне законодавче забезпечення, а також прозорість і простота процедур митного контролю є ознаками сучасного митного законодавства розвинених європейських держав.

Як ми вже зазначали, особливе місце серед усіх стандартів належить Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур, яка охоплює практично всі питання митного оформлення й митних процедур, та представляє собою структурований перелік правил, які за формою поділяються на: стандартні, рекомендовані та стандартні з перехідним терміном, виконання яких визнається необхідним, але реальне впровадження потребує певного періоду часу для синхронізації законодавчої бази. Саме на базі цієї Кіотської конвенції і відбувається уніфікація національного законодавства всіх країн світу, що, у свою чергу, дозволяє збалансувати правила регулювання митних процедур.

Наша держава приєдналась до Кіотської конвенції [158] і відповідно прийняла до імплементації стандартні правила, більшість з яких вже знайшли своє місце в МК України 2012 року. Що стосується рекомендованих правил, то хоча вони і не являються джерелами вітчизняного права, як вірно заявляє О.В. Чорна, Україна, як і більшість держав світу має дотримуватися існуючих стандартів, оскільки їх злагодженість допомагає митній системі і митній справі багатьох країн у досягненні рівня світових митних норм і правил. Це надає їм можливостей діяти синхронізовано з митними адміністраціями інших держав, а також здійснювати повноцінну участь у роботі міжнародних організацій (насамперед митних), що сприйняли ці стандарти або рекомендовані правила, засновані на поглибленому вивченні світової митної практики, оскільки вони окреслюють правомочні напрямки оптимізації світової (міжнародної) митної справи й підвищення ефективності діяльності митних адміністрацій країн ЄС.

Суть інтеграції України до західноєвропейських структур полягає насамперед у досягненні певних процедурних стандартів у різних галузях з одночасною відмовою від частини державного суверенітету і передачею низки повноважень державної влади наднаціональним виконавчим органам ЄС. Як ми вже зазначали раніше, з урахуванням місця та ролі митних адміністрацій в національних системах державних органів, визначаються два різновиди митної діяльності, щодо яких світовою практикою встановлюються певні стандарти, першими з яких є вимоги до правил та процедур щодо транспортних засобів та вантажів, які переміщуються в законний спосіб, основні правила яких містяться в Кіотській конвенції.

Якщо вказана Конвенція вже більше чотирьох десятиків років виконує роль орієнтиру в системі митної діяльності, то Рамкові стандарти стали відносно новим для світової практики еталоном взаємодії митних адміністрацій з учасниками міжнародної торгівлі. Саме з їх прийняттям 23.06.2005 р. на 105/106 сесії ВМО та приєднанням України до протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, пов'язані суттєві зміни у вітчизняному митному законодавстві, початок впровадження міжнародних стандартів безпеки в митній діяльності та активне реформування системи митних органів. Над питаннями уведення новітніх стандартів митної діяльності працювали політики, науковці та практики спочатку Державної митної служби (2005-2012 р.), потім Міністерства доходів і зборів (2013 р.), а тепер – Державної фіскальної служби України (з 2014 р.).

Враховуючи, що принципи Кіотської конвенції передбачають, насамперед, стандартизацію митних процедур; безперервний розвиток і вдосконалення технологій митного контролю; максимальне використання інформаційних технологій; зближення норм митного регулювання та інтересів світової торгівлі та ряд інших спрощень для трейдерів всього світу, надзвичайно важливо з'ясувати, наскільки стандартні правила вказаної конвенції реалізовані у вітчизняному митному законодавстві.

1) Стандартне правило 3.35 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснювати координацію дій усіх компетентних державних органів, які беруть участь у пропуску товарів через кордон.

У митному законодавстві України (п.42 ст.4 МК України) реалізовано принцип координації всіх видів контролю, яким піддаються товари, що переміщуються через митний кордон через впровадження попереднього документального контролю - форми здійснення заходів офіційного контролю, яка полягає у проведенні в пунктах пропуску через державний кордон перевірки

відповідних документів і відомостей, а в разі потреби, за результатами застосування автоматизованої системи управління ризиками – візуального інспектування товарів, транспортних засобів. Заходами офіційного контролю є фітосанітарний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. Проводяться такі заходи офіційного контролю у пунктах пропуску через державний кордон митниками шляхом попереднього документального контролю (ст.319 МК України).

2) Стандартні правила з перехідним періодом 3.4 та 3.5 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснювати координацію зусиль з митними органами сусідніх держав (сумісні митні процедури), через спільний кордон яких переміщується товар. Митне законодавство України (ст. 328 МК України) передбачає, що на підставі міжнародних договорів України у пунктах пропуску через державний кордон може здійснюватися спільний митний контроль з митними органами суміжних держав.

Запроваджується такий спільний контроль відбувається у певній послідовності, яка включає, насамперед, укладання двосторонньої угоди між суміжними державами, його організація регулюється шляхом укладання (підписання) протоколів між прикордонними службами та митними адміністраціями, а безпосереднє здійснення відбувається на підставі затвердженої єдиної технологічної схеми контролю в пункті пропуску.

Даний механізм співпраці вже реалізовано шляхом запровадження спільного контролю у 8 пунктах пропуску, розташованих на українсько-польській та українсько-молдовській ділянках державного кордону. За прогнозами керівництва ДФС України: «Ми розраховуємо на запровадження спільного контролю ще у 8 пунктах пропуску на кордоні з Польщею, Румунією та Словаччиною. Наразі відбуваються відповідні переговори з нашими партнерами з цих країн, вживаються заходи щодо створення та розвитку відповідної інфраструктури в пунктах пропуску» [170].

3) Стандартне правило 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: митний контроль обмежується мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. Дана вимога повністю реалізована в ст. 318 МКУ: «митний контроль передбачає виконання мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи». Запроваджено здійснення митного контролю товарів і транспортних засобів за спрощеною системою митного

контролю, яка дає громадянам змогу здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів проходу або проїзду транспортними засобами через митний кордон України. Особи, які переміщують товари в обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами та не підпадають під встановлені законодавством заборони або обмеження і не підлягають письмовому декларуванню, обирають призначений для цього канал, позначений символами зеленого кольору. Для решти громадян призначений «червоний коридор».

4) Стандартне правило 3.11 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: мінімальна інформація щодо товару, що переміщується через митний кордон, повинна міститись у декларації на товар письмової форми, яка має відповідати типовій формі ООН. Норми ст. 257 МК України визначають процедуру декларування та не лише наводять вичерпний перелік відомостей, що повинні зазначатись у поданій для митного оформлення декларації, а й забороняють митним органам вимагати внесення до митної декларації інших відомостей. Тут же підкреслюється, що формат митних декларацій, поданих в електронному вигляді, базується на міжнародних стандартах електронного обігу документів. З урахуванням таких стандартів Міністерством фінансів встановлена форма єдиного адміністративного документа та затверджений порядок його заповнення [143].

5) Стандартне правило 6.3 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснювати митний контроль з використанням системи управління ризиками. МК України (глава 52) передбачає застосування системи управління ризиками з метою запобігання, прогнозування і виявлення порушень митного законодавства; забезпечення більш ефективного використання наявних ресурсів; забезпечення заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів, а також прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України. Одночасно з уведенням в дію Митного кодексу запрацював Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі [117].

6) Стандартне правило 6.6 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснюватися митний контроль має на основі методу аудиту. Під митним аудитом розуміється вид митного контролю, який полягає в обстеженні адміністрації, організації, внутрішніх процедур і внутрішніх систем обліку і контролю оператора ЗЕД. При цьому розрізняють митний пост-аудит та попередній митний аудит: перший з них проводиться митниками після того, як імпортовані або експортовані товари були пропущені через кордон або пройшли

митне оформлення, а його метою є підтвердження точності митних декларацій шляхом звірення записів, книг трейдерів, бізнес систем і інших відповідних комерційних даних. Попередній митний аудит – це особливий вид контролю, який проводиться перед видачею дозволу на використання певних митних процедур і режимів [80].

Обраний Україною євроінтеграційний курс вимагає активних кроків по приведенню адміністративної спроможності певних державних органів у відповідність до цілей ефективного контролю та підтримки сприянню законній торгівлі. Норми ст. 76 Угоди закріплюють домовленості сторін, що їх відповідне митне законодавство має бути стабільним та всеохоплюючим, а також забезпечувати застосування сучасних митних методів, зокрема і пост-аудитного контролю для спрощення та сприяння ввезенню та випуску товарів.

Фактично митний контроль після завершення оформлення проводився митницями України і у період дії попереднього Митного кодексу (2002 р.). Проте, нормативного закріплення в якості самостійної форми митного контролю пост-аудит набув з прийняттям МК України 2012 р., де п.7 ст.336 передбачає, що однією з форм митного контролю є проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів, а детальний механізм його застосування регламентовано ст.345-355.

Позитивно оцінюючи положення МК України, який чітко визначив права та обов'язки посадових осіб митниці та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, розширив права митниці та підстави для проведення документальних перевірок, що дало змогу фактично прискорити митний контроль на етапі безпосереднього оформлення та скоротити витрати часу на нього [467], відзначаємо, що в сучасних умовах надзвичайно принципово стоїть питання відновлення зруйнованої у 2013 р. системи постмитного контролю, коли повноваження на його проведення були передані від митниць підрозділам головних управлінь ДФС в областях.

7) Стандартне правило 6.9 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснювати митний контроль необхідно з максимальним використанням інформаційних технологій та засобів електронних комунікацій.

Держави – члени ЄС дійшли спільної думки, що для виконання завдань із спрощення митних процедур та зменшення ризиків порушення безпеки, необхідно створювати функціонально сумісні з аналогічними системами різних країн, доступні, керовані, безпечні, об'єднані та контрольовані інформаційні електронні системи, які дозволять зменшити різницю між митними процедурами

країн світу із застосуванням механізму електронної митниці. Радою ЄС було прийняте рішення щодо простого та безпаперового середовища для митних адміністрацій та суб'єктів ЗЕД.

Не стоїть осторонь інформатизації процесів адміністрування митної діяльності й Україна. І якщо ще донедавна група повноважень митних органів, пов'язана з обробкою інформації, була представлена тільки сферою статистики, то під впливом міжнародних стандартів використання новітніх технологій в управлінні виникла низка інформаційних повноважень, зокрема щодо: аналізу й управління ризиками; обміну інформацією з іншими державними органами; використання єдиної інтегрованої платформи; прийняття декларацій та інших документів в електронній формі та укладення договорів щодо подання таких декларацій через мережу Інтернет тощо [96]. Ці повноваження достатньо детально закріплені в МК України 2012 року, при цьому акцент у їх застосуванні ставиться саме на використанні інформаційних технологій.

У 2018 р. ст.318 МК України, яка стосується організації митного контролю, була доповнена нормою, яка встановлює, що для забезпечення здійснення митного контролю використовується єдина автоматизована інформаційна система [121].

Під час здійснення митного оформлення оновлена Кіотська конвенція встановлює низку стандартних правил: здійснювати митне оформлення у будь-якому уповноваженому митному органі (3.20); здійснювати митне оформлення із поданням декларантом митному органу попередньої або неповної декларації на товари (3.13); обмежуватися переліком лише тих даних, що вносяться до декларації на товари і є необхідними для нарахування митних платежів, формування статистики та застосування митного законодавства (3.12); проводити електронне декларування товарів під час переміщення їх через митний кордон (3.16); надавати національними митними органами інформацію загального характеру щодо умов організації та переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон (9.4-9.7). Останнє прямо узгоджується з принципом «прозорості/транспарентності», закріпленим у ст. X Генеральної угоди з тарифів та торгівлі від 30 жовтня 1947 р. [89].

Всі наведені вище норми в цілому знайшли закріплення в МК України 2012 року, постановах Кабінету Міністрів України, наказах Міністерства фінансів України та відомчих наказах Держмитслужби та ДФС, що свідчить про достатню імплементацію цих обов'язкових стандартів діяльності митних органів в національне законодавство та практику [43].

Доповненням до універсальних стандартів митної діяльності, а також

такими, що сприяють подальшому практичному впровадженню принципів Кіотської конвенції, є Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005 р. Як відмічає Н.Е. Буваєва, Рамкові стандарти мають рекомендаційний характер, тобто за їх невиконання не передбачається міжнародно-правової відповідальності держав, однак вони мають політичну відповідальність. Відмова від їх виконання може негативно позначитися на міжнародному авторитеті тієї чи іншої держави і загалом її становищі на міжнародній арені [49]. Такі рекомендації несуть у собі набір вимог до митних адміністрацій і учасників зовнішньоекономічних операцій та безпосередньо впливають на організацію діяльності митних органів України. Основні елементи цих стандартів активно впроваджуються в організацію діяльності митниць в частині, що стосується попереднього електронного декларування, використання системи управління ризиками, огляду контейнерів та товарів підвищеного ризику, а також безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання товарів.

Крім того, зобов'язання, прийняті нашою країною в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, вимагають у процесі модернізації митних органів та законодавства імплементувати Митні прототипи ЄС, в яких зазначається, що держави Європейської політики сусідства працюють над зміцненням адміністративних та операційних спроможностей своїх митних адміністрацій, а також приводять свої процесуальні норми і процедури у відповідність до стандартів ЄС, виходячи із своїх зобов'язань, на які вони надали згоду.

Країни-кандидати на вступ до ЄС повинні забезпечити можливість інтегрування своєї митної системи в давно та злагоджено функціонуючий механізм Митного союзу ЄС. Для проходження підготовчого періоду комісія з питань податкової й митної політики Єврокомісії розробила стандарти, що мають назву «Митні прототипи». За своєю сутністю вони являються мінімально допустимими стандартами організації діяльності митних служб, головною метою яких є практичне впровадження механізмів спрощення процедур торгівлі для зменшення витрат і часу на здійснення митних та інших процедур для перевізників і трейдерів, без зниження рівня безпеки зовнішньоторговельних поставок. Вважається, що в них зосереджено найкращі принципи та стандарти ЄС у галузі митної справи, у порівнянні з якими можна оцінювати недоліки функціонування митних адміністрацій і вносити відповідні зміни до стратегії їх діяльності [191].

Аналіз змін, що відбулись в митному законодавстві України, і у першу чергу – в Митному кодексі, дозволяє констатувати, що вже 15 років у вітчизняні

норми активно впроваджуються міжнародні стандарти такої діяльності. І хоча науковці не відносять вимоги про попереднє декларування, управління ризиками, взаємодію митних адміністрацій, а також і співпрацю з учасниками ЗЕД до інституційно-правових, проте відмічають їх спрямованість на ефективну і одноманітну реалізацію положень митного законодавства з метою прискорення проходження митниці і забезпечення належної безпеки міжнародного товарообігу [192].

У МК України 2012 року нормативне закріплення знайшли ряд позицій, прийнятих митними адміністраціями та суб'єктами митних правовідносин всіх європейських країн: обов'язок декларанта попередньо повідомляти про намір ввезти товари митницю, в зоні діяльності якої ці товари будуть пред'явлені для митного оформлення; використання системи аналізу ризиків при обранні форм митного контролю з метою їх мінімізації; повноваження посадових осіб митних органів на здійснення запитів до митних та інших компетентних органів інших країн з метою встановлення автентичності документів, поданих до митного оформлення. Досить детально у діючій редакції (ст. 12-18 МК України) регламентовано діяльність уповноваженого економічного оператора, однак, за шість років жодне підприємство-резидент так і не отримало цього статусу, а інститут УЕО, який широко використовується європейськими трейдерами, так і не запрацював в Україні.

Таким чином, основні міжнародні стандарти митної справи та організації діяльності митних адміністрацій містяться у трьох джерелах: Кіотській конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Рамкових стандартах безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі ВМО, які сприяють подальшому впровадженню принципів оновленої Кіотської конвенції та є основними напрямками розвитку митного співробітництва, а також Митних прототипах, що сконцентрували найкращі принципи та стандарти ЄС у галузі митної справи. Проведена робота не залишилась поза увагою міжнародних митних інституцій. Так, у 2012 році головний секретар ВМО – К. Мікурія зазначив, що українська митниця зробила великий крок в процесі своєї модернізації, окрім того, було відзначено, що Україна в питанні митних реформ продемонструвала великий прогрес і показала себе як найкраще, а новий митний кодекс приведений до міжнародних і, що важливо – європейських стандартів [174].

У період 2006-2019 років в Україні активно відбувались процеси адаптації національного законодавства України до вимог міжнародних стандартів ВМО, зроблені важливі кроки щодо впровадження кращих міжнародних практик у діяльність як митних органів, так і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.



Проте, ряд ключових позицій ще не повністю реалізовані: зокрема щодо роботи уповноваженого економічного оператора, проведення митницями пост аудиту, вдосконалення інформаційних технологій та об'єднання інформаційних систем митних органів, технічного переоснащення митниць та деяких інших питань. Для створення дійсно партнерських відносин між митними органами та бізнес-спільнотою сьогодні необхідна консолідація зусиль митної служби, уряду та громадськості, що дозволить досягти балансу між державними інтересами та індивідуальними інтересами осіб, що переміщують товари через кордон.

### **3.2. Пріоритетні напрямки впровадження сучасних підходів до митної справи**

Нами вже зазначалось, що стратегічним напрямком реформування митних органів України є максимальне наближення організації їх діяльності до визнаних у світі стандартів, а пріоритетом має стати концептуально новий порядок взаємодії митниць з суб'єктами ЗЕД. На нашу думку, такий підхід дозволить поліпшити якість, забезпечити прозорість та підвищити ефективність роботи митниць. Для цього слід удосконалити законодавство, посилити інституційну спроможність митної служби відповідно до кращих європейських практик та керівних принципів Євросоюзу, спрощення процедур переміщення товарів через кордон та міжнародної торгівлі.

Митне законодавство України за останні десять років зазнало кардинальних змін, які характеризуються, насамперед, спрямованістю на впровадження міжнародних стандартів в галузі митної справи. Серед основних новацій, що знайшли закріплення в сучасному МК України, слід відмітити закріплення розширення сфери використання інформаційних технологій, запровадження системи аналізу ризиків для відбору об'єктів митного контролю та підходу, що характеризується мінімізацією таких контрольних процедур.

Враховуючи обраний Україною курс на інтеграцію з Європейською Спільнотою, сьогодні надзвичайно важливим є приведення технологій діяльності митних органів у відповідність до міжнародних та європейських стандартів. Одним з факторів, що прискорює проходження митних формальностей, є механізм попереднього повідомлення митниць про товари, які суб'єкти ЗЕД планують переміщувати через митний кордон. Основним засобом при використанні системи управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм та обсягів такого контролю є наявні у розпорядженні митниць програмно-

інформаційні комплекси.

У період 2017-2018 р. досягнуто ряд ключових результатів, зобов'язання на виконання яких Україна взяла на себе в рамках Угоди про асоціацію з ЄС та Кіотської конвенції: внесено законопроекти щодо впровадження інституту авторизованого економічного оператора, спрощення окремих видів контролю та обміну інформацією за принципом «єдиного вікна», митно-брокерської діяльності, дерегуляції певних видів господарської діяльності, дотримання прав інтелектуальної власності.

Проте, подальше підвищення ефективності роботи митниці передбачає приєднання України до європейської транзитної системи, продовження гармонізації законодавства України та ЄС, розвиток системи управління ризиками, модернізацію інформаційно-телекомунікаційної системи, а найголовніше – формування довгострокової та комплексної системи реформування митної служби.

У рамках запропонованої нами Концепції реформування митної служби України на 2021-2030 р. спробуємо деталізувати окремі та, на нашу думку, найбільш важливі складові елементи змін в діяльності вітчизняних митних органів, а також сформувати їх оптимальну структурно-організаційну систему.

***Система попереднього інформування та аналізу ризиків.*** Конституційні засади здійснення митної справи визначають, що органи державної влади та посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до положень МК України безпосереднє здійснення державної митної справи на території України покладається на органи доходів і зборів (митниці ДФС). Згідно із ст. 544 МК України призначенням митних органів України є забезпечення безпеки суспільства, захист економічних інтересів України.

До основних завдань, які виконують митні органи у ході здійснення державної митної справи слід віднести: забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи; здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, що переміщуються через митний кордон, за допомогою технічних засобів контролю; аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; здійснення контролю за дотриманням встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон товарів, на які

встановлені заборони та/або обмеження; запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил; впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур; здійснення інших визначених законодавством повноважень.

Відповідно до ст.246 МК України, метою митного оформлення є забезпечення дотримання встановленого порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон, а також забезпечення статистичного обліку переміщення товарів.

Митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України, а здійснюється такий контроль відповідно до МК України та інших законів України з використанням мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи.

Здійснюється такий контроль безпосередньо посадовими особами митних органів шляхом: перевірки необхідних документів та відомостей; митного огляду (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян); обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; усного опитування громадян та посадових осіб підприємств тощо.

Здійснюється митний контроль та митне оформлення з використанням інформаційних технологій, у тому числі заснованих на інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, і засобів їх забезпечення (ст.31 МК України). У повній мірі дане положення відноситься до застосування в ході митного контролю системи аналізу ризиків, яка дозволяє сконцентрувати перевірочні заходи на об'єктах, які заслуговують на більш ретельну увагу посадових осіб митниць. Як зазначає А.В. Мазур, контроль із застосуванням системи управління ризиками – це оцінка ризику шляхом аналізу (у тому числі з використанням інформаційних технологій) поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон для обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. З визначення одного зі способів перевірки документів і відомостей, можна зробити висновок про те, що ця перевірка є провідною формою митного контролю, бо слугує меті обрання потрібних для

забезпечення дотримання вимог митного законодавства форм та обсягу такого контролю [75].

Науковці, які проводили порівняльно-правове дослідження митного регулювання в ЄС та Україні, зауважують, що в фіскальних органах України, «ризик» – це ймовірність недотримання митного законодавства, а, наприклад, в Євросоюзі цей термін означає «ймовірність того, що щось буде перешкоджати застосуванню заходів Співтовариства або національних заходів щодо поводження митниць з товарами» [76].

Згідно із стандартними правилами 6.1, 6.3-6.5 Кіотської конвенції: усі товари, у 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. При застосуванні митного контролю використовується система управління ризиками, а митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб, товарів, транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки. Для підтримки системи управління ризиками, митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства. Як бачимо, у ст. 318 МК України містяться аналогічні норми.

Генеральна угода з тарифів і торгівлі (1994 р.) наголосила на необхідності скорочення до мінімуму обсягів та складності імпорتنих та експортних формальностей, скорочення та спрощення вимог до експортно- імпоротної документації. З урахуванням цієї ключової позиції, вітчизняні фахівці наполягають, що без дієвої системи управління ризиками ефективність процесу митного адміністрування не може досягати свого оптимуму, оскільки при загальній тенденції скорочення фізичного огляду товарів, що переміщуються через митний кордон, система управління ризиками і профілювання ризиків стає одним з основних критеріїв оперативного випуску товарів у вільний обіг [51; 80].

За рахунок автоматизації процесів обробки інформації впровадження методів управління ризиками у ході здійснення митних процедур має стати своєрідним «прискорювачем» митного оформлення, оскільки дозволить розмежувати законослухняних та сумлінних суб'єктів ЗЕД від потенційно недобросовісних, що надасть можливість митним органам сконцентрувати свою увагу на останніх, як таких, що можуть становити небезпеку. Управління ризиками закладено в основу переглянутої Кіотської конвенції (та фактично є однією з умов приєднання до цього правового акта).

Всесвітня митна організація у Керівництві до Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур

визначає управління ризиками як систематичне застосування процедур і практик управління, які забезпечують митну службу необхідною інформацією для вжиття заходів по переміщеннях чи вантажах, які представляють ризик. На думку науковців, дане визначення відображає найбільш уживане розуміння ризик-менеджменту в митній справі як такого, що спрямований на відбір і вжиття заходів щодо найбільш ризикованих об'єктів контролю [80].

Відведено йому важливе місце і в Рамкових стандартах, розроблених Всесвітньою митною організацією, яка розглядає застосування системи управління ризиками в якості показника, що характеризує відповідних рівень розвитку митної служби держави.

Відповідно до Стандарту «Системи управління ризиками» Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі митна адміністрація повинна створити систему управління ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів та автоматизувати таку систему. Така система має включати механізм валідації оцінок загроз і рішень з відстеження вантажів, а також визначення найбільш ефективних методів роботи. Обґрунтовуючи використання сучасними митними адміністраціями автоматизованих систем управління ризиками, тим, що огляд кожної партії вантажів являє собою неприйнятне і непотрібне навантаження, Враховуючи євроінтеграційні процеси, що сьогодні відбуваються в нашій державі у зв'язку із впровадженням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, вітчизняні митні органи стали ключовою ланкою в питаннях, пов'язаних з її імплементацією [148].

В якості одного із ключових моментів впровадження системи аналізу ризиків Рамковими стандартами передбачено попереднє інформування: так, Стандарт 6 – «Попередня електронна інформація» встановлює, що для забезпечення адекватної оцінки ризику, митна адміністрація повинна своєчасно вимагати попередню електронну інформацію щодо вантажних чи контейнерних відправлень. Вказана норма включає досить широкий спектр інструментарію, за допомогою якого можливе реальне попереднє інформування про товари та транспортні засоби, що плануються до переміщення через кордон. По-перше, це необхідність комп'ютеризації, яка передбачає використання митних комп'ютерних систем, по-друге – застосування митними службами в своїй роботі інформаційних та комунікаційних технологій у відповідності до рекомендацій ВМО; по-третє – це стандарти обміну електронними даними, пріоритет у використанні яких надається міжнародному формату ООН EDIFACT. Надзвичайно важливе значення приділяється безпеці інформаційних технологій та визнається обов'язковим розглядати безпеку ІТ як невід'ємну

частку будь-якої митної стратегії забезпечення безпеки ланцюга постачань. Надзвичайно важлива роль у забезпеченні безпеки електронного обміну інформацією надається використанню цифрових підписів або інфраструктурі сертифікації відкритих ключів. Ланцюг комплексного митного контролю включає надання суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності можливості заздалегідь подавати свої декларації, як митній адміністрації країни-експортера, так і аналогічним органами країни-імпортера. Визнається надзвичайно корисним взаємне визнання цифрових сертифікатів, що дозволить економічним операторам підписувати усі електронні повідомлення, що направляються тим митним адміністраціям, що погодились визнати такий сертифікат.

Як зазначив експерт Митної служби Німеччини, професор з митного права Лотар Геллерт (радник Голови ДФС з питань митної політики) моделлю для європейської системи попереднього повідомлення послужив досвід США, де цей метод вже давно використовується. Попереднє повідомлення, на його думку, існує для того, щоб заздалегідь провести аналіз ризиків. Маючи в якійсь мірі першочерговий доступ до товарів ще до їхньої завантаження, органи митного контролю можуть прийняти рішення щодо вантажних або транспортних обмежень на стадії аналізу ризиків, ґрунтуючись на попередній митній декларації, коли мова йде про товари, що відносяться до групи високого ризику [88]. Доречі, така практика вже запроваджена на ряді ділянок кордону [93].

Заключний елемент вказаного Стандарту – конфіденційність і захист даних. Обмін даними, як між митними адміністраціями, так і з приватним сектором на вимогу митних служб, може бути запровадженим лише після проведення між зацікавленими державними структурами консультації з питань забезпечення необхідної конфіденційності та захисту даних. З метою захисту права людини на конфіденційність, забезпечення конфіденційності торгової інформації та надання громадянам доступу до їх особистих даних для перевірки її відповідності мають бути прийняті законодавчі акти щодо забезпечення конфіденційності та захисту таких даних.

Для практичної реалізації вказаних Рамкових стандартів з питань попереднього інформування в Україні створюються умови: на законодавчому рівні прийняті вимоги до захисту інформації та даних, що надаються митним органам юридичними та фізичними особами при здійсненні митного оформлення, а відповідальність за дотримання таких вимог закріплена в МК України, Кримінальному кодексі та Кодексі України про адміністративні правопорушення [44]. У 2012 р. затверджено Концепцію системи інформаційного обміну при попередньому інформуванні, в якій визначені цілі та

принципи побудови системи інформаційного обміну при попередньому інформуванні всіх потенційних агентів та митних органів про товари та транспортні засоби, які плануються до переміщення під митним контролем по митній території України [130].

Розвиток інформаційних технологій вимагає не лише сучасного програмного забезпечення, здатного організувати роботу інформаційних систем митних органів із зовнішніми, і у тому числі закордонними кореспондентами, а й відповідного електронного обладнання. Наявна в митницях комп'ютерна техніка потребує оновлення, і хоча в умовах обмеженого фінансування кошти на її придбання або модернізацію частково виділяються, системної заміни на сучасне обладнання не відбувається. І це при тому, що вимоги до обладнання, яке використовується митними органами, дедалі будуть підвищуватись з урахуванням митної стратегії ЄС, де з жовтня 2013 року набув чинності Митний кодекс ЄС (Регламент ЄС № 952/2013) [82], а з 01.05.2016 р. почалось його застосування на всій митній території ЄС.

Особливістю даного кодексу є введення в рамках ЄС гармонізованих процесів обміну інформацією та створення єдиних баз даних для країн – членів ЄС, що має бути завершено до 2020 року. Передбачається, що до того часу буде створена та належним чином почне функціонувати відповідна ІТ-інфраструктура, з впровадженням якої пов'язується початок повномасштабного функціонування Митного кодексу ЄС 2013 року [214].

Вказаний нами вище Митний кодекс ЄС (2013 р.) визначає «ризик» як імовірність і вплив події, яка може виникнути відносно ввезення, вивезення, транзиту, передачі або остаточного використання товарів, що переміщуються між митною територією ЄС і країнами або територіями за його межами, і в зв'язку з наявністю на митній території Союзу товарів, що не мають статусу товарів, що походять з Союзу, які можуть: заважати правильному застосуванню заходів, які вживаються на рівні Союзу або на національному рівні; піддавати ризику фінансові інтереси Союзу та країн-учасниць або становити загрозу безпеці та захисту Союзу і його резидентів, здоров'ю людей, тварин або рослин, навколишнього середовища або споживачів товарів.

Відповідно під «управлінням ризиками» митні адміністрації ЄС розуміють систематичну ідентифікацію ризику, яка відбувається не тільки за рахунок вибіркового перевірок, і й через реалізацію всіх заходів, необхідних для зменшення виникнення ризику [175].

Вітчизняне законодавство, зокрема ст. 361 МК України визначає, що управління ризиками – це робота з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків,

розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Н.П. Лазарєва переконана, що управління ризиками – це основний базисний принцип сучасних методів митного контролю. Цей метод дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи їх ефективності митного контролю, і звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від зайвого бюрократичного контролю [71].

Митні органи застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю. Найбільш дієвим інструментом вказаної системи є наявні у розпорядженні митниць ДФС програмно-інформаційні комплекси.

Як зазначають фахівці, ризик у митній справі – ймовірно можлива небезпека втрат (збитків або шкоди) для суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості під впливом загроз недотримання митного законодавства України та від реалізації неправильного рішення митними органами [70]. Статтею 363 МК України передбачено, що діяльність з оцінки та управління ризиками полягає у виконанні таких завдань, у тому числі: формування інформаційної бази даних системи управління ризиками органів доходів і зборів; аналіз, виявлення та оцінка ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій.

Процедури, засновані на управлінні ризиками, дозволяють контролювати провадження митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик, дозволяючи основній масі товарів і фізичних осіб порівняно вільно проходити через митницю. Система управління ризиками забезпечує організацію ефективного митного контролю, здійснюваного на основі вибіркості, що дозволяє митним органам: з одного боку зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи і, отже, забезпечити більш ефективне використання наявних ресурсів, і покращити можливості виявлення та прогнозування порушень митного законодавства. А з іншого – створити сприятливі умови особам, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, і дотримуються митного законодавства, та прискорити переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України [13]. При цьому вважаємо слушним доповнення Л.В. Ващенко з приводу надзвичайної важливості підтримання елемента несподіванки шляхом проведення, крім автоматичного



вибору із попередньо накопиченої та систематизованої інформації, випадкових перевірок з огляду на те, що підприємства, котрі перебувають у постійному контакті з митними органами, можуть знати про методи профілювання чи навіть про профільні характеристики [16].

В практичній роботі митниці сьогодні активно використовується автоматизована система митного оформлення, призначена для автоматизованого оформлення митних документів у структурних підрозділах, зайнятих в процесі митного оформлення вантажів. Зазначена програма вирішує такі основні задачі: автоматизовану підтримку технології митного оформлення, прийнятої в митному органі, на основі діючих нормативних документів; введення і форматно-логічний контроль електронних копій документів, потрібних для митного оформлення, а для митних декларацій ще й перевірку їх згідно з критеріями ризику; ведення бази даних митного органу – основного сховища інформації про митне оформлення – електронних копій митних декларацій, інших документів, задіяних в процесі митного оформлення, даних про проходження технологічних етапів оформлення, тощо; обмін інформацією з іншими підрозділами митного органу із застосуванням криптографічного захисту інформації; формування інформації з метою подальшого введення її до Єдиної автоматизованої інформаційної системи ДФС України.

У найближчий період слід сконцентрувати зусилля на вдосконаленні роботи такої автоматизованої системи, модернізації технологічного обладнання, створення надійного криптографічного захисту та програмного забезпечення, сумісного з європейськими інформаційними системами. Вказане дозволить налагодити довгоочікуваний обмін митною інформацією та стане інструментом протидії правопорушенням в митній сфері.

Одночасно необхідно активізувати роботу з розробки правової бази забезпечення впровадження міжнародних стандартів, у тому числі для надання попередньої інформації та обміну даними з іншими країнами щодо безпеки поставок з високим ступенем ризику, та укладання міжнародних угод про взаємне визнання таких стандартів та статусів торгових операторів та подібних статусів, що надаються урядовими інституціями. А з організаційної сторони – забезпечити використання попередньої інформації для аналізу ризиків в сфері безпеки постачань та з метою відбору об'єктів для митного контролю.

**Уповноважений економічний оператор.** Вектор розвитку вітчизняного митного законодавства однозначно вказує на необхідність впровадження новацій, що виходять із норм міжнародного права. У повній мірі відноситься це і до підняття на значно вищій щабель взаємовідносин митних органів і бізнес

спільноти, яка очікує від української митниці європейських підходів до організації та здійснення митних формальностей, у тому числі перенесення акцентів з позицій домінування у відносинах на партнерство, яке передбачає створення комфортних та необтяжливих умов для здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Вже проведені наукові дослідження вказують, що приблизний об'єм мінімальних витрат, пов'язаних з проведенням митних трансакцій становить близько 2% від вартості товарів, що характерно навіть якщо товари імпортуються або експортуються на безмитній основі і не є предметом торговельних обмежень. При будь-яких сприятливих умовах існують обов'язкові витрати, пов'язані із митними операціями, оскільки товари повинні пред'являтися на митниці, має подаватися (оформлятися) митна декларація, мають виконуватися статистичні вимоги та вимоги щодо сплати платежів [73]. Цілком зрозуміло, що бізнес структури зацікавлені у зниженні цього відсотка звичайних витрат у міжнародній торгівлі. Одним із елементів формування відносин нової якості між митними органами та підприємцями має стати функціонування інституту уповноваженого економічного оператора (УЕО), заснованого на принципах заохочення добросовісності та спрощення законної торгівлі [43].

Започаткування вказаного інституту пов'язують, насамперед, з Кіотською конвенцією, що передбачає спеціальні процедури для уповноважених осіб (юридичних), які у повній мірі відповідають ряду критеріїв, сформованих митними адміністраціями, у тому числі бездоганну попередню діяльність у сфері переміщення товарів через кордон та прозору систему ведення бухгалтерської та комерційної документації. За таких умов, Конвенція дозволяє митним органам здійснювати випуск товарів при представленні значно меншого обсягу інформації, необхідної для ідентифікації товарів; проводити очищення товарів на об'єктах декларанта або в іншому місці, погодженому митною службою; максимально використовувати автоматизовані системи та попередню інформацію щодо прибуття вантажу та впроваджувати програм аналізу ризиків.

Основними цілями даної програми є: забезпечення ефективного контролю за ланцюгами поставок та зосередження заходів контролю на учасниках ЗЕД, діяльність яких не є сертифікованою, а отже і не заслуговує на довіру [5]. Міжнародна практика свідчить, що високий рівень безпеки міжнародного ланцюга поставок товарів можливий тільки за умови дотримання всіма учасниками міжнародної торгової угоди прийнятих стандартів безпечного поводження з вантажами. Саме це визначило виникнення в багатьох міжнародних джерелах і національних законодавствах рекомендацій про

нагальність відпрацювання і запровадження поняття «уповноважені особи» (authorized persons), які були формалізовані в концепції ВМО як уповноважені економічні оператори [95].

Метою запровадження інституту УЕО називають зниження витрат на обслуговування ланцюга поставок при забезпеченні безпеки зовнішньоекономічної діяльності. Такий ефект може бути досягнутий, насамперед, завдяки мінімізації витрат коштів та часу при здійсненні зовнішньоекономічних операцій, оптимізації ланцюга поставок.

В умовах постійно зростаючого обсягу експортно-імпортних операцій ефективність ланцюга поставок виступає обов'язковою умовою конкурентоспроможності суб'єктів світового ринку.

В Європейському Союзі інститут УЕО функціонує з 01.01.2008 р. За весь 2008 р. (перший рік запровадження) було подано 1850 заяв; видано 565 сертифікатів, а вже за чотири роки їх кількість зросла вдесятеро [91]. Завдяки ініціативі ВМО отримала світове визнання концепція добровільного Уповноваженого економічного оператора як складова частина Рамкових стандартів безпеки та сприяння світової торгівлі. Вже у 2014 р., 168 з 179 членів ВМО підписали пакет документів про наміри реалізувати Рамкові стандарти безпеки, а фактично працювали 64 програми УЕО [200].

Україна, поряд з іншими членами ВМО, домовились уживати активних заходів щодо імплементації Рамкових стандартів. Базові, так звані, опори цих стандартів стали лише поштовхом до подальшої модернізації механізмів спрощення господарської діяльності, що, серед іншого, полягає в практичній реалізації ідеї УЕО; на часі процеси узгодження національних програм УЕО, що є важливою передумовою досягнення взаємного визнання статусів «привілейованих» суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Фактично, концепція уповноваженого оператора є міжнародною митною моделлю, яка підтримується Всесвітньою митною організацією і Світовою організацією торгівлі та спрямована на підвищення якості здійснення митних формальностей, включаючи підвищення довіри і прозорості, а також зменшення торгових обмежень і відстрочок [5]. Термінологія Рамкових стандартів містить поняття «інтегрованого управління ланцюгами поставок», що в практичній реалізації означає існування та ефективне функціонування конкретного суб'єкта, відповідального за логістичні та координаційні елементи такого ланцюга, а уповноважений економічний оператор розуміється як сторона, задіяна в міжнародному переміщенні товарів, яка виступає в будь-якій з функцій, яка була схвалена національною митною адміністрацією або від її імені, як функція, що

відповідає стандартам безпеки ланцюга постачання товарів ВМО або еквівалентним стандартам. Такі оператори як суб'єкти господарювання можуть включати виробників, імпортерів, експортерів, брокерів, перевізників, компанії, що об'єднують кілька партій товарів в одне відправлення, посередників, порти, аеропорти, операторів терміналів, інтегрованих операторів, склади, дистриб'юторів і експедиторів.

Уніфікація вимог, у тому числі вироблення стандартів, процедур і протоколів взаємодії з митними органами, повинна здійснюватися в рамках спеціальної програми взаємодії «Митниця-бізнес» [182].

Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі встановлюють основні принципи, завдання та напрямки взаємодії митних адміністрацій з уповноваженими економічними операторами. Т.В. Русских переконана, що «друга опора» зазначеного міжнародного документа визначає основні стандарти таких відносин, серед яких, насамперед: партнерство (УЕО здійснюють самооцінку з урахуванням заздалегідь встановлених стандартів безпеки та передової практики для того, щоб їх власні програми та процедури забезпечували адекватні гарантії для вантажів та контейнерів до того, як вони будуть випущені з-під митного контролю); безпеку (УЕО використовують у своїй діяльності найбільш ефективні методи забезпечення безпеки); уповноваження (митні адміністрації спільно з представниками торгового співтовариства розробляють порядок процедури акредитації за критеріями якості, які забезпечуватимуть компанії, що мають статус уповноваженого економічного оператора, відповідні стимули); технології (всі сторони зберігають цілісність вантажів і контейнерів за допомогою сприяння у використанні сучасних технологій); комунікація (митна адміністрація регулярно оновлює програму партнерства «митниця-бізнес» для того, щоб сприяти впровадженню мінімальних стандартів безпеки та найбільш ефективних методів забезпечення безпеки ланцюга поставок товарів; полегшення (митні адміністрації працюють спільно з уповноваженими економічними операторами для забезпечення максимальної безпеки та полегшення функціонування міжнародного ланцюга поставок товарів, що розпочинається на їх митній території або проходить через неї) [179].

Поряд з пільгами та спрощеннями, безпосередньо визначеними нормативними актами ЄС, існують й непрямі переваги, які учасник ЗЕД набуває з отриманням статусу УЕО, а саме: мінімізація збитків, пов'язаних з крадіжками, вандалізмом і затримкою відправки вантажів, більш ефективне планування, підвищення мотивації співробітників, довіра зі сторони клієнтів, скорочення

числа інцидентів, пов'язаних з недостатнім рівнем забезпечення безпеки, зниження витрат на контроль постачальників [5].

Суб'єктом такої діяльності по наближенню, згуртуванню та утворенню взаємозв'язків (інтегратором) – має стати конкретна організація, яка візьме на себе зобов'язання по управлінню ланцюгами поставок. Європейський досвід ілюструє, що якісно таке управління здатні забезпечувати лише спеціалізовані організації, які оперують достатніми ресурсами (фінансовими, технологічними, інформаційними) та кваліфікованим персоналом, що дозволяє формувати раціональне переміщення товарів через митні кордони. Вказані функції беруть на себе уповноважені економічні оператори. Важливим елементом є уніфікація вимог до логістичних інформаційних систем управління та організації їх діяльності, включаючи єдиний формат митної інформації, не лише достатній для проведення зовнішньоекономічної операції, а й придатний для електронного обміну.

У сучасному світі існує значна кількість партнерських програм митниці і бізнесу: митно-торгове партнерство по боротьбі з тероризмом (Customs-Trade Partnership against Terrorism – C-TPAT) у США; заходи з класифікаційного управління підприємствами (Classified Management of enterprises) у Китаї; митну самооцінку (Customs Self-Assessment – CSA) у Канаді; безпечні схеми експорту (SES) у Новій Зеландії; безпечне торгове партнерство (STP) Сінгапуру; програму «Золотий список» (Golden List Programme) в Йорданії та Грузії; програму уповноважених операторів, акредитованих митницею (Customs Accredited Clients Programme CACP) в Замбії; митну систему надійних операторів (Customs System of Reliable Operators – SAOC) в Аргентині; нову програму сертифікованих компаній (New Programme of Certified Companies (Nuevo Esquema de Empresas Certificadas)) у Мексиці; митну програму сприяння надійній торгівлі (Customs Facilitation Programme for Reliable Trade – PROFAC) у Коста Ріці; акредитаційну програму (TransKalahari Accreditation Seem) – Ботсвани та сертифікованого оператора (Certified Customs User UAC – OEA) Перу. Проте, найбільш поширеною програмою називають використання інституту уповноваженого економічного оператора [116].

Розроблена ВМО концепція уповноваженого економічного оператора з 2005 року знайшла своє закріплення в Митному кодексі ЄС та поглиблення в новому Митному кодексі ЄС 2013 року, де з одного боку надано більше спрощень таким підприємствам, а з іншого встановлені додаткові вимоги до таких суб'єктів господарювання. Це дозволяє максимально дотримати баланс інтересів бізнесу і держави зі сприяння міжнародній торгівлі через встановлення

партнерства з підприємствами, які відповідають критеріям законності, прозорості, професіоналізму, надійності і безпеки.

Найважливіше те, щоб і критерії відповідності, й сама процедура, а також обсяг митних переваг, що надаються у законний спосіб обраним суб'єктам підприємницької діяльності, відповідали правилам і стандартам європейської практики митного регулювання, що дозволить значно спростити процес реалізації задекларованого у концептуальних програмних документах постулату щодо сприяння сумлінним учасникам зовнішньої торгівлі [91]. В цілому питання співробітництва з метою досягнення зближення української митної системи з митною системою Співтовариства базуються на нормах ст. 76 Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та Україною.

Першими спробами практичного впровадження стандартів митного права ЄС у законодавство України та реалізації концепції надання спрощень надійним партнерам стало уведення в практику роботи митних органів трирівневої системи довіри митних органів до суб'єктів ЗЕД. Ще в Митному кодексі України 2002 року було згадування про економічних операторів, але приєднання України до Кіотської конвенції вимагало реальних кроків до спрощення митних процедур. Ю.М. Дьомін зазначав, що станом на 2006 рік Україною вже була запозичена міжнародна практика створення списків підприємств, вантажі яких оформляються у спрощеному порядку, і навпаки – списки підприємств, вантажі яких ретельно доглядаються. До першого списку, так званого «білого», заносяться підприємства, які декілька років, а то й десятиріч, працюють бездоганно на міжнародному ринку, не мають порушень, заборгованості по сплаті до бюджету, а інколи і співпрацюють із митними органами. До другого – «чорного» списку заносяться підприємства, які працюють із сумнівними компаніями, мали порушення або у фінансовій, або у зовнішньоекономічній діяльності, якщо відповідальні посадові особи цих підприємств були засуджені за злочини, скоєні у сфері економіки, помічені у міжнародних махінаціях чи у відмиванні брудних коштів [48].

Формування «білого переліку» позитивно оцінювалось та визнавалось певним досягненням в наблизенні законодавства України з митних питань до законодавства Євросоюзу [102]. Проте, хоча застосування Держмитслужбою концепції «білих» і «зелених» списків, з одного боку, і «чорних» списків, з іншого, і може служити одним із прикладів практичного впровадження стандартів митного права ЄС у законодавство України [142], ми скоріше приєднуємось до думки дослідників, які вказують на принципові відмінності між

наданням певних спрощень і з визначенням рівня ризику компаній та суттю концепції ВМО, яка полягає в забезпеченні всього ланцюга постачань [61]. Вже з 2012 р. поняття переліку підприємств, які включені до «чорних» списків і підлягають поглибленому митному контролю не вживається, натомість передбачено подальше вдосконалення і застосування митними органами автоматизованої системи управління ризиками відповідно до міжнародних норм та стандартів.

Завдяки активній допомозі ВМО (рекомендації, семінари, наукові заходи), вивченню практики країн сусідніх країн та зацікавленості бізнес-структур, в нову редакцію Митного кодексу була включена ціла глава (2), присвячена уповноваженому економічному оператору. Проте, хоча формально інститут УЕО у вітчизняному митному законодавстві було запроваджено у 2012 р., за час, що минув, жодного сертифікату видано не було. Спираючись на різні причини, нереалізованість цієї концепції визнають усі дослідники [80; 91].

У 2015 р. Україна ратифікувала Протокол про внесення змін до Марракешської угоди про створення Світової організації торгівлі, який передбачає включення в Додаток 1А Угоди про спрощення процедур торгівлі, текст якого був схвалений під час Дев'ятої Конференції міністрів ВМО, яка відбулась у грудні 2013 року на о. Балі. Основними положеннями даної угоди є: використання електронних платежів; гарантії прискореного випуску товарів у вільний обіг; система авторизованих економічних операторів; процедури прискореної відправки товарів; уніфікація прикордонних процедур; режим тимчасового ввезення товарів; спрощення транзитних процедур; положення про співробітництво та координацію діяльності митних служб. Визначено в Угоді і конкретні кроки (ст.7.7) для реалізації програми по УЕО, зокрема: розробку необхідних підзаконних актів; розробку пілотної програми УЕО; підвищення рівня інформованості приватного сектора про програму УЕО в Україні.

Підписання та ратифікація Угоди про асоціацію з ЄС стало додатковим каталізатором впровадження інституту УЕО в практику роботи вітчизняних трейдерів та митних органів, оскільки відповідно до ст. 84 Угоди, українське митне законодавство має поступово наближуватися до митного законодавства ЄС на основі принципу найкращих зусиль. При цьому, одним із етапів адаптації є запровадження в Україні інституту уповноваженого економічного оператора, аналогічного тому, що функціонує в ЄС. В рамках реалізації міжнародних зобов'язань, урядом України було розроблено та подано проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей» [124]. У ньому пропонується

запровадити дієвий механізм інституту УЕО аналогічний тому, що функціонує в ЄС, з перспективою подальшого взаємного визнання, що передбачено ст. 80 Угоди та є одним із основних базисів митного співробітництва між Україною та ЄС. Прогнозується, що прийняття законопроекту забезпечить: надання суттєвих спрощень митних формальностей для підприємств з високим ступенем довіри; закладення передумов для майбутнього визнання статусу уповноважених економічних операторів, що надається митними органами України, органами країн ЄС, та участь українських УЕО у формуванні так званих безпечних ланцюгів постачання товарів відповідно до вимог Рамкових стандартів ВМО; а також підвищення конкурентоспроможності українських підприємств на зовнішньому та внутрішньому ринку. Проте, через ряд розбіжностей та неузгоджених позицій цей проект було повернуто суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. Робота над ним триває і надалі, а фактична реалізація норм, уведених в митне законодавство України у 2012 році до тепер не відбулась.

На сучасному етапі необхідним є розроблення стандартів діяльності вітчизняних УЕО, які б відповідали вже запровадженим в ЄС вимогам до таких спеціалізованих суб'єктів, оскільки наявність суттєвої різниці не дозволить в подальшому нашим підприємствам отримати визнання такого статусу на території Євросоюзу та вийти на європейський ринок. Недотримання міжнародних стандартів замість кроку вперед може стати передумовою для розвитку корупційних схем ухилення від митного оформлення через пільги для окремих підприємств. Відтак, потребують розробки нормативно-правова база для митних органів та торгові партнерські програми для уповноважених економічних операторів, у тому числі укладення міжнародних угод про взаємне визнання статусів торгових операторів та з питань обміну інформацією.

Спрощення процедур при переміщенні товарів через кордон однаково позитивне як для суб'єктів ЗЕД, так і для митних органів, проте створення переваг для УЕО має поєднуватись із надійністю та не допускати недобросовісної конкуренції. Тому надзвичайно важлива роль при обговоренні законопроектів має бути відведена бізнесовим структурам, а після запровадження в Україні інституту уповноваженого економічного оператора – громадському контролю за його діяльністю.

**Механізм «єдиного вікна».** Переміщення товарів через митні кордони будь-яких країн відбувається під контролем з боку митних органів, а самі суспільні відносини, котрі формуються у ході таких переміщень мають транскордонний характер, що обумовлює необхідність їх регулювання на



міжнародному рівні. Важливим кроком у напрямку створення сприятливих умов для розвитку бізнесу стало запровадження в Україні принципу «єдиного вікна» при здійсненні контролю за переміщенням через митний кордон України товарів. Крім того, механізм «єдиного вікна» вважається одним із успішних прикладів впровадження антикорупційних заходів на митниці, котрий мінімізує людський фактор і зменшує можливості для втручання під час проведення митних процедур [42]. «Єдине вікно» усуває необхідність звернення до численних інстанцій для декларантів чи перевізників, оскільки система запроваджує обмін інформацією між митницею та іншими структурами, що здійснюють ветеринарно-санітарний, санітарно-епідеміологічний, фітосанітарний, екологічний та радіологічний контроль.

Першою економікою світу, звідки почалось впровадження механізму «єдиного вікна», наприкінці 1980-х років став Сінгапур, де ця система має назву TradeNet. У 2018 році вона охоплює 34 контролюючі підрозділи, 100% торговельних транзакцій обробляється через TradeNet (біля 9 мільйонів транзакцій на рік, або 30 тисяч в день, 90% з яких – у десятихвилинний термін), використовується приблизно 2500 компаніями з 8000 користувачами.

Завдячуючи сінгапурській версії «єдиного вікна» кількість копій документів, що надавались митниці, з 35 зменшилась до 1. Не менш позитивними прикладами міжнародного досвіду застосування «Єдиного вікна» стали Німеччина і Корея, де запровадження цієї системи було ініціативою самого бізнесу. До прикладу: в морських портах Гамбургу «Єдине вікно» (Dakosy) запровадили у 2005 році, що дозволило заощаджувати близько 22,5 млн євро на рік завдяки скороченню витрат на оплату праці, пов'язаних з виправленням помилок під час підготовки та подання торгових і транспортних документів.

Уведення системи «Єдиного вікна» (TradeHub) у 2009 році в Республіці Корея зекономило у 1,8 мільярдів доларів завдяки використанню електронних документів, автоматизації процесів з митного оформлення товарів та обміну торговельною інформацією [45]. Значно скоротила потребу у заповненні та обробці паперових форм запроваджена для всіх учасників торгівлі морем багатофункціональна система PortNet у Фінляндії, де сьогодні понад 99 % усіх форм обробляються через «Єдине вікно». У впроваджене Автоматизоване комерційне середовище (Automated Commercial Environment – ACE), що у 2016 році розгорнуло основні функції з обробки торговельної інформації і стартувало як система «єдиного вікна». В Америці 188 з 200 найбільших трейдерів користуються системою у 90% усіх оформлень експорту.

Враховуючи, що єдиним напрямком ефективних змін може бути

зменшення відмінностей між митними процедурами, що проводяться митними адміністраціями різних країн, світова спільнота підтримала ідею створення безпаперового середовища для митних органів та бізнесу. Приєднавшись до Кіотської конвенції Україна активно впроваджує міжнародні стандарти спрощення та гармонізації митних процедур, у тому числі через використання інформаційних технологій.

Розвиток таких технологій вимагає не лише сучасного програмного забезпечення, здатного організувати роботу інформаційних систем митних органів із зовнішніми, і у тому числі закордонними кореспондентами, а й відповідного електронного обладнання. Наявна в митницях комп'ютерна техніка потребує оновлення, проте, в умовах обмеженого фінансування кошти на її придбання або модернізацію практично не виділяються. Вимоги до обладнання, яке використовується митними органами, дедалі будуть підвищуватись з урахуванням митної стратегії ЄС, де з жовтня 2013 року набув чинності Митний кодекс ЄС (Регламент ЄС № 952/2013), а з 01 травня 2016 р. почалось його застосування на всій митній території ЄС. Митний кодекс ЄС встановлює (ст. 47), що у випадку, коли по відношенню до одних і тих же товарів повинен бути здійснений інший вид контролю (відмінний від митного) компетентними органами (не митними), митні органи, в тісній співпраці з цими органами, вживають усіх заходів щодо здійснення, де це можливо, такого контролю одночасно і в тому ж місці, де здійснюється митний контроль (принцип «одна зупинка»). При цьому координуюча роль належить саме митним органам. В рамках такого контролю митні та інші компетентні органи з метою мінімізації ризику і боротьби з шахрайством можуть, при необхідності, обмінюватися один з одним отриманими відомостями відносно ввезення, вивезення, транзиту, передачі, зберігання і випуску для внутрішнього споживання товарів, включаючи поштові відправлення, а також результатами проведеного контролю. Особливістю даного кодексу є введення в рамках ЄС гармонізованих процесів обміну інформацією та створення єдиних баз даних для країн – членів ЄС, що має бути завершено до 2021 року.

Європейська комісія планує, що за цей час буде створено та запрацює відповідна ІТ-інфраструктура, з впровадженням якої пов'язується початок повномасштабного функціонування Митного кодексу ЄС 2013 року.

Поступова реалізація вказаної Концепції дозволить значно підвищити ефективність та скоротити час митного контролю та митного оформлення; у повній мірі запровадити електронне декларування; забезпечити контроль за повнотою сплати податків та зборів; оперативно забезпечувати державні органи

влади всіх рівнів актуальною і достовірною статистичною інформацією; суттєво підвищити ефективність боротьби із контрабандою та шахрайством; забезпечити дієвий контроль за додержанням передбачених заборон та обмежень щодо переміщення окремих товарів через митний кордон, захист інтелектуальної власності та культурної спадщини України.

Одночасно були створені технічні умови для подальшого впровадження в діяльність митниць України сучасних інформаційних технологій, що базуються на міжнародному досвіді провідних країн світу та рекомендаціях Всесвітньої митної організації. Вказане дозволило мінімізувати вплив людського фактора на процеси здійснення митного оформлення, а також послугувало вдосконаленню системи аналізу ризиків, на котрій базується принцип вибіркості митного контролю [42; 44].

Наступним кроком на шляху інтеграції до європейських стандартів митної діяльності стало впровадження принципу «єдиного вікна», який давно поповнив арсенал методів європейських митних адміністрацій та став звичним явищем для бізнес-середовища, а Всесвітня митна організація позиціонує його в якості новітньої філософії управління, в якій традиційні структури уряду перетворюються на нові заходи, що мають найкращим чином слугувати потребам громадян і бізнесу.

У 2005 р. ЄЕК ООН та СЕФАКТ ООН була розроблена Рекомендація № 33 «Рекомендація та керівні принципи щодо створення механізму «єдиного вікна» для поліпшення ефективного обміну інформацією між торговими організаціями та державними органами» [177], в основу розробки якої було покладено досвід Японії, Сінгапуру, Швеції, США та Сенегалу, а також міжнародні стандарти обміну торговою інформацією. В загальних рисах механізм «єдиного вікна» визначається як система, що дозволяє всім учасникам зовнішньоторгових операцій подавати інформацію, необхідну контролюючим органам для здійснення імпорتنих, експортних та транзитних операцій, лише до одного місця, в єдиній формі й одному митному органу.

В умовах інтеграції України в європейські і світові ринки питання спрощення процедур переміщення товарів через кордони набувають все більшого значення. Для цього вже створений та в багатьох країнах успішно запроваджений сучасний інструментарій. Одним із механізмів вирішення проблем спрощення процедур торгівлі є функціонування «єдиного вікна», завдяки якому інформацію та документи для всіх контролюючих служб потрібно представляти тільки один раз. «Єдине вікно» у цьому контексті визначається як механізм, що дозволяє суб'єктам, які здійснюють зовнішньоекономічні операції,

представляти стандартизовану інформацію і документи з використанням єдиного пропускового каналу в цілях виконання всіх регулюючих вимог, які стосуються імпорту, експорту і транзиту.

У жовтні 2010 року ЄЕК ООН та СЕФАКТ ООН приймається ще одна Рекомендація № 35 «Розробка правової основи системи «єдиного вікна» у міжнародній торгівлі». Документ зосереджує увагу на пріоритетних нормах законодавства, на які слід спиратись у ході створення правової бази для функціонування «єдиного вікна». Насамперед, це документи про електронне надання документів, електронні підписи, обмін даними, забезпечення збереження, знищення та архівації даних і електронних підтверджень.

Погоджуючись із можливістю відмінних моделей системи «єдиного вікна» в різних країнах, звертається увага на важливість подолання юридичних перешкод, що можуть виникати при обміні торговою інформацією [178].

Науковці розглядають «єдине вікно» як принцип, під яким розуміється спосіб взаємодії органу державної влади із громадянином або суб'єктом господарської діяльності, відповідно до якого громадянин або суб'єкт господарювання з метою отримання (оформлення) дозвільних (комерційних) документів звертається лише до однієї особи у державному органі і через встановлений час отримує дозвільні або оформлені документи. Принцип «єдиного вікна» виключає надання необхідного пакету документів громадянином або суб'єктом господарювання до різних підрозділів державної установи з метою їх оформлення та погодження [80].

В МК України така термінологія не згадувалась до вересня 2018 року, що розцінювалось науковцями як прорахунок законодавця. Натомість використовувалось поняття попереднього документального контролю, порядок здійснення якого в пунктах пропуску через державний кордон України був затверджений ще у 2011 році [36], та визначав процедуру здійснення митними органами санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фіто-санітарного, екологічного контролю окремих товарів та контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю.

Розділяючи позицію фахівців, що термінологія державної митної справи потребує удосконалення, відмітимо, що через довільну інтерпретацію окремих понять, відбувається їх деформація, а невірне тлумачення негативно впливає на усвідомлення окремих процесів. До прикладу, на початку 90-х років ХХ ст. митне оформлення товарів у місцях розташування відповідних підрозділів митниць від початку до його закінчення здійснювалось тільки однією посадовою

особою, що дало можливість окремим практичним діячам митної галузі, помилково сприймати це як втілення принципу «єдиного вікна».

У 2010 р. відповідно розпорядження уряду від 01.03.2007 р. № 78-р «Про організацію роботи органів, що здійснюють контроль товарів і транспортних засобів за принципом «єдиного офісу» під час переміщення їх через митний кордон України» було затверджено Порядок збору, оновлення та подання до Мінфіну інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фіто-санітарний, радіологічний та екологічний контроль, що замінив наказ Держмитслужби, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства аграрної політики, Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 08.10.2007 р. № 832/625/720/516 «Про встановлення єдиної форми обліку укомплектованості місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють контроль за принципом «єдиного офісу» інших контролюючих органів». І даний механізм помилково називали «єдиним вікном», оскільки формально він представляв собою одноразову подачу всього комплексу документів, що супроводжують митне оформлення та інші види контролю, представнику митного органу, який передавав такі документи представникам інших контрольних служб, котрі самостійно не контактували з клієнтами.

Порядок інформаційного обміну між державними органами та підприємствами було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2016 р. № 364 та введено в дію 01.08.2016 р. [39]. Крім цього, наказом Міністерства фінансів України від 25.07.2016 р. № 657 було затверджено переліки даних, необхідних для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи: перелік місць митного оформлення товарів, у яких застосовується порядок; перелік пунктів пропуску, у яких функціонують комплекси для здійснення автоматизованого контролю за переміщенням радіоактивних речовин та ядерних матеріалів; перелік документів, які необхідно подати відповідному контролюючому органу для завершення відповідного виду державного контролю.

Відповідно до встановленого порядку інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна» процес взаємодії декларантів, митних та інших контролюючих органів відбувається за допомогою інформаційно-телекомунікаційної системи, яка приймає інформацію, обробляє її та автоматично формує відповідні повідомлення для всіх задіяних суб'єктів.

Одразу після випуску товарів з пункту пропуску на державному кордоні і

направлення їх для переміщення у митницю призначення, система надсилає суб'єкту господарювання електронне повідомлення, у якому зазначаються види державного контролю, які завершено в пункті пропуску та які необхідно завершити у зонах митного контролю на митній території України; одночасно клієнт митниці отримує вичерпний перелік документів, які необхідно подати відповідному контролюючому органу. При цьому проставлення відбитків штампів на товаросупровідних документах не вимагається. З урахуванням отриманих через інформаційну систему від підприємства документів уповноважена особа контролюючого органу приймає рішення про завершення відповідного виду контролю, проведення огляду, додаткової обробки товарів або знищення вантажу або повернення його за межі митної території України та вносить повідомлення про прийняте рішення до інформаційної системи, яка в свою чергу повідомляє підприємство. Митниці завершують оформлення в залежності від результатів державного виду контролю товарів, відображених в інформаційній системі.

Також передбачено можливість випуску товарів у вільний обіг за принципом «мовчазної згоди», якщо протягом чотирьох робочих годин з моменту отримання електронного повідомлення і документів від підприємства уповноважена особа контролюючого органу не внесла до інформаційної системи рішення за результатами проведення відповідного виду контролю.

Така взаємодія спрощує для учасників ЗЕД умови подання документів для проведення всіх видів контролю та дозволяє мінімізувати участь посадових осіб у здійсненні державного контролю товарів.

Крім того, окреслений порядок контролю державних органів за переміщенням через митний кордон товарів відповідає світовій і європейській практиці та рекомендаціям міжнародних організацій.

Завдяки ініціативам Мінфіну поступово здійснюється перехід до проведення митного оформлення товарів саме за цим принципом. Зокрема, наказом Мінфіну від 25.01.2018 р. № 35 «Про внесення змін до Переліку місць митного оформлення товарів, в яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна» передбачена можливість здійснення митного оформлення за принципом «єдиного вікна» в усіх місцях митного оформлення. А зміни, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. № 44, дозволили значно удосконалити порядок інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна».

Основними перевагами системи «єдиного вікна» має стати модернізація

існуючих процедур служб і контролюючих структур, що утворить базові умови для прозорості роботи, ефективного контролю за повнотою сплати платежів та зниження рівня корупції як в митних органах, так і в інших державних контролюючих службах. Завдяки сучасному програмному забезпеченню утворюється єдиний інтернет-майданчик для комунікації учасників контрольних операцій. Бізнес отримує спрощення процедур подання необхідних документів завдяки переходу у цифровий формат, що дає економію коштів та часу у ході оформлення вантажів. При чому остатнє – економія часу, – позитивний результат для усіх учасників відносин: підприємців, транспортників, митниць та контролюючих органів.

З 01.02.2018 р. «єдине вікно» запрацювало в Україні, а взаємодія митних та інших контролюючих органів та підприємств, обмін інформацією і документами між митними та державними органами здійснюється згідно з міжнародною практикою та рекомендаціями міжнародних організацій із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи митниці та з використанням системи електронної взаємодії органів виконавчої влади.

І сьогодні під «єдиним вікном» розуміють систему, яку іноді називають концепцією, механізмом, процесом або середовищем, де взаємодіють представники бізнесу та владних структур, що дозволяє подавати інформацію через єдиний пункт доступу, де форма відображення інформації (паперова чи електронна) не має вирішального значення. Безперечно, що такий механізм дозволяє прискорити, спростити процедуру передачі інформації між суб'єктами ЗЕД та державними органами під час здійснення митного оформлення товарів, пропуск їх через митний кордон держави, тим самими сприяючи розвитку транскордонної торгівлі.

Високо оцінюючи застосування алгоритму митного контролю за принципом «єдиного вікна» в якості практичного застосування концепцій спрощення процедур торгівлі, Поряд з тим, що механізм вже запроваджено, довгий час виникали проблеми, які потребували правового та організаційного вирішення. Перша група пов'язана із необхідністю взаємоузгодженого законодавчого закріплення «єдиного вікна» в МК України та ряді законів (Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України був зареєстрований ще 28.07.2017 р. [122], а друга була пов'язана із створенням технічних умов для активізації забезпечення безперебійної роботи таких сучасних технологій у всіх зацікавлених державних

органах.

Лише 06.09.2018 р. Верховна Рада остаточно внесла зміни до МК України та деяких інших законів для запровадження принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, фіто-санітарного, ветеринарно-санітарного контролю та державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. У законі, який набув чинності 04.10.2018 р., визначено, що для функціонування єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» інформаційно-телекомунікаційна система органів доходів і зборів забезпечує можливість обміну інформацією з відповідними інформаційно-телекомунікаційними системами інших державних органів, установ і організацій, уповноважених на здійснення відповідних дозвільних або контрольних функцій стосовно переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України. Чітке визначення в законі часу (до 2 годин), упродовж якого як посадові особи митниці, так і інших контролюючих органів зобов'язані прийняти одне з необхідних рішень, стане гарантією своєчасності проведення таких процедур. Працювати вказаний портал буде 24 години щоденно (крім часу для техобслуговування). Враховуючи міжнародні стандарти поводження з інформацією, передбачається дотримання вимог щодо її конфіденційності під час взаємодії, зокрема між декларантами, їх представниками та митними органами [121].

Позитивно оцінюючи прийняття вказаного закону в якості ще одного кроку на шляху приведення вітчизняного законодавства з питань державної митної справи до вимог та стандартів ВМО, розуміємо, що це – лише початок великої роботи по впровадженню його норм в діяльність митних та інших державних органів, розрахованої на кілька років. Для його цього уряд має прийняти правові акти, необхідні для його реалізації та забезпечити актуалізацію відомчих нормативно-правових актів; привести власні нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

Крім того, потребує доопрацювання програмне забезпечення для функціонування єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів, автоматизованої системи управління ризиками, автоматизованої системи митного оформлення, а також необхідно створити єдиний державний інформаційний веб-портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі».

**Здійснення пост-митного контролю.** Сучасний етап розвитку митних органів є віддзеркаленням загальних тенденції по адаптації законодавства України до європейських стандартів. Загальновизнаним є той факт, що



започаткований Кіотською конвенцією та Рамковими стандартами такий засіб митного контролю як пост-аудит контроль, став панацеєю у багатьох країнах світу для забезпечення балансу між спрощенням торгівлі та регуляторним контролем.

Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур, до якої у 2006 р. приєдналась Україна, серед інших принципів досягнення мети, відображеної у її назві, називає затвердження сучасного методу контролю, який базується на аудиті. Розділ 6 Конвенції «Митний контроль» встановлює Стандартне правило 6.6, за яким система митного контролю містить у собі контроль на основі методів аудиту. Під терміном «контроль на основі методів аудиту» тут розуміється сукупність заходів, за допомогою яких митна служба переконується у правильності заповнення декларацій на товари та достовірності зазначених у них даних, перевіряючи наявні у причетних до декларування осіб відповідні книги обліку рахунків, документи, облікову документацію та комерційну інформацію. «Митною службою» при цьому є державна служба, на яку покладене застосування митного законодавства та стягнення мит та податків, а також застосування інших законів та правил, що стосуються ввозу, вивозу, переміщення або зберігання товарів, а її адміністративний підрозділ, уповноважений на виконання митних формальностей, називається «митним органом».

Дослідники зазначають, що у зарубіжних країнах немає єдиного визначення митного аудиту, а зустрічаються наступні терміни; «post-customs control», «post-customs audit», «post-clearance control», «post-clearance audit».

Однак, не зважаючи на різноманітність категоріального визначення, сутність усіх понять зводиться до того, що під митним аудитом розуміють зведення до мінімуму «пропускних» митних процедур та здійснення митного контролю шляхом подальшої поглибленої документальної перевірки суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності після факту митного оформлення товарів та транспортних засобів [5].

Імплементация цього міжнародного стандарту митної діяльності передбачала створення сприятливих умов для торгівлі без шкоди для якості та ефективності митного контролю.

Всесвітня митна організація розглядає митний аудит як процес, який дозволяє працівникам митних адміністрацій проводити контроль за достовірністю даних митних декларацій шляхом перевірки бухгалтерських книг, записів, бізнес-систем, комерційних даних фізичних та юридичних осіб, задіяних у міжнародній торгівлі [55]. В Європейському Союзі, де митний постаудит

визначено пріоритетним напрямком ще у 2007 році, розроблені єдині для всіх держав-учасниць приписи і норми, що встановлюють порядок вибору учасників ЗЕД, а також зовнішньоторговельних операцій, що підлягають ревізії, на основі системи аналізу та управління ризиками, порядок безпосереднього проведення ревізії, порядок ведення документації і контроль результатів ревізій, які безперечно мають неабиякий вплив на законодавство України щодо митного аудиту [68].

Враховуючи обраний Україною курс на євроінтеграцію, частиною реалізації якого має стати реформування вітчизняної митної системи, необхідно намітити найбільш раціональні моделі функціонування митних органів, здатні забезпечити надійний контроль за дотриманням законодавства при переміщенні товарів через митний кордон без надмірного втручання в процес такого переміщення. Аналіз митного законодавства Європейського союзу, Угоду про асоціацію з яким у 2014 році підписала та ратифікувала Україна, дозволяє виокремити ряд загальних нормативних актів, що запроваджують стандарти та регулюють здійснення митного пост-аудиту в ЄС.

Запровадження митного пост-аудиту є ще одним кроком України назустріч міжнародним стандартам безпеки, удосконаленню системи інформації, необхідної для митного контролю і застосування сучасних технологій у сфері державної митної справи. Проте, якщо у країнах ЄС кількість інспекторів митниці, які беруть участь у проведенні митного пост-аудиту, складає близько 30% усього особового складу митних органів, в Україні станом на грудень 2012 р. пост-аудитом займалися лише 1% особового складу митних органів [191].

За результатами проведених досліджень зарубіжного досвіду розвитку митного контролю після випуску товарів спеціалісти вказують на необхідність збільшення чисельності підрозділів, що здійснюють проведення митних ревізій, а також необхідність переходу на якісно нову основу вибору об'єктів для проведення митних ревізій, на використання системи аналізу та управління ризиками [184].

Проведені дослідження практики реалізації пост-аудиту в митній сфері дозволили зробити висновки, що процесі проведення документальних перевірок підприємств – суб'єктів ЗЕД в Україні переважно виявляються наступні типові порушення: заниження митної вартості імпортованих товарів шляхом не включення до її складу вартості страхування товарів, інжинірингу, фрахту, комісійних та брокерських винагород понесених покупцем, роялті та ліцензійних платежів, витрат на транспортно-експедиційні послуги, витрат на завантаження, розвантаження та обробку оцінюваних товарів; недотримання вимог

законодавства України з питань державної митної справи у частині, що стосується правильності визначення коду товарів згідно з УКТ ЗЕД; неправомірне отримання пільг і звільнення від оподаткування та ін. [191].

У період 2010-2012 р. відділи митного аудиту знаходились в структурі кожної митниці, були підпорядковані керівнику цього органу та достатньо ефективно виконували поставлені перед ними завдання. Методичне, організаційне та практичне керівництво такими відділами здійснював відповідний департамент Державної митної служби України [135]. Проведене дослідження діяльності підрозділів митного аудиту ДМСУ за 2010-2012 р. дозволили зробити висновки, що митний аудит являється сучасною та ефективною формою митного контролю, яка не тільки спрощує митні процедури, але й виконує фіскальну, каральну та превентивну функцію стосовно суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та стимулює їх до чесного діалогу з державою; а його проведення є економічно вигідним для митних органів і держави у цілому [5].

У зв'язку із створенням Міністерства доходів і зборів України та реорганізацією митної та податкової служб, здійснення документальних перевірок з 2013 року було передано до функцій об'єднаних підрозділів податкового та митного аудиту головних управлінь ДФС в областях [131].

І хоча окремі дослідники від об'єднання податкового і митного аудиту очікували підвищення ефекту через можливість фактично відслідковувати та контролювати рух товарів від кордону до покупця та новації в законодавстві щодо уточнення нормативно-правового механізму його здійснення [11], ми вважаємо, що таке функціональне об'єднання схожих підрозділів не узгоджується із практикою застосування цієї форми контролю митними адміністраціями інших країн – членів Всесвітньої митної організації [44]. Для прикладу, в Німеччині, Італії, Болгарії, Туреччині, Австрії контроль за достовірністю нарахування і сплати податків покладено на податковий орган, а митних платежів – на митний орган [191; 205; 219; 210].

На практичну відсутність застосування методів пост-митного контролю, як однієї з фундаментальних складових митної справи у 2015 році вже прямо вказують автори дослідження проблем реформування Державної фіскальної служби України Європейського інформаційно-аналітичного центру [46], а вітчизняні спеціалісти заявляють про значне зниження ефективності цієї форми митного контролю [25], та спостереження процесів «згасання» функції митного аудиту, наводячи при цьому красномовну статистику: у 2012 році проведено 1264 перевірки, у 2014-му – 453, у 2015 році – трохи більше 300. Негативну

оцінку передачі функції пост аудиту від працівників реорганізованих митниць Держмитслужби України підрозділам податкового спрямування Міністерства доходів і зборів України, а в послідуєчому Державної фіскальної служби, знаходимо і у О.П. Федотова, який вважає відсутність серед функцій митниць України функції зі здійснення митного пост-аудит контролю однією із невирішених проблемних питань у державній митній справі [74].

Аналіз нормативної бази дозволяє констатувати наступне. Пункт 24 ст. 4 МК України розкриває поняття «митний контроль» як сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку.

Стаття 336 МК України до форм митного контролю, які здійснюються безпосередньо посадовими особами органів доходів і зборів відносить проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів. Отже, ця форма контрольної діяльності за вітчизняним законодавством і є пост-митним аудитом, тобто тим сучасним методом, на перспективності впровадження якого наполягає міжнародна спільнота.

Виходячи з положення п. 34-1 ст. 4 МК України органами органи доходів і зборів є центральний орган виконавчої влади, митниці та митні пости. Саме на них покладається безпосереднє здійснення державної митної справи, складовою частиною якої є митний контроль. А оскільки митниця є територіальним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів, логічним є висновок, що будь-яка форма митного контролю (у тому числі проведення документальних перевірок) може здійснюватись виключно посадовими особами митниці.

Враховуючи, що здійснення митного контролю віднесено до виключної компетенції митниць, а проведення документальних перевірок є однією з форм такого контролю, на нашу думку, відсутні правові підстави для проведення даної форми митного контролю посадовим особам, що не являються працівниками митниці. Відомчі організаційно-розпорядчі документи не можуть змінювати норми права, відтак спірним видається нам врегулювання окремих питань порядку організації і проведення документальних перевірок дотримання вимог митного законодавства наказами Міністерства доходів і зборів України від 16.01.2014 р. № 23 [79] та Державної фіскальної служби України від 12.10.2016 р. № 856 [78].

Як бачимо, навіть із назви, вказані розпорядчі документи носять суто рекомендаційний і не відповідають на головне питання: яким чином повноваження на здійснення митного контролю у формі документальних перевірок передано посадовим особам, які не являються працівниками митниць. Визначений митним законодавством порядок здійснення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи передбачає використання інформаційних, аналітичних, кадрових ресурсів митниць та їх посадових осіб, наділених відповідними повноваженням щодо доступу до певної інформації, програмно-інформаційних комплексів, автоматизованих систем та документів, що зберігаються митницями. У ході проведення перевірок митниками (до 2013 р.) не виникало проблем організаційного та правового характеру при отриманні: інформації щодо ризиків порушень митного законодавства суб'єктами ЗЕД для включення їх плану перевірок; копій документів, що подавались в ході митного оформлення; надання правової оцінки в питаннях наявності ознак порушень митних правил та розгляду питання щодо наявності підстав для складання протоколу про порушення митних правил (і складанні такого протоколу); організації та проведенні взяття проб та зразків для дослідження; накладенні митного забезпечення; направленні до митних та інших уповноважених органів іноземних держав запитів про надання адміністративної допомоги у сфері попередження, виявлення та розслідування митних правопорушень та на перевірку автентичності документів, які надавались при митному контролі та оформленні тощо. Робоча група формувалась із 3-5 посадових осіб митниці, а тому наказ не потребував попередніх узгоджень щодо складу осіб, які включались у такі групи. Взаємодія в ході проведення документальної перевірки між структурними підрозділами одного митного органу здійснювалась на лінійному рівні, без зайвих погоджень та запитів щодо документального оформлення делегування окремих дій, прийняття рішень або отримання інформації і документів працівникам іншого органу (іншій юридичній особі).

Запропонована в нових умовах реформованої організаційної структури система взаємодії підрозділів ДФС значно ускладнює процедуру проведення документальної перевірки через намагання «легітимізувати» виконання неприцільних їм повноважень підрозділами, уповноваженими на проведення перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Як результат, при наявності в головних управліннях ДФС лише двох підрозділів уповноважених на проведення перевірок – митного аудиту та податків і зборів з фізичних осіб, до їх проведення можуть залучатись посадові

особи підрозділів інформаційних технологій, погашення податкового боргу і експерти Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень ДФС, а також посадові особи шести підрозділів митниць ДФС, до повноважень яких належить здійснення: контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, контролю за класифікацією товарів згідно УКТЗЕД, контролю за дотриманням вимог митних режимів, контролю за визначенням країни походження товарів, контролю за законністю отримання пільг в оподаткуванні, повноти сплати митних платежів/правомірності застосування умовного повного/часткового звільнення від оподаткування митними платежами відповідно до заявленого митного режиму, відбору проб (зразків) товарів та накладення митного забезпечення. Крім того, у ході проведення та підготовки висновків за результатами перевірки можуть бути задіяні підрозділи митниці по боротьбі з митними правопорушеннями, документального забезпечення та юридичні.

На нашу думку, запропонована система взаємодії у ході проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи не сприятиме формуванню сучасної системи митного аудиту, яку очікують не лише вітчизняні бізнес-структури, а й європейські партнери. Виконання Україною міжнародних зобов'язань перед ЄС вимагає активних кроків по приведенню адміністративної спроможності своїх адміністративних органів у відповідність до цілей ефективного контролю та підтримки сприянню законній торгівлі. Стаття 76 Угоди про асоціацію з ЄС закріплює домовленості сторін, що їх відповідне митне законодавство, як принципове питання, має бути стабільним та всеохоплюючим та, що положення і процедури мають бути пропорційними, прозорими, застосовуватись уніфіковано, а також забезпечать застосування сучасних митних методів, зокрема і постаудитного контролю для спрощення та сприяння ввезенню та випуску товарів.

Фактично пост-митний контроль дозволяє суттєво прискорити митне оформлення при увезенні товарів на митну територію за рахунок мінімізації контрольних операцій та є своєрідним компенсатором спрощенню перевірок на кордоні. Окреслена форма митного контролю сприяє формуванню певної самосвідомості у суб'єктів ЗЕД та змушує їх до сумлінного виконання вимог законодавства при переміщенні товарів, оскільки ревізійні повноваження митниці не закінчуються в момент митного оформлення, а можуть реалізуватись упродовж трьох років.

З метою підвищення ефективності документальних перевірок та

раціонального використання кадрового потенціалу Державної фіскальної служби слід невідкладно вжити організаційних заходів щодо відновлення діяльності підрозділів митного аудиту та повноважень по здійсненню вказаної форми митного контролю в митниці. Оскільки в МК України передбачено проведення митного контролю працівниками митниці, а не іншими територіальними органами ДФС, достатньо внести зміни у відомчі накази, які стосуються структури підрозділів центрального апарату, головних управлінь ДФС в областях, Офісу великих платників податків ДФС, митниць і закріплення за ними відповідних функцій та процедур.

Таким чином, пост-митний аудит являє собою ефективну форму митного контролю, яка визнається митними адміністраціями європейських країн як пріоритетна. Митне законодавство України регламентує підстави і порядок здійснення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи із врахуванням міжнародних стандартів щодо спрощення та гармонізації митних процедур. Проведення пост-митного контролю іншими, ніж митниці, органами Державної фіскальної служби України не відповідає положенням МК України щодо документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи.

Відтак, потребує оновлення, а скоріше – створення комплексної правової бази, що визначає повноваження митних органів на здійснення пост-митного контролю та права суб'єктів митних правовідносин, відносно яких такі перевірки проводяться. Вважаємо за необхідне сформувати максимально ефективну організаційну структуру в центральному апараті (з функціями координації та контролю підпорядкованих підрозділів, забезпечення навчання та підвищення кваліфікації) та утворити (відновити) відділи митного аудиту в складі митниць. Результативне функціонування таких підрозділів вимагає сучасного інформаційного забезпечення, у тому числі із доступом до даних, сформованих як митницями так і іншими державними органами, та можливістю обміну інформацією. Не меншої уваги потребує питання підготовки кваліфікованого персоналу, для чого потрібні спеціалізовані навчальні програми, а також ознайомлення з новітніми системами, процедурами, методиками документальних перевірок та системне вдосконалення навичок і досвіду митного аудиту.

***Розвиток інформаційних технологій.*** На сучасному етапі розвитку України та з урахуванням інтеграційних процесів до європейських стандартів адміністративної діяльності інформаційне забезпечення державних органів відіграє надзвичайно важливу роль. А окремі положення Угоди про асоціацію з

ЄС прямо вказують на пріоритети розвитку інформаційного суспільства через забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Глава 14 «Інформаційне суспільство» називає метою співробітництва сторін Угоди імплементацію національних стратегій інформаційного суспільства, розвиток всеохоплюючої нормативно-правової бази для електронних комунікацій та розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ, а до основних сфер співробітництва відносить сприяння широкосмуговому доступу, поліпшенню безпеки мереж та широкому використанню ІКТ приватними особами, бізнесом та адміністративними органами і впровадження онлайн-послуг.

Під інформаційними технологіями прийнято розуміти цілеспрямовану організовану сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування. Що стосується інформаційного забезпечення діяльності митних органів, то науковці пропонують розглядати його як процес надання і накопичення відповідної інформації, відомостей, їх обробку, зберігання та цільове використання у діяльності митних органів, що має суттєве значення для діяльності митної служби, її органів і посадових осіб та є необхідним і корисним для виконання покладених на митну службу завдань [65]. Досвід митних служб найрозвинутіших країн світу, які активно переходять на сучасні електронні технології, переконує, що збір і оброблення великих обсягів даних можливі лише за умови застосування найсучасніших інформаційних технологій, які реалізуються шляхом створення комплексних систем [103].

Доречним прикладом може послугувати американський досвід надання митних послуг в умовах високого рівня технологічного забезпечення на базі автоматизованої системи ACS, яка є певним комплексом взаємопов'язаних інформаційних систем, що ґрунтується на єдиному інформаційному просторі й дозволяє митній службі використовувати у своїх цілях і мати цілодобовий доступ до ряду інформаційних систем інших агентств і відомств. Названа система була першою, яка повною мірою реалізувала ідею електронного декларування. Фахівці дослідили, що до 1998-1999 р. без подання паперових примірників документів через цю систему оформлялося 60% декларацій на імпорт і практично 100% експортних поставок. Про ефективність цієї системи свідчить і те, що впродовж майже 20 років кількість працівників митної служби залишалася на рівні 18-19 тис. осіб, хоча за цей час в 5-6 разів збільшився обсяг декларацій.

Правову основу використання інформаційних технологій митними



адміністраціями світу, як і практично всі сучасні стандарти митної діяльності, знаходимо в Кіотській конвенції, яка містить ряд стандартних правил та рекомендованих положень з досліджуваного питання, базовим з яких ми рахуємо правило 7.2: «При впровадженні комп'ютерних систем митна служба застосовує відповідні міжнародні стандарти». Правило 3.11 передбачає, що у випадку автоматизованого митного оформлення формат електронної декларації на товари базується на міжнародних стандартах електронного обміну даними.

Умовою застосування інформаційних технологій митницями службами є економічна вигідність та ефективність як для митних адміністрацій, так і для торгівлі. При цьому повноваження на визначення умов їхнього застосування надаються митній службі. Нові чи змінені норми національного законодавства країн повинні передбачати: електронні способи обміну інформацією в якості альтернативи вимозі письмових документів; поєднання електронних та документарних методів посвідчення дійсності та ідентичності; можливість митної адміністрації залишати в себе інформацію для використання у митних цілях та, у разі потреби, обмінюватися такою інформацією з іншими митними службами та з усіма іншими користувачами, за допомогою електронних способів обміну інформацією (7.4). Два стандартні правила з перехідним терміном (6.9 та 9.3) закликають митні служби наскільки це максимально можливо, використовувати інформаційні технології та засоби електронних комунікацій для вдосконалення контролю та полегшення надання інформації.

Перспектива створення єдиної митної інформаційної системи, доступ до якої матимуть митні адміністрації всіх держав, закладена і у Рамкові стандарти ВМО. Свого часу прогнозувалось, що використання системи електронного декларування дасть можливість інформації щодо кожної торговельної угоди своєчасно надходити до інформаційної системи митних органів, завдяки чому митні адміністрації володітимуть попередньою інформацією про всі вантажі, їх характер та терміни відправлення, що дасть змогу на ранньому етапі виявити вантажні групи підвищеного ризику. У Митних прототипах (стандарт 16) також достатньо багато уваги приділено створенню служби інформаційно-комунікаційних технологій та формуванню інтегрованої системи ІТ, котра б відповідала бізнес стратегії митної адміністрації, міжнародним стандартам, та при можливості, вимогам ЄС.

Науковці давно звертають увагу на проблему інформатизації митної системи, яка обслуговує все більші масиви інформації, що значно ускладнює управлінські дії в митних підрозділах і знижує ефективність її роботи. Через це надзвичайної актуальності набуває необхідність вдосконалення старих і пошуку

нових шляхів підвищення ефективності діяльності митних підрозділів для створення сучасної електронної мережі в митній системі. Правову основу інформаційного забезпечення адміністративної діяльності митних органів складають ряд нормативно-правових актів загального характеру та спеціальні, до яких відносимо МК України, в котрому робиться акцент на тому, що впровадження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем здійснюється відповідно до міжнародних стандартів, а також ряд підзаконних правових актів.

Сучасне законодавство з питань митної справи вимагає здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів з використанням інформаційних технологій, у тому числі заснованих на інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, і засобів їх забезпечення. Основною вимогою до використання таких систем, які є державною власністю, є те, що вони повинні бути розроблені, виготовлені або придбані органами ДФС та відповідати національним стандартам інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і засобів їх забезпечення.

Крім кодексу, у різні періоди були прийняті і ряд підзаконних нормативних актів та відомчих наказів, що створили базові умови для збирання, обробки, зберігання та аналізу інформації засобами обчислювальної техніки. Серед перших слід назвати Концепцію створення Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів (ЄАІС), прийняту ще 27 липня 1993 р., метою якою було підвищення ефективності формування і здійснення єдиної митної політики держави й діяльності органів митної служби під час виконання основних і допоміжних функцій, реалізованих на основі використання сучасних засобів обчислювальної техніки, засобів передачі даних, математичних методів, перспективних комп'ютерних технологій. Вже тоді передбачалась перспектива переходу ЄАІС на сучасні інформаційні технології і міжнародні стандарти.

Фактично ЄАІС почала створюватись вже у 1992 р., відколи посадові особи митниць почали формувати електронні записи на основі поданих паперових примірників митних декларацій. Але таке накопичення певних обсягів інформації було ускладнено суб'єктивними факторами індивідуального сприйняття завдань на рівні виконавців та відсутністю єдиної системи збирання та обробки такого масиву розрізнених елементів. Завдяки вже згаданій Концепції запроваджувалась певна уніфікація в роботі з інформацією, отриманою в ході митного контролю.

У подальшому в Держмитслужбі службі була створена відомча електронна

пошта (1995 р.), що значно прискорило документообіг. Утворення посередників – брокерських фірм, які надаючи послуги суб'єктам ЗЕД подавали митниці не лише паперову декларація, а ще і її електронну копію, дозволило скоротити час на перевірку такої декларації. Зростання обсягів експортно-імпортних операцій вимагало введення елементів автоматизації процесів митного оформлення, контролю за доставленням вантажів та за переміщеннями високоліквідних товарів. Значно підвищило надійність функціонування загальнодержавної системи електронної пошти та контролю створення в Україні у 1998 році транспортної мережі супутникового зв'язку.

У період 1998-2000 р. Держмитслужбою було побудовано центральну базу даних, з використанням якої розроблялись всі програмно-інформаційні комплекси, що дозволило акумулювати в одному місці практично всю інформацію щодо митного оформлення вантажів і контролю за їх доставкою.

В Євросоюзі на початку 2000-х р. була впроваджена програма «Електронна митниця» (e-Customs), завдяки якій до 2008 р. реалізована можливість обміну електронний даними між усіма митними адміністраціями Співтовариства. У 2004 році в Україні було запроваджено експеримент з використання електронної форми декларування [62], що стало новим етапом впровадження інформаційних технологій в митне оформлення та кроком до започаткування в Україні впровадженої вже на той час в провідних європейських країнах процедури електронного декларування [56].

У 2008 році була схвалена Концепція створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» [63], яка визначила принципи побудови комплексної системи та етапи її створення, базові положення з формування її інформаційно-телекомунікаційного забезпечення, а також створення передумов для інтеграції України у світову інформаційну спільноту.

Грунтувалась Концепція не лише на вітчизняному законодавстві, – при її підготовці були враховані вимоги міжнародних митних конвенцій та досвід інших країн. Система «Електронна митниця» створювалась як для реалізації взятих зобов'язань перед міжнародною спільнотою, так і для адаптації ЄАІС та нової комп'ютеризованої транзитної системи ЄС. Фактично Концепція була спрямована на ліквідацію різниці між митними процедурами в Україні та ЄС [63], а завдяки новітнім технологіям та електронному декларуванню, відбулась мінімізація бюрократичних процедур, суб'єктивного фактора і, як наслідок, зменшення корупційних ризиків [62]. У період 1997-2007 р. фахівцями митної служби була розроблена та впроваджена Автоматизована система митного оформлення «Інспектор-2006», призначена для оформлення документів у

структурних підрозділах митних органів, яка дозволяла вирішувати ряд завдань з автоматизованої підтримки технології митного оформлення; перевірки митних декларацій, обміну інформацією тощо.

Згодом, було затверджено Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Держмитслужби [137], умови електронного декларування, порядок інформаційного обміну між митними та іншими державними органами [39].

У ході дослідження реформування митної служби П.В. Пашко багато уваги приділяє новітнім технологіям митного контролю та переконує, що сучасним викликом стала можливість отримання та передання митної інформації в електронному вигляді в режимі реального часу між країнами, митницями, суб'єктами ЗЕД та використання цієї можливості потенційними порушниками митного законодавства. Вказане зобов'язує митні органи не лише надійно захистити інформацію, але і використовувати ці можливості в митних технологіях, створювати технічні системи для реалізації цього сучасного механізму. Розмірковуючи над побудовою технологій митного контролю товарів для прийняття автоматизованих рішень на основі обробки значних масивів інформації, науковець визначає необхідні елементи та вважає необхідним комплексний підхід при їх впровадженні [103].

Вже у 2012 році фахівці наполягали на необхідності впровадження системи обміну попередньою інформацією між Україною та іноземними державами, у тому числі ЄС, щодо переміщення товарів через митний кордон.

Створення Єдиної інформаційно-аналітичної бази даних, яка передбачатиме контроль за переміщенням товарів через митний кордон, дозволить узагальнити та впорядкувати основні напрямки та специфіку перевезень товарів, а також в подальшому, на основі даної інформації впровадити систему виявлення та запобігання ризиків [75]. Про надзвичайну важливість та функціональну необхідність інформаційного забезпечення діяльності митниць говорили й ті дослідники, які вказували на широке коло завдань, що вирішуються завдяки використанню інформаційних систем і технологій: 1) спрощення і прискорення митного оформлення і митного контролю, у тому числі за рахунок використання електронної форми декларування; 2) використання системи управління ризиками; 3) накопичення інформації про учасників ЗЕД, а також ведення баз даних, реєстрів осіб, що здійснюють діяльність в галузі митної справи; 4) оперативне здійснення інформаційного обміну з іншими органами державної влади і зарубіжними органами [97].

Інформаційні технології – одна із найбільш динамічно прогресуючих у світі сфер діяльності, де з кожним роком скорочується шлях від науково-технічних винаходів до практичного їх впровадження, а новітнє обладнання дозволяє мінімізувати час на виконання процедур і процесів. Генеральний секретар ВМО оголосив 2016 рік роком Цифрової митниці та закликав зосередити зусилля на комп'ютеризації митних процесів з метою подальшого сприяння використанню інформаційних та комунікаційних технологій. На думку Куніо Мікурія, досягнення позитивних результатів вплине на реалізацію цілей ВМО, включаючи підвищення рівня безпеки кордонів, товарообігу та сприяння торгівлі. Безперечно, що застосування електронних технологій на кордоні сприяє підвищенню ефективності та результативності митних органів.

Нова ера електронного реформування митниць, в кінцевому рахунку, має забезпечити для митних адміністрацій потужний розвиток взаємодії при оформлення товарів, отриманні та обміні інформацією, координацію прикордонного співробітництва, а також сприяти покращенню технологій.

Позитивних перспектив слід очікувати через такі фактори, як: подальше зближення завдяки розширенню доступу до нормативно-правової бази та інформації про функціонування митних органів; зниження затрат часу на законну торгівлю; покращення координації між митними органами, а також між митницями та іншими органами контролю за кордоном на національному та міжнародному рівнях; підвищення прозорості регулятивних процесів та порядку прийняття рішень; вдосконалення процедур виявлення порушень митного законодавства та незаконно переміщуваних предметів на основі збору даних та аналізу.

З урахуванням вимог ст. 31 МК України, ЗУ «Про основи національної безпеки України» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження загальних вимог до облаштування пунктів пропуску через державний кордон», у 2016 році було розроблене Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю ДФС, яким встановлені вимоги щодо використання в митницях цієї системи та отриманої за її допомогою інформації [138]. Від її роботи очікують на лише підвищення ефективності роботи персоналу, а й скорочення строків проведення митних формальностей під час перетину кордону сумлінними перевізниками, зменшення кількості випадків незаконного переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, а також зниження корупції на кордоні [195].

Вказана система є складовою частиною ЄАІС і включає комплекс відео контролю митниці та моніторинговий центр ДФС. Створена така система з

урахуванням потреби в отриманні, обробці та накопиченні інформації від усіх об'єктів інфраструктури митних органів, де здійснюються митний контроль та оформлення, та прилеглої до них території. Вказане вимагає і достатньо високоефективної техніки. Тут доречно буде згадати, що за результатами проведеного у 2017 р. аудиту в Державній фіскальній службі було встановлено, що із загальної кількості 48,66 тис. одиниць персональних комп'ютерів лише 11,59 тис. – відносно сучасні. 12,01 тис. ПОМ виведені із експлуатації для списання, ще 25,07 тис. вже відпрацювали свій ресурс і не відповідають сучасним вимогам. Фактично за останні десять років закупівлі такої техніки мали місце лише двічі: у 2007 році (13,5 тис. персональних комп'ютерів) та у 2016 р. (3,8 тис. одиниць). При цьому штатна чисельність органів ДФС становить більше 41 тисячі працівників [74].

Система відеоконтролю запроваджується з метою здійснення в он-лайн режимі контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів, а її аналітичні спроможності повинні забезпечувати можливості аналізу подій як у режимі «реального часу», так і шляхом аналізу архівних подій, що зберігаються у базі даних. Зазвичай, окреслена система дозволить значно прискорити процедури здійснення митного контролю, знизити вплив суб'єктивних факторів (а відтак і корупційні ризики), підвищити відповідальність посадових осіб митниць та контрольованість операцій митного оформлення.

Що ж стосується озвученої ще у 2012 р. ідеї повного з'єднання баз даних податкових і митних органів, яке пропонувалось в якості механізму подолання зловживань в обох сферах, то такий підхід видається нам менш ефективним, ніж цілеспрямоване посилення інформатизації кожного напрямку.

Підтверджуючи, що і сьогодні митні та податкові бази даних розрізнені та не інтегровані, нам видається дискусійною думка спеціалістів, що саме це створює можливість ухилення від оподаткування або його мінімізації спершу на митниці, а потім всередині країни. Крім того, не вважаємо, що навіть прискорений розвиток інформаційних технологій зробить реальною ув'язку податкового та митного контролю/аудиту [57]. І питання не лише в часі та наявності політичної волі: жодні технології не зможуть виправити прогалину у відсутності правових підстав для здійснення митного контролю не митними органами. В зв'язку з цим, нам більше імponує позиція експерта Центру соціально-економічних досліджень CASE Україна, який називає процеси, що відбулись у 2013-2014 р. «фактичною узурпацією» фіскальним напрямком Міндоходів підрозділу інформаційних митних технологій та монополізацією бази даних митних оформлень. При цьому доречно наголошується, що податкова

служба, починаючи ще 2004 р., мала реплікацію митної бази даних майже в режимі онлайн (15-хвилинні зрізи) [180].

Вважаємо розвиток інформаційних технологій в сфері державної митної справи надзвичайно результативним резервом підвищення ефективності діяльності митних органів, який дозволить не лише зменшити час для здійснення експортно-імпортних операцій, а й створити передумови для прозорості та злагодженої роботи усіх служб, що здійснюють контроль за міжнародними переміщеннями товарів. У перспективі модернізації інформаційна система митних органів повинна інтегруватись з обладнанням, що належить іншим установам та органам (сканери, ваги, відеокамери, зчитувачі номерів, системи отримання інформації аеропортів, залізниці та портів тощо). Пріоритетним напрямком має стати формування сучасної стратегії розвитку інформаційного забезпечення митних органів, яка б включала питання управління, застосування, технічного забезпечення та підготовки персоналу. З метою недопущення несанкціонованого розповсюдження даних, отриманих у ході митного оформлення, впровадити програму їх захисту та сформувати підрозділ з інформаційної безпеки.

***Правовідносини митних органів з підконтрольними особами.*** Курс України на асоціацію з ЄС дає нашій країні унікальний шанс використовуючи всебічне сприяння європейських країн та інституцій підняти на вищий рівень захищеність прав громадян у відносинах з публічною адміністрацією. Це в жодному разі не повинно розглядатись як «тягар обов'язку перед ЄС», навпаки, – створення умов для безперешкодної реалізації громадянами своїх прав, визначення механізмів та гарантій їх дотримання з боку органів влади, має сприйматись як природний процес вдосконалення відносин між громадянином та державою, заснований на конституційних засадах пріоритету соціальної цінності людини. Такий підхід узгоджується з прогнозами В.Б. Авер'янова, що оновлення змісту адміністративно-правового статусу людини має відбуватись не лише шляхом закріплення в законі загально визнаних прав і свобод, а й створенням механізму забезпечення їх реалізації [2]. Враховуючи впровадження в Україні європейської концепції належного урядування, ключовою позицією якої є дотримання державними органами прав осіб у ході надання їм адміністративних послуг, вважаємо, що вимоги реформування різнопланових сфер суспільного життя у повній мірі стосуються митної сфери.

Для того, щоб можна було говорити про реальний рух України до Європи, слід забезпечити заміну базових засад митних відносин держави і суспільства, як споживача та замовника митних послуг, створити прості, прозорі та зручні для

ведення бізнесу правила переміщення товарів та речей через митний кордон, що дозволить створити атмосферу соціального партнерства митних органів і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян. Поряд з цим, у жодному разі не знижувати стандарти щодо забезпечення законності переміщення товарів та речей через кордон, посилювати протидію митним правопорушенням та контрабанді.

В системі митного права Європейського Союзу питання захисту прав осіб в ході контрольної діяльності митних адміністрації знаходяться в зоні особливої уваги, гарантії формуються комплексно, а діяльність посадових осіб ґрунтується на принципах законності, недискримінації, прозорості та відповідальності [28]. Процеси адаптації вітчизняного митного законодавства до європейських стандартів було розпочато ще у 90-х роках ХХ ст., а ст. 8 МК України, виділяючи основоположні принципи, на основі яких здійснюється державна митна справа, нарівні із законністю, відносить до таких вихідних положень і додержання прав і охоронюваних законом інтересів осіб. Взаємовідносини особи з державними органами вимагають утворення відносно нової для українського суспільства платформи соціального партнерства, а процеси євроінтеграції стають катализатором таких змін. Угода про асоціацію з ЄС в жодному разі не буде вхідним квитком до співтовариства, це – шанс за підтримки міжнародних інституцій вдосконалити організацію та діяльність державних органів, покращити умови життя, створити соціальну та реально правову державу, громадяни якої гідні європейських цінностей.

Комплексна адаптація вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу потребує підвищеної уваги до питань, що виникають у зв'язку із здійсненням митними органами функцій з перевірки законності переміщення товарів через митний кордон, або контролю за діяльністю підприємств у митній сфері.

Спрощення та гармонізація митних процедур, дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту прав споживачів митних послуг митними органами мають стати головним орієнтиром при формуванні новітніх підходів до організації та здійснення митного контролю. Вивчення міжнародного досвіду належного урядування допоможе сформулювати основні напрямки вдосконалення українського митного законодавства, у тому числі з питань захисту прав осіб, що переміщують товари через кордон, та посилення вимог до діяльності посадових осіб митних органів.

Конституція України встановлює відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, зміст та спрямованість якої визначають права і свободи людини та їх гарантії, та закріплює обов'язковість міжнародних



стандартів для впровадження в нашій державі.

Норма ст. 49 Договору про Європейський Союз вимагає від усіх держав-кандидатів на вступ поважати загальні для всіх країн спільноти цінності, покладені в основу його утворення: людську гідність, свободу, демократію, рівність, дотримання прав людини [40]. За останні 60 років сам Європейський союз пройшов тривалий шлях становлення своєї власної системи захисту прав людини: від повного відхилення ідеї, що захист прав людини може користуватися перевагою перед положеннями права ЄС, до розробки власного каталогу прав людини, яким стала Хартія основних прав [49]. Резолюція Ради Європи про права людини, демократію та розвиток від 28.11.1991 р. офіційно визначила, що права людини пов'язані із розвитком і наголосила на тому, що визнання прав людини та демократичних принципів у третіх країнах становить суттєвий елемент загальної політики розвитку ЄС.

В системі митного права Євросоюзу питання захисту прав осіб в ході контрольної діяльності митних адміністрації знаходяться в зоні особливої уваги, гарантії формуються комплексно, а діяльність посадовців ґрунтується на принципах законності, недискримінації, прозорості та відповідальності.

Враховуючи, що даній проблематиці присвячено ряд резолюцій та рекомендацій Ради Європи щодо адміністративних процедур, до яких відносяться і виконувані митними органами процедури митного контролю, до принципів, якими держави-члени співтовариства повинні керуватися у своєму законодавстві й практиці управління в митній сфері, відносять: 1) право бути вислуханим, тобто право пред'явлення особою фактів, аргументів і доказів стосовно акта митного органу, здатного несприятливо впливати на права цієї особи, а також обов'язок органу повідомити останню про її права; 2) доступ до інформації – надання особі інформації про всі існуючі факти, що стосуються правозастосовчого акта митного органу; 3) забезпечення допомоги особі та її представництво в митній процедурі; 4) викладення мотивів – надання особі інформації про причини, на яких ґрунтується правозастосовчий акт; 5) зазначення способу правового захисту проти несправедливого тиску на права, свободи або інтереси особи.

Виходячи з того, що в ході реформування взаємовідносин особи і держави акцент зроблено на пріоритетності правового статусу першої, на сервісно-обслуговувальному призначенні державних органів [32], органи державної влади, у тому числі митні органи, зобов'язані кардинально переглянути підходи до роботи з громадянами. Концептуальна зміна ідеології митних органів полягає в тому, що головною метою їх діяльності має стати комфорт та зручність

виконання митних формальностей для громадян та підприємств – учасників ЗЕД. Аналізуючи тему «служіння» з боку виконавчої влади, науковці резюмують, що це і є надання її органами багатоманітних адмінпослуг, в результаті чого забезпечуються умови, за яких населення, конкретні фізичні та юридичні особи здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси [1].

При цьому хочемо акцентувати увагу на тій обставині, що попри кардинальні зміни в організації здійснення митної справи в Україні, спрямовані на створення максимально комфортних умов для переміщення товарів через кордон та застосування мінімально можливих втручань у сфери інтересів громадян та суб'єктів ЗЕД, діяльність митних органів сьогодні більшою мірою спрямована на контроль, ніж на надання послуг. Підтвердження цьому знаходимо в Митному кодексі, де основними їх завданнями називають: забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог митного законодавства; здійснення митного контролю та виконання митних формальностей, у тому числі за допомогою технічних засобів митного контролю; аналіз і управління ризиками з метою визначення форм та обсягів такого контролю; здійснення заходів щодо недопущення переміщення заборонених товарів і таких, що не відповідають вимогам якості та безпеки; здійснення державного експортного контролю та контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей; запобігання переміщенню через кордон товарів з порушенням прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення контрафактних товарів; запобігання і протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил; кінологічне забезпечення діяльності митних органів; проведення верифікації сертифікатів про походження та ряд інших.

Що стосується адміністративних послуг, які надаються митними органами, то їх на сьогодні не так багато – лише 24 (для порівняння – в галузі податкової справи – 98). Митницями видається та продовжується строк дії свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами; надання, переоформлення, зупинення дії та анулювання дозволів на відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання, митного складу та вільної митної зони. На рівні центрального апарату із 76 адміністративних послуг, що надаються ДФС України, до питань митної справи відносяться: надання, переоформлення, зупинення дії та анулювання дозволів на провадження брокерської діяльності та на відкриття та експлуатацію магазинів безмитної торгівлі; видача сертифіката підтвердження

доставки та надання статусу гаранта [162].

Питання реформування митних органів України та зміни підходів до організації їх діяльності останні сім років набули надзвичайно великого значення та суспільного резонансу: громадськість та представники бізнес-спільноти активно оцінюють та критично коментують як трансформаційні процеси, що відбуваються в системі митної служби, так і новації митного законодавства. При цьому слід зазначити, що перетворення митних органів на сервісну службу має як активних прихильників, так і аргументованих противників такого підходу, які наполягають на пріоритеті контрольної та фіскальної функцій.

Реальна картина провадження митними органами своєї діяльності в питаннях захисту прав осіб ще кілька років тому мала досить песимістичний характер, а спеціалісти зауважували, що діяльність митної служби в основному спрямована на захист інтересів держави та констатувалась фактична невідповідність цілей митної діяльності цілям Конституції щодо забезпечення прав людини: «реально в митній діяльності не забезпечуються всі конституційні права і свободи громадян» [70]. У цей же період видатні науковці визначили, що одним з ключових напрямків здійснення адміністративної реформи слід вважати запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами і органами виконавчої влади, а саме такого, за яким кожній людині було б забезпечено (гарантовано) реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів [1]. У повній мірі сказане відноситься до діяльності митних органів, які виконуючи контрольну, фіскальну, регуляторну та захисні функції, активно контактують з громадянами та суб'єктами ЗЕД під час переміщення останніми товарів через митний кордон або здійснення підприємницької діяльності в митній сфері. Надзвичайно велике значення державної митної справи потребує гарантованого забезпечення законності у цій сфері.

Відтак, пріоритетним стає питання відносин громадян (людини, підприємця) з митними органами. Більшість проблем між ними зумовлено неоднозначністю, а інколи й суперечливістю чинних нормативно-правових актів, що регламентують окремі інститути митної справи. Фахівці зазначають, що цих проблем можна уникнути, створивши в митній сфері прозорі й вигідні для всіх учасників митних відносин «правила гри» на засадах соціального партнерства із посиленням водночас боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил. При цьому спеціалісти в один голос заявляють, що держава та її органи повинні бути гарантом забезпечення повноцінної реалізації прав, свобод і законних інтересів особи і громадянина в митній системі України [20].

Звичайно, що перш ніж щось реалізувати і захищати, необхідно знати свої права та обов'язки, що прямо гарантовано Конституцією України (ст.57) [66]. Вимога щодо обов'язковості доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки громадян, в митній сфері трансформується в обов'язки посадових осіб митних органів надавати необхідну інформацію фізичним особами в порядку, встановленому законом. При цьому, формування підходів до організації та здійснення діяльності митними органами України відбувається на засадах гармонізації та уніфікації з прийнятими у світі нормами і практикою. Т.В. Корнева зауважує, що це дуже важливий і специфічний аспект. Митне законодавство України активно сприймає і застосовує світовий митно-правовий досвід, а міжнародне співробітництво позитивно впливає на зміст і функціонування українського митного законодавства [69].

Киотська конвенція визначає у якості стандартного правила, що митні служби повинні забезпечити безперешкодний доступ будь-якої заінтересованої особи до всієї необхідної інформації (9.1.) та зобов'язує їх (9.4-9.7) за запитом у можливо короткий термін безкоштовно надавати по можливості найбільш точну інформацію з конкретних питань у сфері митного законодавства. У названих випадках митна служба надає не тільки запитану, але і будь-яку іншу інформацію, якщо її доведення до відома заінтересованої особи вважається доцільним. В якості рекомендованого правила (39) митним органам пропонується інформацію про застосовувані до пасажирів митні пільги надавати однією або декількома офіційними мовами відповідної країни та будь-якою іншою мовою, яка вважається доцільною.

Цілком узгоджується із наведеними вимогами положення глави 3 МК України, що стосується інформаційних прав фізичних осіб на обізнаність щодо вимог законодавства, які регулюють порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. А крім вже наведених міжнародних та національних джерел, що містять базові засади формування інформаційного простору в системі митних правовідносин, нормативно-правове забезпечення інформаційної взаємодії митниць та громадян щодо пропуску товарів через митний кордон України становлять: Закони України [127], укази Президента України [128], постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативні акти.

Відмічаючи необхідність налагодження співпраці організацій громадянського суспільства з державними органами влади, важливою умовою ефективного функціонування системи громадського контролю науковці

називають можливість здобуття громадянами повної і достовірної інформації про діяльність органів виконавчої влади. Завдяки цьому, на їх думку, посилюється залежність державних органів від населення через адекватну оцінку їх діяльності; атмосфера відвертості і гласності дисциплінує суб'єктів влади, значною мірою сприяючи запобіганню корупції та іншим зловживанням та підвищуючи ефективність управлінської діяльності [27].

МК України (2012 р.) до основних принципів здійснення державної митної справи відніс гласність та прозорість (п. 8 ст. 8), що безперечно, спонукає до пошуку нових способів та правил комунікації митних органів із суспільством. В юриспруденції гласність визначається як широке обнародування через засоби масової інформації процесу і результатів роботи органів виконавчої влади, а її сутність полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності державних органів та їх посадових осіб, доступності інформації про їх функціонування. Гласність у діяльності митних органів та їх посадових осіб є важливим елементом їх демократичної діяльності, адже цей принцип передбачає відкритість діяльності митних органів, її доступність для фізичних і юридичних осіб. Звичайно ж, винятки із цього принципу існують, але вони пов'язані, перш за все, із охороною державної таємниці або відомостей, що містять конфіденційну інформацію, тощо. Прояви принципу гласності в діяльності митних органів є різними: інформування про митні правила, консультування з питань державної митної справи, звітування про роботу митних органів, тощо. У діяльності митних органів принцип гласності можна охарактеризувати як постійне інформування населення країни про виконувану митними органами роботу та кінцеві рішення, які приймаються за результатами такої роботи.

Вважаючи виправданим напрямком розвитку митного законодавства в контексті євроінтеграції підвищення іміджу митної служби й забезпечення прозорості її роботи, Є.В. Додін вказує на необхідність зміни стратегії взаємовідносин митних органів із ЗМІ, громадянами, підприємствами й громадськими організаціями. На його слушну думку, митниці належить бути відкритою, її робота повинна бути прозорою й передбачуваною, а митник коректним і ввічливим, щоб допомагати громадянам уникати порушень законодавства, а не провокувати їх [41].

Що стосується добровільного інформування, яке, на нашу думку, являє собою елемент профілактики правопорушень в митній сфері та сприяє прискоренню здійснення митного контролю та оформлення, то незважаючи на досить прогресивні зміни, які, на сьогодні спостерігаються у діяльності митниць, подальшого розвитку потребує норма ст. 19 МК України щодо інформування

заінтересованих осіб про митні правила. Враховуючи можливість використання для доступу до таких даних інформаційних технологій, безперечно, є потреба у деталізації механізму швидкого та безперешкодного отримання громадянами інформації, що стосується особливостей пропуску та оподаткування переміщуваних товарів, як це вже зроблено в питаннях надання адміністративних послуг в податковій та митній сферах [3].

В Державній фіскальній службі вже розпочалися процеси створення інформаційних онлайн ресурсів, проте вони більше орієнтовані на податкові, ніж митні правовідносини. У 2017 році відбулись зміни в роботі з надання інформаційних послуг та здійснено перехід Контакт-центру ДФС на роботу у новому форматі, який передбачає надання усіх послуг за єдиним багатоканальним номером телефону, а також забезпечення обробки вхідних звернень, що надходять засобами телекомунікації. У такий спосіб надаються інформаційно-довідкові послуги; обробляються звернення громадян, у тому числі на доступ до публічної інформації. На офіційному веб-порталі ДФС відкрито вільний доступ до Баз даних, де у розділі «Запитання-відповіді» Загальнодоступного інформаційно-довідкового ресурсу відвідувачі можуть самостійно знайти відповіді на питання у розділах: «Необхідно знати», «Актуальні запитання», «Останні зміни в законодавстві», «Інтерактивна мапа», «Ставки податків і зборів», «Інформація з питань митної справи», «Електронний цифровий підпис» та ін.

Інформаційна взаємодія громадян з митними органами відбувається і з використанням Антикорупційного сервісу «Пульс» – гарячої телефонної лінії, за якою будь-хто має змогу повідомити про корупційні та кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності з боку посадових осіб ДФС, переміщення через митний кордон товарів з порушеннями митних правил, утворення черг на митних постах та в пунктах пропуску, виникнення ситуацій, які можуть бути вирішені оперативно. Ця інформація приймається цілодобово, а про результати її розгляду клієнт повідомляється невідкладно або протягом 1-3 робочих днів. На важливість такої форми комунікації в суспільстві вказують не лише представники правоохоронних органів, а й вчені, які з одного боку реалізацію права громадянина на звернення рахують важливим інструментом побудови демократичного суспільства [89], як і саму участь громадськості в здійсненні митної справи – важливою ознакою демократичності політичного режиму держави [90]. А з іншого констатують, що звернення громадськості з питань запобігання корупції, досить часто можуть служити підставою для початку досудового розслідування [51], та сам інститут звернень громадян

вважають засобом впливу на поліпшення роботи органів державної влади для відстоювання своїх прав та відновлення їх у разі порушення [92].

Як бачимо, питанням інформаційного та комунікаційного забезпечення митної діяльності в Україні приділяється серйозна увага як на рівні правового, так і організаційно-технічного забезпечення. Завдяки впровадженню сучасних методів роботи досягнуто певних позитивних результатів у ході реалізації принципів гласності, прозорості і дотримання прав осіб на інформацію при здійсненні державної митної справи. Поряд з цим, питання пов'язані із наданням особам можливості отримувати із доступних, офіційних джерел інформацію яка їм необхідна, або може стати в нагоді при плануванні закордонних поїздок поєднаних з переміщенням товарів та інших предметів, або пересиланні таких об'єктів через митний кордон, потребують подальшого вдосконалення.

Існуючий сьогодні в нашій країні рівень інформаційного забезпечення громадян з питань пропуску товарів та предметів не у повній мірі задовольняє українців та гостей, які планують відвідати нашу країну. Крім незручностей для подорожуючих, необізнаність з основними вимогами до переміщення вантажів, багажу, ручної поклажі, поштових чи експрес-відправлень, стає причиною уповільнення часу проведення митних формальностей і перетину кордону, а в окремих випадках навіть призводить до порушень митного законодавства. Процеси інтеграції України до Європейської спільноти стають каталізатором сучасного етапу формування взаємовідносин особи з державними органами (у тому числі митними), який вимагає утворення відносно нової для українського суспільства платформи соціального партнерства.

З метою підвищення рівня довіри держави та суспільства до митної служби та формування принципово нових партнерських відносин між митними органами та особами, що задіяні в процесах переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, необхідним є розвиток та реалізації сучасної стратегії комунікації, здатної забезпечити швидке та зрозуміле надання інформації, а також формування хороших робочих відносин із усіма зацікавленими особами. Сприятли цьому може системна робота з підготовки та оновленню інформації, спрямованої на роз'яснення зацікавленим особами та громадянам функцій та завдань митної служби, а також матеріалів довідкового та ознайомчого характеру із усіх напрямків митної справи; а також запровадження механізмів невідкладного реагування у відповідь на будь-які події.

Практичними кроками з вдосконалення комунікації можуть стати такі:

1. Митні органи всіх рівнів повинні супроводжувати власні сайти, де оприлюднювати інформацію про свої повноваження та функції; перелік

адміністративних послуг, що ними надаються; місця знаходження та контактні телефони структурних підрозділів і пунктів пропуску; порядок переміщення товарів; права громадян, а також повноваження посадових осіб митних органів.

2. Для зручності іноземних громадян слід доопрацювати програмні ресурси з тим, щоб довідкові матеріали були доступні не лише на українській, а і на англійській мові, а в перспективі – й на інших.

3. Поряд із забезпеченням місць здійснення митного контролю та оформлення засобами візуалізації інформації (друковані буклети, взірці заяв і декларацій тощо), потребують активного впровадження електронні сервіси.

4. Доповнити традиційний порядок звернень громадян власними комунікаційними ресурсами (годину телефонних консультацій, чат тощо), де особа могла б отримати інформацію у максимально короткий строк.

5. Замість неефективного механізму взаємодії посадових осіб митниць з підрозділами комунікацій відповідного ГУ ДФС, доцільно повернути до штату митниць посаду прес-секретаря і покласти саме на цього працівника відповідальність за організацію й формування об'єктивної інформації з основних питань діяльності та здійснення взаємодії з громадянами.

### **3.3. Правозастосовна діяльність митних органів та інші форми реалізації взаємної адміністративної допомоги в митних справах**

Міжнародна діяльність митної служби спрямовується і координується Президентом України, Кабінетом Міністрів України та здійснюється за погодженням з Міністерством закордонних справ України. За дорученням уряду ведуться переговори та консультативна робота, пов'язана з підготовкою міжнародних договорів з питань митної справи, підтримуються зв'язки з митними адміністраціями іноземних держав, а Україна представляється у Всесвітній митній організації, інших міжнародних інституціях.

Відповідно до міжнародних договорів та норм митного законодавства (ст. 565 МК України) співробітництво з митними органами суміжних держав може здійснюватися шляхом: проведення спільного митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України; узгодження в установленому законом порядку часу здійснення митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, процедур митного контролю, митного оформлення та взаємне визнання документів, що використовуються митними органами для виконання митних формальностей; проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних



правил; проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення правопорушень у сфері службової діяльності працівників митних служб України та суміжних держав; проведення інших спільних одноразових чи постійних заходів з питань, що належать до повноважень митних органів; обміну інформацією, у тому числі з використанням інформаційних технологій та систем.

В центральному апараті Державної фіскальної служби України сьогодні відсутній єдиний підрозділ, який би міг комплексно координувати зусилля в напрямку реалізації міжнародного співробітництва, як це було до 2013 р. в системі Державної митної служби України. Натомість окремі завдання та функції в цьому напрямку віднесено до компетенції декількох структурних підрозділів центрального апарату.

Зокрема, до основних завдання Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії, поряд із запобіганням та протидією контрабанді, боротьбою з порушеннями митних правил, віднесено здійснення міжнародного співробітництва, забезпечення виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до її компетенції, у тому числі, шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи, на підставі міжнародних угод. Серед функцій цього підрозділу знаходимо взаємодію та здійснення обміну інформацією з державними органами іноземних держав згідно з міжнародними договорами України.

Департамент організації митного контролю ДФС відповідно до покладених на нього завдань забезпечує організацію здійснення спільно з митними органами іноземних держав контролю в пунктах пропуску через державний кордон України відповідно до укладених міжнародних договорів, участь у впровадженні Системи інтегрованого управління кордонами [165; 166], та взаємодію з міжнародними організаціями, установами та структурами, в частині організації митного контролю в пунктах пропуску.

До компетенції Департаменту матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури та Департаменту інформаційних технологій відноситься співпраця з іноземними донорськими і виконавськими організаціями та Мінекономрозвитку щодо залучення та використання міжнародної технічної та фінансової допомоги. Крім того, Департамент інформаційних технологій виконує завдання з організації інформаційної взаємодії з іноземними митними адміністраціями та міжнародними організаціями.

В переліку основних функцій Департаменту адміністрування митних платежів знаходимо взаємодію та здійснення обміну інформацією з державними

органами іноземних держав згідно з міжнародними угодами.

Позитивним фактором можна вважати наявність в митницях аналогічних підрозділів, які забезпечують вирішення питань, пов'язаних із протидією митним правопорушенням, адмініструванням митних платежів, організацією митного контролю, інформаційними технологіями та розвитком інфраструктури. Для підтримання оперативного зв'язку між митними органами України і суміжних іноземних держав з метою вирішення невідкладних питань щодо пропуску товарів, виявлення та припинення контрабанди і порушення митних правил, забезпечення законності і правопорядку в пунктах пропуску через державний кордон, керівнику митниці та його заступникам надається право проведення робочих зустрічей з представниками митного органу суміжної іноземної держави. До повноважень митниці як територіальних органів віднесено: внесення в установленому порядку пропозицій щодо укладання міжвідомчих договорів з митними органами іноземних держав, проведення у межах повноважень та участь за дорученням ДФС у переговорах та консультаціях стосовно підготовки міжнародних договорів з питань, що належать до компетенції митниці, підготовка пропозицій щодо припинення та/або зупинення їх дії; у межах повноважень забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з питань митної справи; участь у здійсненні міжнародного співробітництва шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень законодавства з питань митної справи. Для виконання покладених на неї завдань митниця має право у межах компетенції забезпечувати взаємодію і обмін інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів [115].

Натомість створений наприкінці 2018 р. Департамент стратегічного розвитку і міжнародного співробітництва не має безпосередньо підпорядкованих йому територіальних підрозділів в митницях. При цьому до його основних завдань та функцій віднесено лише протокольно-аналітичне забезпечення міжнародних контактів, робочих зустрічей та поїздок за участю Голови, розробка пропозицій до проектів міжнародних договорів України та забезпечення дотримання і виконання міжнародних зобов'язань з питань співробітництва у податковій та митній сферах; організація взаємодії та обміну інформацією з державними органами інших держав; співпраця з іноземними донорськими і виконавськими організаціями та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України щодо залучення та використання міжнародної технічної та фінансової

допомоги [6], загальної координації всіх напрямків міжнародних контактів Департамент не здійснює, а у профільному підрозділі відсутня спеціалізація міжнародного митного співробітництва.

Як бачимо при достатньо великій кількості департаментів Державної фіскальної служби України, до функціональних обов'язків яких відносяться окремі питання міжнародної співпраці, в Службі відсутній уповноважений підрозділ, відповідальний за комплексну реалізацію завдань міжнародної діяльності та впровадження в практику вітчизняних митних органів сучасних форм міжнародної співпраці. Відтак, вважаємо доцільним утворення в структурі апарату ДФС самостійного департаменту міжнародних зв'язків, до основних завдань та функцій якого віднести здійснення організаційних та координаційних заходів з питань міжнародної діяльності ДФС; забезпечення виконання зобов'язань України з надання взаємної адміністративної допомоги з протидії митним правопорушенням, та інших сферах міжнародної співпраці митних адміністрацій.

З метою забезпечення високого рівня взаємодії митних органів, узгодженості та однаковості митних систем країн, розвитку і поліпшення технічних засобів контролю і митного законодавства, а також для вдосконалення організації та управління митними органами була утворена Всесвітня митна організація. До її основних цілей відноситься співпраця з іншими міжнародними і міжурядовими організаціями, а також вивчення та дослідження різних аспектів митного співробітництва, підготовка проектів конвенцій, рекомендації щодо єдиного застосування конвенцій тощо.

На думку вчених, процеси взаємодії митних служб різних країн світу виражаються в даний час в створенні міжнародних або регіональних митних союзів або організацій, на принципи і правила функціонування яких спирається вся система організації та управління зовнішньоторгівельною діяльністю кожної держави, яка взяла на себе зобов'язання щодо членства в будь-якій з цих організацій. Виникнення подібних домовленостей обумовлено об'єктивною необхідністю і доцільністю узгодження і спрощення багатьох формальностей, пов'язаних із здійсненням зовнішньоекономічного співробітництва між країнами, у тому числі і в галузі митної справи. Незважаючи на те, що рішення ВМО носять рекомендаційний характер, ця організація володіє великими правами і привілеями, має власний бюджет, добре організовану структуру управління. Завдяки цьому ВМО відіграє одну з головних ролей в міжнародних відносинах [49]. Сучасна ВМО об'єднує 182 митних організацій усього світу, які разом обслуговують приблизно 98% світової торгівлі. Митна служба України

бере ініціативну участь у роботі ВМО. Таке активне співробітництво національних митних органів зі своєю профільною міжнародною організацією має позитивні наслідки, насамперед у царині удосконалення та підвищення ефективності їх діяльності [119].

Активізація участі України у Всесвітній митній організації відображає включення країни в систему міжнародних відносин у сфері співпраці і взаємодопомоги у подоланні сучасних викликів, що виникають у ході митного регулювання ЗЕД. Залишаючи поза увагою питання співпраці митних органів в сфері протидії контрабанді та оперативно-розшукової діяльності, відмітимо, що упродовж останнього десятиліття відбувається розширення участі України в системі міжнародного митного регулювання та міжнародного співробітництва і взаємодопомоги у вирішенні важливих проблем з різними зарубіжними країнами і союзами [43; 42].

Вітчизняне законодавство встановлює, що участь України у міжнародному співробітництві з питань державної митної справи є складовою частиною її зовнішньополітичної діяльності. Через участь у роботі Комітету ВМО з інституційного розвитку відбувається формування позитивного іміджу національної митної адміністрації, налагодження співпраці з іншими країнами, міжнародними міжурядовими, неурядовими та донорськими організаціями, а науковці шукають внутрішньодержавні механізми реалізації норм міжнародного митного права.

Важливим елементом міжнародного співробітництва став проект Twinning, що представляє собою інструмент інституційного розвитку, в рамках якого відбувається співробітництво на рівні державних службовців аналогічних органів державної влади країн – членів ЄС і України (органів – «близнюків») з метою впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства України до норм і стандартів ЄС. Сьогодні цією програмою охоплено 34 українські міністерства і відомства, серед яких, з 2015 р., і митна служба. Проект технічної допомоги Євросоюзу Twinning «Підтримка Державної фіскальної служби України у розвитку елементів інтегрованого управління кордонами у митній сфері» передбачає здійснення співпраці з представниками митних служб Німеччини, Польщі та Литви з питань вдосконалення митного законодавства, покращення операційних процедур на кордоні, вдосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії та протидії корупції в митних органах. З урахуванням думки експертів вказаного проекту в Україні були підготовлені та внесені законопроекти про Уповноваженого економічного оператора та про приєднання до Спільної транзитної системи (NCTS),

започатковано обмін інформацією між вітчизняними митними та прикордонними службами. Спільна транзитна система (Європейська нова комп'ютеризована транзитна система (New Computerised Transit System – NCTS) представляє собою послідовність обміну електронними даними про товари, що переміщуються транзитом, між усіма митними органами – учасниками транзиту, а також митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Завдяки проведеній Twinning роботі в процедури митного контролю та митного оформлення з 01.02.2018 р. впроваджено механізм «Єдиного вікна». За участі експертів проекту в пункті пропуску «Нові Яриловичі – Нова Гута» на українсько-білоруській ділянці державного кордону митною та прикордонною службами України було проведено експеримент щодо спрощеного порядку оформлення осіб та транспортних засобів, який планується поширити на інші пункти пропуску. В міжнародному автомобільному пункті пропуску «Ягодин – Дорогуськ» на українсько-польському кордоні здійснюються заходи по запровадженню «Інтелектуальної системи керування рухом автомобілів» з метою максимальної автоматизації контрольних процедур та створення єдиного механізму контролю під час перетину кордону.

У листопаді 2017 р. в ДФС проведено заключну конференцію проекту за участі керівництва ДФС, керівників митних органів Німеччини, Польщі та Литви, Послів Польщі, Литви та ФРН в Україні, керівників делегації ЄС в Україні та представників Європейської Комісії, під час якої підбито підсумки проекту за основними напрямками співробітництва: вдосконалення законодавства у митній сфері, покращення операційних процедур, боротьба із корупцією, та окреслено подальші кроки у розвитку митної справи в Україні у відповідності до європейських стандартів.

У рамках Програми з експортного контролю та безпеки кордонів в Україні (EXBS) Посольства США в Україні продовжується робота з реалізації 7-го етапу проекту «Надання технічної допомоги з метою посилення системи експортного контролю України та протидії розповсюдженню зброї масового знищення». Зокрема, а рамках проекту здійснено закупівлю і поставку обладнання з метою покращення можливостей ДФС у сфері здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства з експортного контролю, виявлення незаконних перевезень товарів, які можуть мати відношення до зброї масового знищення та/або підлягають експортному контролю, та запобігання незаконним перевезенням таких товарів, а також проводяться навчальні заходи для співробітників з метою обміну досвідом на центральному та регіональному рівнях у сфері експортного контролю.

Суттєвий вклад в пошук нових форм міжнародного співпраці внесла Організація за демократію і економічний розвиток (ГУАМ), що представляє собою регіональну організацію зі статусом «консультативний форум», створену у 1997 р. Грузією, Україною, Азербайджаном і Молдовою (певний період – з 1999 по 2005 р. в організацію входив Узбекистан). Основними питаннями співробітництва опікуються робочі групи з боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та розповсюдженням наркотиків, які займаються вдосконаленням практик національних правоохоронних органів, у тому числі митних.

Наказом ДФС України від 26.11.2015 р. № 941 затверджено Протокол між митними адміністраціями держав – членів ГУАМ про організацію обміну попередньою інформацією про товари і транспортні засоби, які переміщуються через державні кордони держав – членів ГУАМ, підписаний 08 липня 2015 р. Домовленості між Державним митним комітетом Азербайджанської республіки, Службою доходів Міністерства фінансів Грузії, Митною службою при Міністерстві фінансів Молдови та Державною фіскальною службою України стосувались забезпечення взаємодії при реалізації Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі для створення умов для інформаційного забезпечення митного контролю на кордонах. Сторони домовились здійснювати (ст. 5) розробку та узгодження технічних умов організації обміну попередньою інформацією; визначення набору відомостей та технології процесу такого обміну, а також погодження заходів по захисту інформації, що передається.

Відповідно до п. 6 Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру, затвердженого постановою Кабміну від 17.06.1994 р. № 422, наказом ДФС України від 25.05.2017 р. № 374 був затверджений Протокол між митними адміністраціями держав – членів ГУАМ про взаємне визнання окремих результатів митних процедур щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через державні кордони держав – членів ГУАМ.

Однією з вимог Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур щодо координації зусиль з митними органами сусідніх держав, через спільний кордон яких переміщується товар, залишається впровадження сумісних митних процедур. Національне митне законодавство (ст. 328 МК України) дозволяє здійснювати спільний митний контроль з митними органами суміжних держав у пунктах пропуску через державний кордон України. Започаткування такого спільного контролю можливе виключно після укладання двостороннього міжнародного договору із суміжними державами. Процедурні

питання такого спільного контролю врегульовуються шляхом підписання протоколів між прикордонними службами та митними адміністраціями, а послідовність дій визначається в єдиній технологічній схемі контролю в пункті пропуску.

За визначенням О.В. Чорної, «спільний митний контроль» – це проведення митного контролю митними органами Договірних Сторін (спільно без розриву в часі між їх діями й до його закінчення) на митній території однієї з держав. Умови проведення такого контролю у пунктах пропуску на митному кордоні України визначаються двосторонньою угодою між Сторонами, укладеною в установленому законом порядку [198].

Правові підстави для запровадження такої форми співпраці органів, задіяних у контролі осіб, товарів і транспортних засобів при їх переміщенні через кордон, становлять: Шенгенський кодекс кордонів затверджений Регламентом (Євросоюз) 562/2006 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 р., та Регламентом (Євросоюз) 2016/399 Європейського Парламенту та Ради від 09 березня 2016 р. про Кодекс правил Союзу, що регулюють переміщення осіб через митні кордони (Шенгенський кодекс про кордони) (кодифікована версія) [211] та двосторонні міжнародні угоди: Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про організацію спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 11.03.1997 р. та Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів, які перетинають українсько-польський державний кордон від 25 червня 2001 р. 01.03.2018 р. Верховною Радою України ратифіковано Угоду з Республікою Молдова про спільний контроль на українсько-молдовському кордоні, яка була підписана 06.10.2017 р. та дає можливість запровадити спільний контроль осіб, товарів та транспортних засобів у будь-якому пункті пропуску через державний кордон між Україною та Молдовою за домовленістю сторін. Передбачається, що такий контроль дасть змогу пришвидшити процес перетину державного кордону за рахунок прискорення митного та прикордонного контролю, оскільки співробітники митних та прикордонних відомств України та суміжної держави будуть знаходитись територіально в одному місці. Очікується, що така форма міжнародної співпраці сприятиме покращенню взаємодії між контролюючими органами України та суміжної країни, а також мінімізує можливості переміщення товарів з порушенням митних правил та корупційні ризики з боку посадових осіб контролюючих органів. Відповідно до укладених раніше міжнародних угод, спільний контроль осіб, товарів і транспортних засобів на

українсько-молдовському кордоні вже здійснюється в шести пунктах пропуску для автомобільного сполучення: «Рені – Джурджулешть»; «Кучурган – Первомайськ»; «Маяки-Удобне – Паланка»; «Росошани – Брічень»; «Кельменці – Ларга»; «Мамалига – Крива». Здійснюється такий контроль й на чотирьох пунктах пропуску для автомобільного сполучення на державному кордоні України з Республікою Польща: «Устилуг – Зосін»; «Смільниця – Кросценко»; «Грушів – Будомеж» та «Угринів – Долгобичув».

За результатами комплексного аналізу вказаних документів нам видається такою, що потребує уточнення термінологія, яка використовується в МК України [42]. Зокрема, поняття спільного митного контролю не означає, що посадові особи митних органів суміжних країн одночасно проводять такого роду дії. Особи, що перетинають державний кордон України, транспортні засоби, вантажі та інше майно, що переміщується через кордон, підлягають прикордонному, митному та іншим видам контролю. Відповідно до ст. 11 ЗУ «Про державний кордон України» здійснюється таке перетинання кордону на шляхах сполучення через державний кордон, для чого утворюються пункти пропуску [125]. Як правило, пункти пропуску утворюються кожною країною як окремі одиниці транспортної та прикордонної інфраструктури, і представляють собою режимну територію з комплексом будівель, споруд, інженерно-технічних засобів, де здійснюється прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та предметів.

З метою вдосконалення технології прикордонного, митного та інших видів контролю за транспортними засобами і вантажами, прискорення їх переміщення через державний кордон, а також недопущення проїзду порушників кордону, провезення контрабанди, інших предметів і матеріалів, заборонених до ввозу та вивозу допускається здійснення спільного контролю з відповідними органами суміжної країни. Для цього відповідно до міжнародних домовленостей утворюється один спільний пункт пропуску, який розташовується на території однієї з суміжних держав.

При цьому «спільний контроль» означає здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю уповноваженими службами сусідніх країн в пунктах пропуску без розриву в часі між їхніми діями, до його закінчення.

А основні положення технології такого контролю встановлюються безпосередньо міжнародними договорами. Так, у спільних пунктах пропуску на українсько-польському кордоні контроль осіб, товарів і транспортних засобів першими здійснюють посадові особи контрольних органів тієї держави, територію якої вони залишають. Положення законодавства цієї держави,



пов'язані із здійсненням контролю, перестають діяти з моменту, коли службовці її органів заявляють, що вони закінчили контроль. Здійснення повторного контролю контрольними органами цієї держави можливе після згоди контрольних органів держави, на територію якої перемішуються особи, товари і транспортні засоби. Аналогічні норми містить ст. 4 Угоди із Республікою Молдова: прикордонний, митний та інші види контролю країни виїзду здійснюються контрольними органами перед прикордонним, митним та іншими видами контролю країни в'їзду. Правила країни виїзду, пов'язані зі здійсненням контролю, втрачають чинність з моменту оголошення про закінчення прикордонного, митного та інших видів контролю. Проведення повторного контролю контрольними органами країни виїзду можливе у разі отримання згоди контрольних органів країни в'їзду. Контроль повинен проводитися без перерви до його закінчення [161].

Кодекс шенгенських кордонів також допускає утворення спільних прикордонних пунктів пропуску не лише на кордонах між країнами – членами Євросоюзу, а й на кордонах із третіми країнами. Так, норми пп. 1.1.4.1 Додатку VI «Спеціальні умови щодо різних видів кордонів і транспортних засобів, що використовуються для перетину зовнішніх кордонів» дозволяють країнам – членам ЄС укладати або залишати в силі двосторонні домовленості із суміжними третіми країнами з питань запровадження спільних прикордонних пунктів пропуску, де прикордонники держави-члена і прикордонники третьої країни один за одним проводять перевірки при виїзді та при в'їзді у відповідності до свого національного права на території іншої країни [211].

Технологія здійснення спільного митного контролю у пункті пропуску, розташованому на території іншої країни, передбачає, що при вивезенні товарів з митної території України спочатку українські митники здійснюють необхідні митні формальності, пов'язані із пропуском експортного вантажу, потім українські прикордонники здійснюють процедури паспортного контролю відносно осіб, які переміщують такі товари, після чого без розриву в часі та місці до контролю приступають прикордонники суміжної країни. Митний контроль посадовими особами митної адміністрації суміжної країни розпочнеться одразу після позитивного висновку прикордонної служби про наявність права на в'їзд у осіб, що ввозять імпортований вантаж. Відповідно, представники української митниці можуть розпочати процедури митного контролю щодо імпортованого вантажу виключно після того, коли такі товари пройшли контроль з боку митної адміністрації та прикордонної служби суміжної країни, а українські прикордонники переконались у наявності належних документів, що дають право

на в'їзд в нашу країну.

Таким чином, під спільним митним контролем пропонуємо розуміти сукупність заходів, передбачених національним законодавством суміжних держав для забезпечення додержання встановленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів через кордон, що здійснюється посадовими особами їх митних органів в пункті пропуску, розташованому на території однієї із країн, з урахуванням встановленого двосторонньою міжнародною угодою порядку та послідовності безперервного проведення всіх необхідних видів контролю.

### **Висновки до розділу 3**

Стратегічним напрямком реформування митних органів України є максимальне наближення організації їх діяльності до визнаних у світі стандартів, а пріоритетом має стати концептуально новий порядок взаємодії митниць з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Такий підхід дозволить поліпшити якість, забезпечити прозорість та підвищити ефективність роботи митниць.

Головним координатором взаємодії митних адміністрацій, узгодженості та уніфікації митних систем країн, розвитку і впровадження сучасних технічних засобів контролю і митного законодавства, а також вдосконалення організації та управління митними органами є Всесвітня митна організація, а базовим орієнтиром для імплементації міжнародних стандартів митної діяльності – Кіотська конвенція, стандартні правила якої реалізовані в митному законодавстві України за виключенням окремих позицій: попереднє інформування, аналіз ризиків, уповноважений економічний оператор, механізм єдиного вікна, пост-митний контроль, сучасні інформаційні технології.

Одним з факторів, що прискорює проходження митних формальностей, є механізм попереднього повідомлення митниць про товари, які суб'єкти ЗЕД планують переміщувати через кордон. Подальше підвищення ефективності роботи митниці передбачає приєднання України до європейської транзитної системи, продовження гармонізації законодавства України та ЄС, розвиток системи управління ризиками, модернізацію ІТ-системи та формування комплексної системи реформування митної служби. У зв'язку з останнім, запропонована авторська Концепції реформування митної служби України на 2019-2029 р. та деталізовано окремі найбільш важливі елементи змін в організації та діяльності вітчизняних митних органів.

У найближчий період слід сконцентрувати зусилля на вдосконаленні

роботи єдиної автоматизованої системи митних органів, модернізації технологічного обладнання, створення надійного криптографічного захисту та програмного забезпечення, сумісного з європейськими інформаційними системами, що дозволить налагодити довгоочікуваний обмін митною інформацією та стане інструментом протидії митним правопорушенням.

Одночасно потребує активізації розробка правової бази по забезпеченню впровадження міжнародних стандартів, у тому числі для надання попередньої інформації та обміну даними з іншими країнами щодо безпеки поставок з високим ступенем ризику, та укладання міжнародних угод про взаємне визнання таких стандартів та статусів торгових операторів. А з організаційної сторони – забезпечення використання попередньої інформації для аналізу ризиків в сфері безпеки постачань та для відбору об'єктів митного контролю.

Попри наявність правової основи для запровадження інституту УЕО в українське митне законодавство, практична реалізація програми партнерства митниці з підприємствами, які відповідають критеріям законності, прозорості, професійності, надійності і безпеки, поки що не відбулась.

На сучасному етапі необхідним є розроблення стандартів діяльності вітчизняних УЕО, які б відповідали вже запровадженим в ЄС вимогам до таких спеціалізованих суб'єктів, оскільки недотримання міжнародних стандартів, замість кроку вперед і визнання такого статусу в ЄС, може стати передумовою для розвитку корупційних схем ухилення від митного оформлення через пільги для окремих підприємств. Тому потребують розробки нормативно-правова база для митних органів та торгові партнерські програми для УЕО.

Спрощення процедур при переміщенні товарів через кордон однаково позитивне як для суб'єктів ЗЕД, так і для митних органів, проте створення переваг для УЕО має поєднуватись із надійністю та не допускати недобросовісної конкуренції.

Принцип «єдиного вікна» вважається одним із успішних прикладів впровадження антикорупційних заходів на митниці, котрий мінімізує людський фактор і зменшує можливості для втручання під час проведення митних процедур, що має сприяти створенню умов для розвитку бізнесу в країні.

Позитивно оцінюючи зміни в правовому регулюванні щодо запровадження принципу «єдиного вікна» при здійсненні митного контролю товарів, як ще один крок на шляху приведення вітчизняного законодавства з до вимог та стандартів ВМО, констатується, що це – лише початок великої роботи по безпосередньому впровадженню його норм в діяльність митних та інших державних органів, розрахованої на кілька років. Від уряду очікується розробка та прийняття ряду

нормативно-правових актів, які необхідні для реалізації механізму «єдиного вікна», потребують актуалізації відомчі нормативно-правові акти для їх узгодження з новоуведеннями та доопрацювання програмне забезпечення для функціонування ряду автоматизованих систем митного оформлення.

Митне законодавство України створює підстави і врегульовує порядок здійснення пост-митного контролю, однак, передача повноважень на його проведення іншими ніж митниці органами, що мало місце з 2013 р., не відповідає міжнародним стандартам.

Потребують оновлення правові норми, що визначають повноваження митних органів на здійснення пост-митного контролю та права суб'єктів, відносно яких такі перевірки проводяться. Необхідно сформулювати максимально ефективну організаційну структуру в центральному апараті та утворити (відновити) відділи митного аудиту в складі митниць, а також надати таким підрозділам сучасне інформаційне забезпечення, у тому числі із доступом до даних, сформованих як митними так і іншими державними органами, та можливістю обміну інформацією. Не меншої уваги потребує питання підготовки кваліфікованого персоналу, для чого потрібні спеціалізовані навчальні програми, а також ознайомлення з новітніми системами, процедурами, методиками документальних перевірок та системне вдосконалення навичок і досвіду митного аудиту.

За період з 1992 року, відповідно до рекомендацій ВМО та з урахуванням міжнародних стандартів, створена потужна система інформаційно-телекомунікаційного супроводження діяльності митних органів, спрямована, у першу чергу, на автоматизацію процесів здійснення митних формальностей. Розвиток інформаційних технологій є надзвичайно результативним резервом підвищення ефективності діяльності митних органів, оскільки дозволяє не лише скоротити час для здійснення експортно-імпортних операцій, а й створює передумови для прозорості та злагодженої роботи усіх контрольних служб. У перспективі модернізації інформаційна система митних органів повинна інтегруватись з обладнанням, що належить іншим установам та органам (сканери, ваги, відеокамери, зчитувачі номерів, системи отримання інформації аеропортів, залізниці та портів тощо). Пріоритетними напрямками мають стати питання управління, застосування, технічного забезпечення та підготовки персоналу, впровадження програми захисту митних даних, та формування підрозділу з інформаційної безпеки.

Процеси інтеграції України до Європейської спільноти стають каталізатором сучасного етапу формування взаємовідносин особи з державними

органами (у тому числі митними), який вимагає утворення відносно нової для українського суспільства платформи соціального партнерства, яка ґрунтується на ідеології здійснення виконавчих функцій заради забезпечення прав і свобод особи.

З метою підвищення рівня довіри держави та суспільства до митної служби та формування принципово нових партнерських відносин між митними органами та особами, необхідним є реалізації сучасної стратегії комунікації, здатної забезпечити швидке та зрозуміле надання інформації, для чого запропоновано ряд практичних кроків, які включають технологічні, програмні, комунікаційні та кадрові заходи.

Вітчизняні методи боротьби з незаконним переміщенням предметів через кордон, ухиленням від сплати митних платежів або нелегальними оборудками із підакцизними товарами, у порівнянні з достатньо жорсткими заходами в країнах Євросоюзу, видаються менш результативними і занадто ліберальними, що не дозволяє у повній мірі ні запобігти ні припинити такі форми злочинної діяльності. Доведено, що адміністративні стягнення у вигляді штрафів та конфіскації предметів правопорушень не досягають бажаного результату, а для впровадження більш ефективних та дієвих методів протидії запропоновано внесення змін до ст. 201 КК України в частині повернення до переліку предметів контрабанди товарів у великих розмірах, або включення до такого переліку підакцизних товарів.

Вивчення кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства інших країн дозволяє констатувати, що всім митним службам Євросоюзу їх національними законодавствами надані повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності, а Європейська комісія вжила всіх необхідних заходів для того, щоб подібні повноваження були також надані і митним адміністраціям країн-кандидатів.

Без допомоги спеціальних підрозділів правоохоронних органів митниці України не в змозі реалізувати передбачені МК України заходи запобігання та протидії контрабанді, що звужує функціональні повноваження митної служби та унеможлиблює комплексну міжнародну взаємодію з аналогічними органами зарубіжних країн. Проведені у період з 2012 року зміни митного та кримінального процесуального законодавства формально надають підставі для здійснення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій посадовими особами митниць та іншими підрозділами органів доходів і зборів.

Однак, станом на 2019 рік, фактично ні організаційна структура, ні нормативно-правова база не створюють умови для практичної реалізації

зазначених норм, хоча як і у абсолютній більшості держав світу, захисна функція митних органів повинна мати в арсеналі механізмів її реалізації – оперативно-розшукові заходи. Пропонується внесення змін в абзац 7 ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» з тим, щоб надати повноваження на здійснення оперативно-розшукових заходів оперативними підрозділами Департаменту ДФС та управлінь митниць, які забезпечують організацію протидії митними правопорушеннями, та увести такі оперативні відділи до складу управлінь.

З урахуванням необхідності впровадження заходів щодо протидії корупції і контролю за їх реалізацією в митних органах, рекомендовано надання повноважень на здійснення оперативно-розшукових заходів також підрозділам внутрішньої безпеки та запобігання корупції.

Для реалізації рекомендацій по впровадженню спільних прикордонних перевірок, вивчається можливість запровадження спільного прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску на державному кордоні з країнами Євросоюзу, та зауважується, що при будь-якому варіанті організації такого контролю, мова іде не про спільний в значенні одночасний контроль посадових осіб уповноважених служб різних країн, а про послідовний безперервний контроль, що здійснюється уповноваженими контрольними службами у визначеному міжнародними угодами порядку.

За результатами аналізу законодавства запропоновано під спільним митним контролем розуміти сукупність заходів, передбачених національним законодавством суміжних держав для забезпечення додержання встановленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів через кордон, що здійснюється посадовими особами їх митних органів в пункті пропуску, розташованому на території однієї із країн, з урахуванням встановленого двосторонньою міжнародною угодою порядку та послідовності безперервного проведення всіх необхідних видів контролю.

Процедури облаштування та відкриття пунктів пропуску із впровадженням процедур спільного контролю потребують узгодження на рівні міжнародних домовленостей, а митні служби по обидва боки кордону у кожному випадку повинні розробити максимально узгоджені та гармонізовані підходи до роботи та пов'язані з ними методи підготовки персоналу усіх контрольних служб, що включає питання: правового регулювання і процесуальних повноважень співробітників; синхронізації транспортних мереж двох країн; технологій митного та інших видів контролю; облаштування та інформаційно-технологічного забезпечення інфраструктури спільних пунктів пропуску; належної підготовки

персоналу, яка має включати достатній рівень володіння іноземною мовою, тощо.

В умовах євроінтеграційних процесів все більшого значення набуває міжнародне співробітництво. Українська митниця є активним учасником такої співпраці, яка відбувається як у рамках різноформатних міжнародних інституцій (ООН, ВМО, Twinning, EXBS, ГУАМ та ін.), так і на основі дво- або багатосторонніх домовленостей між країнами. Основними напрямками співробітництва є забезпечення максимально узгоджених процедур митного контролю, включаючи проведення спільного контролю, взаємне визнання документів та обмін інформацією; проведення спільних заходів по запобіганню, виявленню і припиненню контрабанди, порушень митних правил, а також корупційних проявів у сфері службової діяльності працівників митних служб.

Констатується, що при достатньо великій кількості департаментів ДФС, до функціональних обов'язків яких відносяться окремі питання міжнародної співпраці, відсутній уповноважений підрозділ, відповідальний за системну реалізацію завдань міжнародної діяльності та впровадження сучасних форм міжнародної співпраці. Враховуючи комплексний характер процедур імплементації стратегії митного співробітництва України з ЄС та надзвичайн важливість цього напрямку діяльності для забезпечення виконання міжнародних зобов'язань нашої країни, обґрунтовано необхідність створення Департаменту міжнародних зв'язків.

## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі проведено теоретичне узагальнення та надано нове вирішення проблем концептуалізації правових та організаційних аспектів діяльності митних органів та їх інституційного розвитку з огляду на євроінтеграційний вибір України. На цій основі визначені пріоритетні напрямки вдосконалення діяльності таких органів та конкретні кроки по реформуванню їхньої організаційної структури. Найважливішими результатами є такі висновки і пропозиції:

1. Аргументовано, що на процес адаптації норм вітчизняного митного законодавства до міжнародних стандартів, активно вплинуло приєднання України в період 2000-2008 р. до міжнародних договорів, у тому числі з питань митної справи, внаслідок чого імперативні відносини між митницею та бізнесом були заміщені більш ліберальними підходами, відбулась зміна пріоритетної функції митної служби з фіскальної на економіко-регулятивну, вдосконалились структура митних органів, започаткувалось створення безпаперового середовища при здійсненні митних процедур та формування партнерських відносин митниці та бізнесу. Завдяки врахуванню міжнародного досвіду були усунені основні розбіжності у порядку застосування процедур митного контролю та митного оформлення товарів між Україною та іншими державами – членами Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, а в практику роботи української митниці запроваджено сучасні методи здійснення митного контролю, роботу митників сконцентровано на ризикованих операціях з товарами, зменшено вплив «людського фактору» на процеси та результати митного оформлення чим знижено рівень корупціогенних факторів. Результатом активного технічного переоснащення стало впровадження вітчизняних розробок програмного забезпечення, сучасних процедур митного контролю та оформлення, прискорення здійснення перевірочних заходів в пунктах пропуску, вдосконалення системи контролю за доставкою вантажів в митниці призначення.

2. Обґрунтовано, що саме завдяки розвитку міжнародної співпраці митних органів України з міжнародними інституціями та іноземними партнерами були сформовані пріоритети їх розвитку, основними серед яких стало удосконалення митного законодавства з врахуванням практики здійснення контрольних функцій митними адміністраціями країн Європи, впровадження новітніх митних технологій, якісна професійна підготовка спеціалістів та формування партнерських відносин між митними структурами.



3. У ході дослідження правового забезпечення митної діяльності з'ясовано, що відомча нормотворчість у ході перманентної трансформації системи органів, що формують та реалізують державну митну політику, не відрізняється послідовністю та завершеністю, а система митного законодавства складається з великої кількості різних за видами, формами та видавниками нормативних актів. Розширено систематизацію етапів відомчого нормотворення в системі митних органів України з урахуванням сучасного стану та акцентовано увагу, що в умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів головними орієнтирами по вдосконаленню митного законодавства стають міжнародні та європейські стандарти діяльності митних адміністрацій.

4. З урахуванням змін законодавства, активного реформування органів виконавчої влади, у тому числі в сфері формування й реалізації митної політики, а також посилення адміністративного впливу урядових структур на реалізацію митної справи, уточнено поняття правового регулювання діяльності митних органів, під яким в сучасних умовах пропонується розуміти нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини у сфері здійснення державної митної справи і реалізації державної митної політики, суб'єктами яких є органи Державної фіскальної служби, правоохоронні та інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобі комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечується комплексом правових засобів спрямованих на систематизацію та вдосконалення таких відносин, а також забезпечення ефективного впливу до порушників митного та іншого законодавства.

5. На підставі порівняльно-правового аналізу митної термінології та з урахуванням думки провідних спеціалістів в галузі митних відносин, додатково обґрунтовано доцільність повернення до традиційного визначення «митні органи» та запропоновано привести норми Митного кодексу України у відповідність до вимог щодо формування центральних органів виконавчої влади та фактично виконуваних завдань з реалізації державної митної політики, у тому числі закріпити, що Служба, як центральний орган «вносить пропозиції щодо формування державної митної політики».

6. З огляду на нормативно-правові акти та законопроекти, прийняті у 2012-2018 роках з питань реформування вітчизняних органів, що формують та реалізують державну митну політику, доведено, що сьогодні немає однозначності щодо напрямків подальшого їх розвитку. Через недостатньо обґрунтовані та різновекторні ідеї вдосконалення митної складової ДФС

фактично має місце ситуація, коли до завершення одного варіанта реформи запроваджується новий, при цьому не проводиться аналіз результатів попереднього, не надається оцінка запроваджених змін, не підраховується вартість таких новацій, не ставиться питання про відповідальність. Вказане розмаїття незавершених змін не дозволяє ні уряду, ні суспільству, ні персоналу митних органів відчутти позитивні зрушення, а нестабільність системи й відсутність чіткої перспективи призводить до зміщення пріоритетів та відсутності мотивування до сумлінної роботи.

7. За результатами комплексного дослідження організаційної структури, порядку функціонування та адміністративного підпорядкування митних адміністрацій країн-учасниць Європейського Союзу, констатовано відсутність єдиної моделі організації їх діяльності. Навіть з урахуванням однотипності завдань та функцій таких органів на фоні інтенсивно втілюваної в ЄС гармонізації митних процедур та уніфікації принципів здійснення митної справи, у кожній країні митна адміністрація формується (і реформується) з урахуванням уставленого порядку державного управління, історичних звичаєнь, способу формування урядових інституцій та представляється органічною частиною владного механізму.

8. Завдяки детальному вивченню та систематизації існуючих в ЄС організаційних моделей функціонування митних адміністрацій здійснено їх авторську класифікацію та наголошено, що найбільша кількість європейських митних служб (майже 40%) сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керуванням та контролем міністерства фінансів.

З огляду на те, що саме така модель дозволяє сконцентрувати зусилля та підвищити ефективність функціонування спеціалізованої моно-структури, не зменшуючи при цьому її керованості з боку центрального державного органу, що формує митну політику, зроблено висновок, що цей досвід цілком може бути опрацьований та використаний в наступних кроках реформування ДФС України для розробки механізмів функціонування вітчизняної митної адміністрації у формі окремого інституту, підпорядкованого Кабінету Міністрів України із спрямуванням та координацією через Міністерство фінансів.

Наголошено, що в умовах євроінтеграційного вибору України зростає значимість такого елемента комплексної модернізації діяльності митних органів, як впровадження антикорупційних механізмів, оскільки формування, виховання та контроль доброчесності поведінки посадових осіб є пріоритетним напрямком діяльності митних адміністрацій країн Європи.

У результаті комплексного аналізу міжнародного та національного

антикорупційного законодавства, вивчення специфіки його застосування в митній сфері та з метою формування реальних механізмів впливу на поведінку посадових осіб митних органів внесено ряд пропозицій:

- посилення якісного складу кандидатів на посади в митних органах, у тому числі через встановлення спеціальних вимог (стан здоров'я та фізичної підготовки, знання іноземної мови та ін.) та додаткових обмежень (втрата громадянства України та/або наявність громадянство іноземної держави, або відсутність громадянства;

- судимість за вчинення умисного злочину; притягнення до адмінвідповідальності за вчинення корупційних діянь тощо);

- спрощення процедури розірвання службових відносин з несумлінними працівниками шляхом запровадження первинного прийняття осіб на службу в митні органи на контрактній основі, на період до двох років;

- підвищення рівня мотивації персоналу, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі об'єктивної оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати, здатної забезпечити незалежне виконання службових обов'язків; впровадження особливостей дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів, у т.ч. шляхом встановлення чотирирічного терміну для накладення дисциплінарного стягнення, а також застосування широко використовуваних в Європі до державних службовців стягнень економічного характеру: грошових відрахувань (штрафів) та зменшення на певний період розміру окладу (до 25-30%), надбавок і виплат;

- вдосконалення системи професійної підготовки персоналу митних органів шляхом впровадження спеціальних тренінгів та використання інноваційних методик, у тому числі через створення Базового навчально-практичного центру.

9. Одним з факторів, що прискорює проходження митних формальностей, називається механізм попереднього повідомлення митниць про товари, які планується переміщувати через кордон. Подальше підвищення ефективності роботи митниці передбачає приєднання України до європейської транзитної системи, продовження гармонізації законодавства України та ЄС, розвиток системи управління ризиками, модернізацію ІТ-системи та комплексне реформування митної служби. У зв'язку з останнім, запропонована Концепція реформування митної служби України на 2021-2030 роки.

Деталізовано окремі найбільш важливі елементи змін в організації та діяльності вітчизняних митних органів:

вдосконалення роботи єдиної автоматизованої системи митних органів, модернізація технологічного обладнання, створення надійного криптографічного захисту та програмного забезпечення, сумісного з європейськими інформаційними системами; активізація розробки правової бази по забезпеченню впровадження міжнародних стандартів, у тому числі для надання попередньої інформації та обміну даними з іншими країнами, та укладання міжнародних угод про взаємне визнання таких стандартів;

розроблення стандартів діяльності вітчизняних уповноважених економічних операторів, які б відповідали вже запровадженим в ЄС вимогам до таких спеціалізованих суб'єктів, з тим щоб створення переваг для УЕО поєднувалось із надійністю та унеможливило недобросовісну конкуренцію; запровадження принципу «єдиного вікна», який вважається одним із успішних прикладів впровадження антикорупційних заходів на митниці, котрий мінімізує людський фактор і зменшує можливості для втручання під час проведення митних процедур, при здійсненні митного контролю товарів, розглядається як початок великої роботи по безпосередньому впровадженню його норм в діяльність митних та інших державних органів; передача в Україні повноважень на здійснення митного аудиту, який вже давно вважається пріоритетною формою митного контролю, іншими ніж митниці органами, що мало місце з 2013 року, не відповідає міжнародним стандартам, тому необхідно невідкладно сформувавши ефективну організаційну структуру в центральному апараті та утворити (відновити) відділи митного аудиту в складі митниць;

розвиток інформаційних технологій вже став надзвичайно результативним резервом підвищення ефективності діяльності митниць, а у перспективі своєї модернізації ІТ-система митних органів повинна інтегруватись з обладнанням, що належить іншим установам та органам (сканери, ваги, відеокамери, зчитувачі номерів, системи отримання інформації аеропортів, залізниці та портів тощо).

10. З метою підвищення рівня довіри держави та суспільства до митної служби та формування принципово нових партнерських відносин між митними органами та особами, наголошено на необхідності реалізації сучасної стратегії комунікації, здатної забезпечити швидке та зрозуміле надання інформації, для чого запропоновано ряд практичних кроків, які включають технологічні, програмні, комунікаційні та кадрові заходи.

Доведено, що адміністративні стягнення у вигляді штрафів та конфіскації предметів правопорушень не досягають бажаного результату, а для впровадження більш ефективних та дієвих методів протидії запропоновано внесення змін до ст. 201 КК України в частині повернення до переліку предметів

контрабанди товарів у великих розмірах, або включення до такого переліку підакцизних товарів.

З'ясовано, що в умовах євроінтеграційних процесів все більшого значення набуває міжнародне співробітництво, а митні органи України є активним учасником такої співпраці як у рамках різноформатних міжнародних інституцій (ООН, ВМО, Twinning, EXBS, ГУАМ та ін.), так і на основі дво- або багатосторонніх домовленостей між країнами. Основними напрямками співробітництва є забезпечення максимально узгоджених процедур митного контролю, включаючи проведення спільного контролю, взаємне визнання документів та обмін інформацією; проведення спільних заходів по запобіганню, виявленню і припиненню контрабанди, порушень митних правил, а також корупційних проявів у сфері службової діяльності працівників митних служб. Констатовано, що при достатньо великій кількості департаментів ДФС, до функціональних обов'язків яких відносяться окремі питання міжнародної співпраці, відсутній уповноважений підрозділ, відповідальний за системну реалізацію завдань міжнародної діяльності та впровадження сучасних форм міжнародної співпраці. Враховуючи комплексний характер процедур імплементації стратегії митного співробітництва України з ЄС та надзвичайну важливість цього напрямку діяльності для забезпечення виконання міжнародних зобов'язань нашої країни, обґрунтовано необхідність створення спеціалізованого Департаменту міжнародних зв'язків.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Авер'янов В.Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. 2001. Вип. 12. Київ. С. 292-300.
3. Адміністративні послуги / Офіційний портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua>
4. Акіменко Ю.Ю. Деякі аспекти гармонізації національного законодавства, що регулює діяльність господарських товариств в контексті створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. *Зона вільної торгівлі Україна – Європейський Союз та європейська інтеграція: правові та економічні аспекти*: зб. статей учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 08 черв. 2007 р.) / відп. ред. М.П. Орзіх; Одеська національна юридична академія; Б-ка журналу «Юридический вестник». Одеса: Фенікс, 2007. С. 75-79.
5. Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. 428 с. (Митна справа в Україні. Т. 21).
6. Апарат ДФС. URL: <http://sfs.gov.ua>
7. Батанова Л.О. Митний пост-аудит в Україні та проблемні аспекти його здійснення в сучасних умовах. *Lex Portus*. 2016. № 1. С. 94–107.
8. Бережнюк І.Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва: дис. д.е.н. Київ, 2010. 449 с.
9. Бобрижна Г.В. Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. 222 с.
10. Большой юридический словарь / под ред.: А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и допол. Москв: ИНФРА-М, 2000. 704 с.
11. Бондаренко К.В. Специфіка митного контролю, здійснюваного у формі документальних перевірок органами доходів і зборів України. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2013. № 2. С. 145–149.
12. Буваева Н.Э. Правовая характеристика и классификация таможенных формальностей. *Сборник трудов молодых ученых, аспирантов и участников студенческого научного кружка кафедры административного и таможенного права* / под общ. ред. Е. С. Недосековой. Москва: Изд-во Российской таможенной академии, 2012. Вып. 2. С. 58-66.
13. Булана В.В., Брендак А.І., Попель С.А. Система управління ризиками в митній сфері: сутність та базові принципи. *Митна безпека*. 2013. № 2. С. 11-16.
14. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. ... д-ра ю. н. Київ, 2015. 36 с.
15. Василенко В.М. Реалізація принципу «єдиного вікна» у здійсненні контролю за переміщенням окремих видів товарів через митний кордон України. *Форум права*. 2015. № 1. С. 38-41.

16. Ващенко Л.В. Сучасний стан, основні проблеми та вдосконалення митної справи. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2013. № 2. С. 149-154.

17. Войцещук А.Д. Вплив інституційних реформ системи митного регулювання на ефективність діяльності митних органів. *Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур*: зб. тез наук.-практ. заочної конф. (м. Хмельницький, 25 верес. 2014 р.). Хмельницький: Держ. наук.-дослідний ін.-т митної справи, 2014. С. 26-30.

18. Воробей Н.В., Шугалка Г.В. Запровадження та перспективи системи обміну попередньою інформацією між Україною та стратегічними партнерами в логістичній системі морських перевезень. *Зовнішньоекономічна політика держави та актуальні проблеми митної справи: економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 30 листоп. 2012 р.). Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2012. С. 54-56.

19. Галько С.В., Терещенко С.С. Правова основа формування системи аналізу ризиків як інструменту вдосконалення технології здійснення митних процедур. *Митна безпека. Серія: «Право»*. 2010. № 2. С. 26-36.

20. Гаруст Ю.В. Поняття та ознаки гарантій забезпечення прав громадян у податковій сфері. *Форум права*. 2014. № 2. С. 76–80.

21. Геллерт Л. Предварительная таможенная декларация в контексте управления рисками. *Таможенный научный журнал*. 2014. № 2. С. 97-105.

22. Генеральна угода з тарифів та торгівлі від 30.10.1947 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

23. Германова О. Операція «Реорганізація». *Вісник податкової служби України*. 2013. № 4 (720). С. 8-9.

24. Глазунова Н.И. Государственное управление как система: монографія. Москва: Изд-во Гос. ун-та управления, 2001. 373 с.

25. Голубєва В.О. Зовнішньоторговельний документообіг та нетарифний протекціонізм у світовій практиці. *Зовнішня торгівля: право та економіка*. 2006. № 1. С. 53-57.

26. Гончарук О.А. Адміністративно-правові засади реформування сучасних митних органів України. *Финансовое и налоговое право. Административное право. Серія: «Юридические науки»*. 2010. Т. 23 (62). № 2. С. 124-130.

27. Громадський контроль діяльності органів публічної влади: наукова записка / кер. авт. кол. А.А. Коваленко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. 134 с.

28. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. к.ю.н. Ірпінь, 2007. 209 с.

29. Даньків І. Чи потрібна бізнесу незалежна митниця. «За» і «проти». *Економічна правда*. 2016. 22 січня. URL: <https://www.epravda.com.ua>

30. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

31. Декларація тисячоліття ООН від 08.09.2000 р. № 55/2. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

32. Дембіцька С.Адміністративно правове дотримання та забезпечення

прав і свобод громадян органами виконавчої влади. *Публічне право*. 2015 № 1. С. 63-70.

33. Денисенко С.І. Міжнародно-правові стандарти спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 287 с.

34. Деякі питання застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї посадовими особами митної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1953. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

35. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 р. № 85. URL: <http://zakon2.rada.gov>.

36. Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 р. № 1030. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

37. Деякі питання оплати праці працівників Державної фіскальної служби та її територіальних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 р. № 757. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

38. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010: *Офіційний вісник України*. 2010. № 100. Ст. 3545.

39. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2016 р. № 364. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

40. Договір про Європейський Союз. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

41. Додін Є.В. Виникнення та становлення митного права в Україні. *Митна справа*. 2013. № 1. С. 10-14.

42. Доротич С.І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис.к.ю.н. Київ, 2010. 225 с.

43. Дорофєєва Л.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності митних органів в сучасних умовах. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах*: матеріали Круглого столу (м. Київ, 02 лист. 2018 р.). Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 82-86.

44. Дорофєєва Л.М. Правове регулювання діяльності митних органів в сучасних умовах. *Вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2019. Т. 2 Вип. 55. С. 40-44.

45. Драганчук Ю. Як впроваджується «Єдине вікно» у світі та чи успішна в цьому Україна? / Міністерство фінансів України. URL <https://taxlink.ua>

46. Дроговоз Ю., Черніков Д. Як та навіщо реформувати Державну фіскальну службу України. Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр. 2015. 34 с.

47. Дукова Н.М. Правотворчість фіскальної (митної) служби: історичні аспекти та сучасний стан. *Митна справа*. 2015. № 2. С. 29-34.

48. Дьомін Ю.М. Правові засади організації та здійснення митного



- контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2006. 438 с.
49. Європейське право: право Європейського Союзу: підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. 1: Інституційне право Європейського союзу / В.І. Муравйов, О.М. Шпакович, О.М. Лисенко, О.В. Святун. 312 с.
50. Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності: Аналітична записка / Нац. ін-т стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua>
51. Завгородній В.А. Правове регулювання діяльності міліції та громадськості у протидії корупції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*: зб. наук. праць. 2007. № 1(32). С. 196-204.
52. Информационные и методические документы и материалы конгрессов, симпозиумов, конференцій Всемирной таможенной организации по проблемам реформирования и модернизации таможенных служб мира. Брюссель: ВМО, 1994-1997. 359 с.
53. Іванов О.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 205 с.
54. Іващук І. Напрями та перспективи конвергенції митних відносин у глобальному просторі. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 4 (29). С. 24-30.
55. Калачова Г. Хроніки однієї реформи: що заважає перезавантажити ДФС. *Економічна правда*. 2017. 10 квітня. URL: <https://www.epravda.com.ua>
56. Калініченко А.І. Шлях адаптації українського митного законодавства до світових стандартів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 115-118. URL: <http://lsej.org.ua>
57. Касперович Ю.В. Практичні аспекти формування ефективної системи управління митними ризиками. *Розробка механізму аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон*: зб. Тез наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Хмельницький, 17 верес. 2015 р.). Хмельницький: Держ. науково-дослідний ін-т митної справи, 2015. С. 23-26.
58. Київець О.В. Європейські правові стандарти як міжнародно- правова категорія. *Європейські студії і право*. 2011. № 1 (5). URL: <http://eurolaw.org.ua>
59. Кириченкова Л. Експертна думка: Чи потрібна бізнесу незалежна Митниця. «За» і «проти». URL: <https://uteka.ua/>
60. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України. Одеса: Юрид. літ., 2001. 256 с.
61. Кістанова Я.М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС: дис. к.ю.н. Київ, 2015. 228 с.
62. Клян Ф.Г. Міжнародно-правове регулювання переміщення товарів через митний кордон: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 197 с.
63. Коваленко Ю.В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис.к.ю.н. Київ, 2011. 216 с.
64. Козырин А.Н. Интеграционные процессы в ЕВРАЗЭС: новое в правовом регулировании публичных финансов. *Финансовое право*. 2013. № 10. С. 2-7.
65. Коломоєць О. В. Митна функція сучасної української держави:

загальнотеоретичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 205 с.

66. Комзюк В. Т. Щодо використання зарубіжного досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України. *Форум права*. 2016. № 1. С. 110-115.

67. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

68. Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» від 29.10.2010 р. URL: <http://www.customs.gov.ua>

69. Копцева Л. Вплив міжнародних митних правил на законодавство України щодо митного аудиту. *Митна справа*. 2010. № 4 (70). С. 62-71.

70. Корнєва Т. В. Митний контроль в Україні: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 255 с.

71. Кунєв Ю.Д., Ващенко Л.В. Система управління ризиками в митній справі: сутність і зміст. *Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур*: зб. тез наук.-практ. заочної конф. (м. Хмельницький, 25 верес. 2014 р.). Хмельницький: Держ. наук.-дослідний ін-т митної справи, 2014. С. 21-22.

72. Лазарева Н.П. Система управління ризиками при осуществленні таможенного контролю. *Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития*. 2016. № 26. С. 201-210.

73. Липовська Н.А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2007. 544 с.

74. Лукс М. Посібник з митного права Європейського співтовариства. Брюссель, 2002. 479 с.

75. Люннекер Ян. Нідерланды: работа на основе анализа рисков. *Митна справа*. 2000. № 6. С. 66-69.

76. Мазур А., Приймаченко Д. Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера». *Главком*. 2017. 18 травня. URL: <http://glavcom.ua>

77. Мароха В., Олійник Н., Омельченко О. Митне регулювання в ЄС та в Україні: порівняльно-правове дослідження: наук.-практ. посібник. Київ: Ніко-Принт, 2005. 832 с.

78. Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекашев, Е.Г. Моисеев и др.; отв. ред. К.А. Бекашев. 5-е изд., перераб. И допол. Москва: Проспект, 2009. 1008 с.

79. Методичні рекомендації щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи: наказ ДФС від 12.10.2016 р. № 856. URL: <http://sfs.gov.ua>

80. Методичні рекомендації щодо порядку оформлення документів у ході проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, а також реалізації їх матеріалів: наказ Міндоходів України від 16.01.2014 р. № 23. URL: <http://corporate.interlegal.com.ua>

81. Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. Т. 1. 472 с.

82. Митне право Європи: хрестоматія / уклад. Л. М. Дорофєєва; Держ. ВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород: Береза, 2014. 526 с.

83. Митний кодекс Європейського Союзу. URL: [kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk](http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk)
84. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38–39. Ст. 288.
85. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 16. Ст. 203.
86. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 558.
87. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>
88. Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів від 14.06.1983 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>
89. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція): затверджена Радою митного співробітництва 18.05.1973 р. (у редакції Брюсельського Протоколу 1999 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
90. Міняйло М.П. Адміністративно-юрисдикційне провадження по скаргах. *Наука і правоохорона*. 2011. № 1. С. 39-46.
91. Московец В.И. Участие общественности в осуществлении таможенного дела в Украине. *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2013. № 24. С. 139-143.
92. Мошинська О. В., Мазур А. В. Спрощення зовнішньоекономічної діяльності засобами митного регулювання: нормативно-правова модель і перспективи розвитку. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2012. № 1. С. 41-49.
93. Мурашин О.Г. Інститут звернень громадян: дійсність і перспективи розвитку. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ України*. 2002. № 5. С. 136-143.
94. На українсько-білоруському кордоні стартував пілотний проект електронного попереднього обміну інформацією. URL: <http://www.kmu.gov.ua>
95. Навіщо розділяти ДФС. *Новое Время*. URL: <https://biz.nv.ua>
96. Несторишен І.В., Туржанський В.А. Уповноважені економічні оператори: проблеми запровадження дієвого механізму спрощення процедур міжнародної торгівлі в Україні. *Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації: зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. Інтернет-семінару (м. Ірпінь, 21-31 трав. 2016 р.)*. Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2016. С. 35-38.
97. Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 176 с.
98. Новікова К.І. Перспективні напрямки інституційного розвитку митної служби в Україні. *Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: «Економічна»*. Донецьк: ДонНТУ, 2011. Вип. 40-1. С. 112-118.
99. Оніщик Ю.В. Правове регулювання митних відносин в Україні та в країнах Європейського Союзу: фінансово-правовий аспект: монографія. Київ: КТ «Забеліна-Фільковська Тетяна Сергіївна і компанія «Київська нотна фабрика», 2013. 480 с.
100. Оніщик Ю.В. Фінансово-правовий статус митних органів держав – членів Європейського Союзу. *Держава і право: зб. наук. праць*. 2012. № 55. С. 442-447.

101. Основы таможенного дела: учебник / под общ. ред В.Г. Драганова; Рос. таможенная академия ГТК РФ. Москва: ОАО «Економика», 1998. 687 с.
102. Павленко Є. Концептуальні підходи до впровадження Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх роль у процесах боротьби з контрабандою. URL:<http://www.nbuuv.gov.ua>
103. Панов І. О. Митна політика України в умовах розвитку відносин з Європейським Союзом. *Форум права*. 2009. № 2. С. 332-337.
104. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія. Одеса: АТ «Пласке», 2009. 628 с.
105. Перепьолкін С.М. Мета, завдання та функції Всесвітньої митної організації. *Порівняльно-аналітичне право*: електронне наук. видання. 2016. № 3. С. 223-226.
106. Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2005. 220 с.
107. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
108. Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
109. План дій «Україна – Європейський Союз». Європейська політика сусідства: дата схвалення Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>
110. Положення про Державний митний комітет України: Указ Президента України від 20.01.1995 р № 73/95. URL: <http://2akon4.rada.gow.ua>
111. Положення про Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 940 (втратила чинність). *Офіційний вісник України*. 2007. № 53. Ст. 2163.
112. Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 24.08.2000 р. № 1022/2000 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2000. № 35. Ст. 1477.
113. Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 12.05.2011 р. (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2011. № 37. Ст. 1514.
114. Положення про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. *Офіційний вісник України*. 2014. № 55. Ст. 1507.
115. Положення про Закарпатську митницю ДФС: наказ ДФС від 21.08.2014 р. № 64.
116. Попель С.А. Спрощення митних процедур на основі партнерських програм «митниця-бізнес». *Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур*: зб. тез наук.-практ. заочної конф. (м. Хмельницький, 25 верес. 2014 р.). Хмельницький: Держ. наук.-дослідний ін-т митної справи, 2014. С. 105-106.
117. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України: наказ

Міністерства фінансів України від 24.05.2012 р. № 597. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

118. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. О.К. Вишнякова. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.

119. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис.д.ю.н. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.

120. Про визнання такими, що втратили чинність, Указів Президента України від 04 жовтня 1994 р. № 567 і від 01 липня 1995 р. № 505: Указ Президента України від 19.05.2011 р. № 589/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 39. Ст. 1594.

121. 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 р. № 2530-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

122. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України: проект Закону України № 7010 від 28.07.2017 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

123. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 р. № 405-VII. URL <http://zakon.rada.gov.ua>

124. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей: проект № 4777 від 03.06.2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

125. Про Державну митну службу України: Указ Президента України від 29.11.1996 р. № 1145/96. *Урядовий кур'єр*. 1996. № 228.

126. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

127. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

128. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української РСР від 03.08.1990 р. № 55-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

129. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

130. Про затвердження Концепції системи інформаційного обміну при попередньому інформуванні: наказ ДМСУ від 07.03.2012 р. № 153 URL: <http://search.ligazakon.ua>

131. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку оформлення документів у ході проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, а також реалізації їх матеріалів: наказ Міністерства доходів і зборів України від

16.01.2014 р. № 23. URL: <http://document.ua>

132. Про затвердження опису та зразків форменого одягу посадових осіб Міністерства доходів і зборів, норм забезпечення форменим одягом і строків його носіння: постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.2014 р. № 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

133. Про затвердження переліку пунктів пропуску через державний кордон, в яких здійснюється переміщення товарів через митний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

134. Про затвердження переліку товарів, ввезення яких на митну територію України та/або переміщення територією України прохідним та внутрішнім транзитом здійснюється за умови обов'язкового надання митним органам забезпечення сплати митних платежів: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 461. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

135. Про затвердження Положення про Департамент митного аудиту, аналізу та управління ризиками: наказ Державної митної служби України від 10.10.2012 р. № 528. URL: <http://search.ligazakon.ua>

136. Про затвердження Положення про Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 940. *Офіційний вісник України*. 2007. № 53. Ст. 2163.

137. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

138. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної фіскальної служби України: наказ Міністерства фінансів України від 10.02.2016 р. № 43. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

139. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

140. Про затвердження Порядку ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 428. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

141. Про затвердження Порядку верифікації (перевірки достовірності) сертифікатів і декларацій про походження товару з України: постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

142. Про затвердження Порядку визначення підприємств – резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, визначених нормативно-правовими актами Державної митної служби України: наказ Держмитслужби від 10.08.2009 р. № 736. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

143. Про затвердження Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа: наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 651. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>

144. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад

державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 (у редакції від 18.08.2017 р. № 648). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

145. Про затвердження Порядку проведення робочих зустрічей керівника митниці та його заступників з представниками митного органу суміжної іноземної держави: постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2003 р. № 1956. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

146. Про затвердження Правил продажу товарів магазинами безмитної торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р. № 1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

147. Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва: Указ Президента України від 19.12.2007 р. № 1236/2007. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

148. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

149. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 222.

150. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. Ст. 1735.

151. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV. *Урядовий кур'єр*. 2002. № 236.

152. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. № 67 (втратила чинність). *Урядовий кур'єр*. 2014. № 45.

153. Про митну справу в Україні: Закон України від 25.06.1991 р. № 1226-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 575.

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

155. Про порядок вивезення (пересилання) за межі митної території України громадянами дорогоцінних металів (за винятком банківських металів, пам'ятних та ювілейних монет України із дорогоцінних металів), дорогоцінного каміння та виробів із них, а також культурних цінностей з метою їх відчуження: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. №448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

156. Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва 1950 року: постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 р. № 2479-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. №35. Ст. 522.

157. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур: Закон України від 05.10.2006 р. № 227-V. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

158. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради*

України. 1991. № 38. Ст. 502.

159. Про програму боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил на 2008-2009 роки: Указ Президента України від 04.03.2008 р. № 195. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

160. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі: Закон України від 10.04.2008 р. № 250-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 23. Ст. 213

161. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів: постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 р. № 479. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

162. Про спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 839. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

163. Про справляння плати за виконання митних формальностей митними органами поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установленим для митних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 р. № 93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

164. Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 1179-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

165. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 1149-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>

166. Про утворення Державного митного комітету України: Указ Президента України від 11.12.1991 р. № 1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

167. Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

168. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

169. Продан М. ДФС розраховує на запровадження спільного контролю ще у 8 пунктах пропуску. URL: <http://sfs.gov.ua>

170. Проектирование таможенной политики / Н. М. Блинов и др. Москва: КГИНА и бизнес, 2001. 328 с.

171. Прусакова Н.В. Таможенные органы в механизме современного государства: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 193 с.

172. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. к. ю. н. Київ, 2009. 214 с.

173. Рамкова стратегія митного співробітництва між Україною та ЄС набула чинності. URL: <http://www.kmu.gov.ua>

174. Регламент (ЄС) № 952/2013 Європейського парламенту і Ради від 09.10.2013 р., який затверджує Митний кодекс Союзу. *Офіційний журнал Європейського Союзу*. 2013. L 269. Т. 56. 10 жовтня.

175. Рекомендация ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН № 18 «Меры по



- упрощенню процедур міжнародної торгівлі». 2001. Октябрь. URL: <http://www.cntd.ru>
176. Рекомендация ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН № 33 «Создание механизма «единого окна». 2005. Июнь. URL: <http://www.unecce.org/>
177. Рекомендация ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН № 35 «Выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле». 2010. Октябрь. URL: <http://tfig.itcilo.org>
178. Русских Т.В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 176 с.
179. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Київ: Центр соціально- економічних досліджень CASE Україна. 2017. URL: <https://www.slideshare.net>
180. Сандровский К.К. Международное таможенное право: учебник. 3-е изд., стереотип. Киев: О-во «Знання», КОО, 2002. 461 с.
181. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
182. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2006. 656 с.
183. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда; Ін-т мовознавства АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1979. Т.10. URL: <http://www.ukrlit.org>
184. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: <http://zakon2.ra-da.gov.ua>
185. Суловець А.О. Адміністративно-правове регулювання формування та функціонування органів державної податкової служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 190 с.
186. Сучасні проблеми розвитку законодавства в Україні та Угорщині: зб. наук. праць / вступ ст. В. Ламм, Ю. Шемшученка; упоряд. М. Товт, І Холас; пер. з угорськ. О. Кордонець; пер. з укр. Ч. Фединець. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2013. 222 с.
187. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 685 с.
188. Федотов О.П. Концепція здійснення державної митної справи площині організації митного оформлення за принципом «единого вікна». *Митна справа*. 2015. № 3. С. 28-44.
189. Філатов В.В. Історія формування митної системи України та умови розвитку національного митного законодавства. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 312-323.
190. Формування системи митного аудиту в Україні: монографія / за заг. ред. О.М. Вакульчик. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2014. 208 с.
191. Халипов С.В. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. 174 с.
192. Хомутенко В., Запорожець О. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах. *Економіст*. 2012. №4. С. 42-45.
193. Христенко С.Г. До питання вдосконалення митної системи України. *Митна справа*. 2001. № 6. С. 56-58.
194. Циганкова Т.М., Петрашко Л.П., Кальченко Т.В. Міжнародна

торгівля. Київ: КНЕУ, 2001. 488 с.

195. Чеверс А. Определение таможенных функций в условиях экономической интеграции и глобализации. *Таможенный научный журнал*. 2013. № 2. С. 123-134.

196. Ченцов В.В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. 453 с.

197. Чорна О.В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. к.ю.н. Харків, 2015. 176 с.

198. Шершун А.А., Нездоровін В.П., Миропольська О.В. Основи митного законодавства в Україні: навч-метод. посібник. Київ: ТП Пресс, 2004. 416 с.

199. Шрамм Х.-Й. Кто извлекает максимальную выгоду из статуса УЭО? Опыт Австрии. *Таможенный научный журнал*. 2014. № 2. С. 106-113.

200. Шулатова І.С. Передумови становлення Державної фіскальної служби України. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія: «Право»*. 2015. Вип. 23. С. 110-116.

201. Японська митниця / Митна служба Японії. URL: <http://www.customs.go.jp/>

202. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Юрид. л-ра, 2006. 366 с.

203. Customs blueprints: pathways to better Customs. URL: <https://ec.europa.eu>

204. Generalzolldirektion. URL: <http://www.zoll.de>

205. Her Majesty's Revenue and Customs. URL: <https://www.gov.uk>

206. La Aduana española. URL: <http://www.agenciatributaria.es>

207. Ministarstvo financija, Carinska uprava. URL: <https://carina.gov.hr>

208. Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej. O ministerstwie. URL: <http://www.mf.gov.pl>

209. Mission, vision and values. Federal Public Service Finance. URL: <http://fiscus.fgov.be/>

210. National Tax and Customs Administration of Hungary. URL: <http://en.nav.gov.hu/>

211. Structure and services. Federal Public Service FINANCE. URL: <https://finance.belgium.be/>

212. Sujuvasti ja oikein – yhteistyöllä turvallisuutta / Suomen tullit. URL: <http://tulli.fi/>

213. Swedish Customs. Organisation. URL: <http://www.tullverket.se>

214. Swedish Ministry of Finance. URL: <https://www.government.se/>

215. The Customs Administration of the Czech Republic. URL: <https://www.celnisprava.cz>

216. The history of the World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org/>

217. Uredba o določitvi finančnih uradov Finančne uprave Republike Slovenije. URL: <http://www.pisrs.si/>

218. WCO and INTERPOL reaffirm their commitment to work together against crime. URL: <http://www.wcoomd.org/>

## АНОТАЦІЯ

**Ковтонюк М.Ю. «Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України». – Кваліфікаційна робота подана для присвоєння другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 081 «Право». – К.: Національна академія управління, 2021.**

У кваліфікаційній роботі подано комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання організації та діяльності митних органів у контексті євроінтеграційного вибору нашої країни, розкрито теоретико-методологічні та науково-практичні аспекти зазначеної проблематики. Виходячи з фактичного рівня організаційного забезпечення функціонування митних органів України, виокремлено базові елементи, імплементація яких дозволить комплексно та ефективно адаптувати їх діяльність до визнаних у міжнародному співтоваристві норм і стандартів. У рамках авторської Концепції реформування митної служби України на 2021-2030 роки деталізовано найбільш важливі складові змін в діяльності національних митних органів, а також рекомендовано їх оптимальну структурно-організаційну систему. Виокремлено головні елементи цієї Концепції, розробленої з урахуванням узятих на себе міжнародних зобов'язань нашої держави (Угода про асоціацію України та ЄС, участь в міжнародних організаціях і приєднання до міжнародних угод універсального характеру з митних питань) та необхідності формування ефективної моделі управління системою митних органів.

Доведено, що активне реформування митних органів України, яке відбувається в період з 2012 року, поки що не приносить очікуваних результатів, а їх інтеграція з податковою службою свого часу не була продумана в деталях та, відповідно, не отримала належного організаційного забезпечення. І хоча наявні перетворення в організації митної діяльності певним чином ґрунтуються на рекомендаціях Всесвітньої митної організації та Ради Європи, в умовах відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби, механічна передача функцій, зміна підпорядкування або назви центрального органу чи його структурних підрозділів, не приводять до якісних змін в роботі митної системи, на які очікують громадяни та бізнес.

Обґрунтовано, що в умовах євроінтеграційного вибору нашої країни основним напрямком розвитку митної справи є приєднання до ЄС, що передбачає адаптацію національного законодавства не лише до законодавства даного союзу, але й до міжнародних норм та стандартів, на основі яких він

здійснює свою діяльність. Забезпечено вивчення організації діяльності митних адміністрацій країн Євросоюзу для виявлення кращих практик їх діяльності і формування пропозицій по вдосконаленню правового забезпечення, організації та діяльності митних органів України, з огляду на те, що умови вступу країн-кандидатів до Європейської Спільноти вимагають запровадження міжнародних стандартів митної діяльності та об'єктивної оцінки стану адаптації національного митного законодавства до таких вимог.

За результатами комплексного дослідження нормативно-правового забезпечення, організаційної структури, порядку функціонування та адміністративного підпорядкування митних адміністрацій країн-учасниць Євросоюзу, констатовано відсутність єдиної моделі організації їх діяльності, навіть з урахуванням однотипності завдань та функцій митних органів у країнах ЄС та інтенсивно втілюваної гармонізації митних процедур та уніфікації принципів здійснення митної справи. Систематизація існуючих в Євросоюзі організаційно-правових моделей функціонування митних адміністрацій дозволили розподілити їх на чотири групи: митні адміністрації, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству, і являються фактично самостійними державними структурами митного спрямування; митні адміністрації, чиї функції також відокремлені від будь-яких інших державних органів, проте організаційно вони входять до складу міністерства фінансів; митні адміністрації, які функціонують у якості інтегрованого фіскального відомства; митні адміністрації, які разом з податковими адміністраціями входять до складу фінансових (фіскальних) відомств своїх країн в якості структурної одиниці. Встановлено, що найбільша кількість європейських митних служб (майже 40%) сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керуванням та контролем міністерства фінансів, що дозволяє сконцентрувати зусилля та підвищити ефективність функціонування спеціалізованої моноструктури, не зменшуючи при цьому її керованості.

Проаналізовано правове регулювання, організаційне забезпечення та результативність боротьби з незаконним переміщенням предметів через кордон, ухиленням від сплати митних платежів або нелегальними обладнаннями із піддакцизними товарами в Україні, та доведено, що у порівнянні з достатньо жорсткими санкціями в країнах ЄС, вітчизняні заходи характеризуються меншою результативністю і надмірною ліберальністю, що не дозволяє у повній мірі ні запобігти ні припинити такі форми злочинної діяльності. Відзначено, що, на відміну від української митниці, всім митним адміністраціям Євросоюзу надані повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності; і хоча

проведені в Україні з 2012 року зміни законодавства формально надають підставі для здійснення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій посадовими особами митниць та іншими підрозділами ДФС, станом на 2020 рік, фактично ні організаційна структура, ні відомча нормативно-правова база не створюють умови для практичної реалізації зазначених норм. Для виправлення ситуації сформовані рекомендації щодо змін у законодавстві та організаційному забезпеченні митних органів, які дозволять підвищити ефективність правозастосовного напрямку їх діяльності.

***Ключові слова:** євроінтеграція, Всесвітня митна організація, контрабанда та митні правопорушення, митна адміністрація, митна справа, митний контроль, митні прототипи, міжнародні стандарти, організаційна структура, протидія корупції, реформування, функції митних органів.*

## ABSTRACT

**Kovtonyuk Maksym. «Administrative and legal regulation of the organization and activity of customs authorities in the context of the European integration choice of Ukraine» – Qualifications submitted for the second (master's) degree in higher education, specialty 081 Law. – K.: National Academy of Management, 2021.**

The qualifying work presents a comprehensive study of administrative and legal regulation of the organization and activities of customs authorities in the context of the European integration choice of our country, reveals the theoretical and methodological and scientific and practical aspects of this issue. Based on the actual level of organizational support for the functioning of the customs authorities of Ukraine, the basic elements are identified, the implementation of which will allow to comprehensively and effectively adapt their activities to the norms and standards recognized in the international community. Within the framework of the author's Concept of reforming the customs service of Ukraine for 2021-2030, the most important components of changes in the activities of national customs authorities are detailed, as well as their optimal structural and organizational system is recommended. The main elements of this are highlighted Concepts developed taking into account the international obligations of our state (Association Agreement between Ukraine and the EU, participation in international organizations and accession to international agreements of a universal nature on customs issues) and the need to form an effective model of customs management.

It is proved that the active reform of the customs authorities of Ukraine, which has been taking place since 2012, has not yet yielded the expected results, and their integration with the tax service was not thought out in detail and, accordingly, did not receive adequate organizational support. Although the existing changes in the organization of customs activities are based in some way on the recommendations of the World Customs Organization and the Council of Europe, in the absence of a long-term concept of modernization of the customs service, mechanical transfer, change of subordination or name of the central body or its structural the work of the customs system, which citizens and businesses expect.

It is substantiated that in the conditions of European integration choice of our country the main direction of customs development is accession to the EU, which provides for the adaptation of national legislation not only to the legislation of the union, but also to international norms and standards on which it operates. The study of the organization of customs administrations of the European Union to identify best

practices and form proposals for improving the legal framework, organization and activities of customs authorities of Ukraine, given that the conditions of accession of candidate countries to the European Community require international standards of customs and objective assessment of the state of adaptation of national customs legislation to such requirements.

According to the results of a comprehensive study of regulatory and legal support, organizational structure, functioning and administrative subordination of customs administrations of EU member states, it is stated that there is no single model of organization of their activities, even taking into account the uniformity of tasks and functions of customs authorities in EU countries. and unification of the principles of customs. Systematization of the existing organizational and legal models of functioning of customs administrations in the European Union allowed to divide them into four groups: customs administrations, which are not subordinated to any ministry or department, and are in fact independent state structures of customs direction; customs administrations, whose functions are also separated from any other state bodies, but organizationally they are part of the Ministry of Finance; customs administrations that function as an integrated fiscal department; customs administrations, which together with tax administrations are part of the financial (fiscal) departments of their countries as a structural unit. It is established that the largest number of European customs services (almost 40%) is formed with sufficient autonomy and carries out customs operations under the direction and control of the Ministry of Finance, which allows concentrating efforts and improving the efficiency of a specialized mono-structure without reducing its manageability.

The legal regulation, organizational support and effectiveness of the fight against illegal movement of objects across the border, evasion of customs duties or illegal transactions with excisable goods in Ukraine are analyzed, and it is proved that in comparison with rather severe sanctions in EU countries, domestic measures are less effective and excessive liberalism, which does not allow to fully prevent or stop such forms of criminal activity. It is noted that, in contrast to the Ukrainian customs, all customs administrations of the European Union are empowered to carry out operational and investigative activities; and although the changes in legislation made in Ukraine since 2012 formally provide grounds for operational and investigative measures and covert investigative actions by customs officials and other SFS units, as of 2020, in fact neither the organizational structure nor the departmental regulatory framework create the conditions for the practical implementation of these rules. To remedy the situation, recommendations have been made on changes in legislation and organizational support of customs authorities, which will increase the efficiency of law

enforcement activities.

**Key words:** *European integration, World Customs Organization, smuggling and customs offenses, customs administration, customs, customs control, customs blueprints, international standards, organizational structure, counteraction to corruption, reform, functions of customs authorities.*