

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЮ ЗЛОЧИННОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ

ЧЕРКАССЬКИЙ Руслан Анатолійович - кандидат наук з державного управління

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1206-7774>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.3.28

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, сформовано авторське бачення стосовно напрямів вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує запобігання та протидію злочинності органами Державної митної служби. Запропоновано низку змін та доповнень до діючого Митного кодексу України.

Ключові слова: адміністративне законодавство, вдосконалення, протидія та запобігання злочинності, Державна митна служба.

Постановка проблеми

Аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства дає змогу констатувати, що на сьогоднішній день у сфері запобігання та протидії злочинності в Україні, зокрема, органами Державної митної служби, існує низка проблем правового характеру, вирішити які вбачається можливим шляхом внесення змін та доповнень до діючого адміністративного законодавства, адже саме норми адміністративного права займають ключове місце в системі відповідного нормативно-правового забезпечення.

Варто також відзначити, що на сьогоднішній день законодавець проголосив цілу низку важливих кроків у напрямку вдосконалення митної справи взагалі, та діяльності Державної митної служби, зокрема. Так, цікавим видається бачення законодавця стосовно покращення: кадрового забезпечення митних органів; покращенню ряду митних

процедур, а також процедур адміністративного оскарження. Разом із тим, запропоновані законодавцем заходи хоча і дозволили якісно покращити діяльність митних органів у різних напрямках, втім не вирішили проблем правового та організаційного характеру, що існують у сфері запобігання та протидії безпосередньо митній злочинності.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із вдосконаленням діяльності Державної митної служби України у своїх наукових працях розглядали: С. Доротич, М. Дуран, В. Зайцев, О. Красівський, О. Мужев, П. Пашко, В. Сайченко, В. Товт, В. Ченцов та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, які, зокрема обумовлені недосконалістю чинного адміністративного законодавства, яке регламентує запобігання та протидію злочинності органами Державної митної служби.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є запропонувати авторське бачення щодо напрямів покращення адміністративного законодавства, яке регламентує запобігання та протидію злочинності органами Державної митної служби. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз норм чинного законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини у відповідній сфері;

узагальнити наукові думки вчених стосовно даної проблематики.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в роботі вперше було сформульовано комплексну думку стосовно перспективних напрямів вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує запобігання та протидію злочинності органами Державної митної служби.

Виклад основного матеріалу

Слід відмітити, що науковці здебільшого питання вдосконалення законодавства у досліджуваній сфері розглядали поверхнево, більше уваги приділяючи державній митній політиці. Так, М.М. Дуран у своєму науковому дослідженні вказував, що нагальним завданням митної політики України на сучасному етапі становлення є розвиток конкурентоспроможного середовища в межах національної економіки, так і на міжнародному рівні, збільшуючи експортний потенціал національних товаровиробників, дохід яких впливає на рівень добробуту та багатства країни та розвиток конкурентоспроможних галузей на міжнародному рівні. Лібералізація митних відносин за елементами протекціонізму мають місце в сучасних міжнародних відносинах, зокрема при забезпеченні інтеграції України у світовий економічний простір використовуючи сучасні заходи митної політики [1; 2, с.166-167].

Не можна не вказати думку О.О. Мужева, який дійшов до висновку, що концентрація митної політики України має бути в наступному: визначення переліку проблем, які виникають під час реалізації митного законодавства; використання закордонного досвіду в митному регулюванні, але адаптація під наявні економічні, соціальні та політичні умови. також йде на сучасних заходів митної політики є зміщення акцентів контролю за митною вартістю товарів: з короткого часового відрізка, поки товари перебувають під митним контролем – на етап після випуску товарів. Перевагами даного підходу є: гармонізація та митних процедур, що відповідає Кіотській конвенції спрощення міжнародної торгівлі; зниження тривалості оформлення

товару; імплементація презумпції невинуватості декларанта, що закладено в Кодексі; надання можливості декларанту надавати свої аргументи для захисту задекларованої митної вартості; більший час перевірки митної вартості товару; уніфікація алгоритму нарахування податкового зобов'язання. Серед сучасних заходів митної політики ЄС, актуально було б використання: диференціація критеріїв оцінювання підприємства; спрощення при транзитних переміщеннях товарів; технологія «централізованого митного оформлення» [2, с.166-167]. Продовжує вказану думку В. Ченцов, котрий зазначає, що в Україні однією з найважливіших умов упровадження державою активної митної політики в життя є наявність єдиного нормативно-правового забезпечення зовнішньоекономічної діяльності. Сьогодні діяльність митної служби України регулюється не стільки Митним кодексом України, скільки підзаконними нормативними актами - постановами уряду, наказами й розпорядженнями ДМСУ. Це обумовило потребу в прийнятті нової редакції Митного кодексу України, потреба в якому продиктована практичними проблемами розвитку економіки й зовнішньої торгівлі України, відставанням законодавства у сфері митної справи від податкового законодавства, що значно оновилося. Однією з особливостей формування активної митної політики України є необхідність усунення надмірних адміністративних бар'єрів у митній сфері, що можуть завдати збитку українській економіці, а також удосконалення нових митних технологій, що максимально полегшують умови для легальної торгівлі й забезпечують відповідний рівень контролю за переміщуваними через кордон товарами [3, с.76-77].

В.Є. Зайцев у своїй науковій праці також наголошував, що лібералізація міждержавних економічних зв'язків що супроводжується інтеграцією до країн Європейського Союзу, стає каталізатором перебудови в економічних процесах національної економіки та реалізацією митної політики. При цьому важливого значення набувають наступні заходи [4, с.76]: 1) усунення фізичних перешкод на шляху руху всіх факторів виробництва; 2) гармонізація технічних стандартів та норм; 3) лібералізація ринків державних за-

мовлень; 4) зменшення податкових бар'єрів. Нерозмитнені заходи мають усувати наступні перепони – прикордонні формальності, заходи контролю за імпортом, лібералізація імпорتنних обмежень, правила огляду товару та транспортних засобів, переведення статистичної звітності до єдиного стандарту, єдині технічні стандарти, санітарні та ветеринарні норми. Складовими розвитку митної політики можуть стати наступні напрями: адаптація митних відносин до нових економічних процесів зокрема в напрямку інформатизації; розвиток мережі тренінгових центрів для підвищення кваліфікації кадрів митної служби; залучення закордонного досвіду в управлінні персоналом, особлива увага має приділятися дослідженню досвіду країн-партнерів; об'єднання зусиль з іншими країнами в боротьбі з контрабандою [4, с.76-77].

С.І. Доротич зазначає, що серед проблем митного регулювання, його адміністративно-процедурне забезпечення є пріоритетним, оскільки без систематизації та стандартизації відповідного законодавства держава не може ефективно виконувати митну функцію, а громадяни суттєво обмежені в реалізації конституційних прав і свобод. Удосконалення адміністративно-процедурних чинників митного законодавства, на переконання вказаного вище автора, є їх систематизація, стандартизація й модернізація має здійснюватися шляхом [5]: а) чіткого окреслення предмета адміністративно-процедурного провадження з питань митної справи (митного провадження); б) законодавчого відмежування митного провадження від інших близьких за формами й цілями видів діяльності (провадження дізнання у справах про контрабанду, адміністративного провадження у справах з порушення митних правил, митної експертизи, митного обстеження тощо); в) перегляду системи митних органів, визначення й законодавчого закріплення їх вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму й дублювання в роботі, уточнення повноважень, згідно з якими митне провадження може здійснюватися виключно компетентними органами (посадовими особами); у межах їх службових повноважень з дотриманням процедур митного оформлення й контролю (строків, форм, методів та ін.); г) розробки

механізму взаємодії уповноважених митних органів між собою та з контрольними і правоохоронними органами; д) удосконалення й законодавчого закріплення правил митного провадження, оформлення його результатів (зібраних доказів, інформаційних даних, підтвердження їх легітимності тощо); е) законодавчого розв'язання питань використання в процесі розгляду митних справ технічних та інших спеціальних засобів; є) посилення відповідності митного органу (посадовця) перед громадянином чи організацією за достовірність даних справи і прийнятий акт митного правозастосування; ж) законодавчого закріплення механізму захисту прав та інтересів громадян у відносинах з митними органами та їх посадовцями [5].

С.І. Доротич у своїй науковій праці пропонує для гармонізації й уніфікації законодавства України з митних питань із загальноприйнятими у світовій практиці нормами, Міністерством економіки спільно з Державною митною службою України було розроблено Закон України від 22.12.05 №3269-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Цим законом митне законодавство України з питань митної оцінки та визначення країни походження товарів приведене у відповідність до положень угод ГАТТ/СОТ. Зокрема, у згаданому Законі України враховано зауваження країн-членів робочої групи з питань вступу України до СОТ щодо визначення країни походження товару, а саме: застосування останніх операцій з переробки товару (кумулятивний принцип) та критерію зміни коду товару за товарною номенклатурою, та критерію адвалерної частки (стаття 2 (а) Угоди про правила визначення походження СОТ); визначення сертифікату походження товару в частині письмової заяви експортера (розділ II, Додаток II до Спеціального додатку К); розмежування преференційних та непреференційних правил визначення походження товарів (Угода про правила визначення походження СОТ); визначення країни походження упаковки, яка підлягає декларуванню окремо від товару (стаття 9 розділу I Спеціального додатку К); визначення країни походження приладів, запасних частин та інструментів, призначених для використання в машинах, пристроях, агрегатах або тран-

спортних засобах (стаття 7 розділу 1 Спеціального додатку К) [6, с.139; 5].

Цікавою є думка В.О. Сайченко, який особливу увагу приділив проблемі вдосконалення системи управління митними ризиками. Так, науковець зазначив, що для функціонування ефективної системи управління митними ризиками у сфері митного контролю в Україні доцільно [7; 8с.143-144]: забезпечити розвиток програмного забезпечення для автоматизації процесу аналізу та оцінки ризиків, у тому числі для застосування в пунктах пропуску через державний кордон; запровадити таргетинг під час здійснення митного контролю найбільш ризикових зовнішньоекономічних транзакцій; створити комплексну автоматизовану систему моніторингу застосування системи управління ризиками; удосконалити підходи до проведення аналізу та оцінки ризиків під час здійснення контролю правильності визначення митної вартості шляхом застосування попередніх рішень з питань визначення митної вартості; використовувати додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю, в тому числі шляхом застосування засобів фіксації виконання митних формальностей, визначених за результатами застосування системи управління ризиками; забезпечити підтримку в актуальному стані автоматизованої системи аналізу та управління ризиками шляхом наповнення її новими профілями ризику (опису будь-якого набору ризиків, у тому числі визначених комбінацій індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу та систематизації інформації), актуалізації діючих профілів ризику, вдосконалення автоматизованих алгоритмів аналізу та оцінки ризиків; створити бази даних ризиків — спеціального програмного забезпечення, яке передбачатиме можливість внесення будь-якою посадовою особою митниці інформації про можливі ризики порушення вимог законодавства та даватиме змогу здійснювати відстеження процесу опрацювання уповноваженими підрозділами наданих пропозицій; запровадити механізм надання перевізниками попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення, в обсязі та з дотриманням часових нормативів, передба-

чених міжнародними стандартами; посилювати ролі митниць у процесах управління ризиками, в тому числі шляхом регіонального профілювання ризиків; внести до Митного кодексу України зміни щодо запровадження відповідальності перевізника за неподання чи несвоєчасне подання попередньої інформації в обсязі та в строки, визначені законодавством, або за подання недостовірної попередньої інформації; розробити та затвердити порядок виконання митних формальностей на автомобільному транспорті; поліпшити ефективності взаємодії між органами державної влади шляхом забезпечення обміну інформацією в режимі реального часу, яка може бути використана, зокрема, для проведення аналізу та оцінки ризиків, а також для виявлення та припинення порушень вимог законодавства; удосконалити системи професійної підготовки посадових осіб з питань аналізу та оцінки митних ризиків; забезпечити навчання та підготовки осіб, уперше прийнятих на роботу у митницях, з питань управління митними ризиками [7; 8 с.143-144].

Вдосконаленню системи здійснення митного контролю також приділив увагу О. Красівський, який дійшов до висновку, що вдосконалення державного управління митним контролем України потребує прискіпливої уваги та реалізації на рівні держави наступних дій, які допоможуть ефективніше виявляти правопорушення в досліджуваній сфері, розробляти методи та підходи до їх усунення та мінімізації, а також відшкодовувати збитки, які з'являються в процесі порушень законодавства: а) покращити ресурсне забезпечення митного контролю в Україні; б) оптимізувати повноваження та функції контролюючих органів та на цій основі покращити організаційне забезпечення системи митного контролю в цілому; в) організувати роботу митної служби таким чином, щоб вона могла оперативної, кваліфіковано та адекватно відповідати на суспільні виклики і забезпечувати належні контрольні процедури в напрямі захисту державного кордону; г) уніфікувати нормативно-правову базу щодо митного контролю у напрямі прозорості діяльності контролюючих органів [9, с.111].

Висновок

Таким чином, завершуючи представлене наукове дослідження слід відмітити фрагментарність наукових пошуків у напрямку вдосконалення адміністративного законодавства, в якому закріплюються правові засади запобігання митної злочинності органами та підрозділами ДМС. Тож, спираючись на проведений аналіз, вважаємо, що ключовими напрямками покращення відповідного законодавства є:

1) Розробка загальнодержавної Стратегії запобігання та протидії митній злочинності. У вказаному нормативному документі, необхідно: *по-перше*, окреслити проблеми митної сфери, серед яких: високий рівень митної злочинності; фінансові втрати держави від незаконної діяльності контрабандистів; низький рівень контрольної діяльності у митній сфері; низький рівень інформаційного забезпечення митної галузі; тощо; *по-друге*, визначити цілі держави у напрямку покращення митної політики взагалі, а також у сфері запобігання та протидії митній злочинності, зокрема; *по-третє*, слід переглянути систему органів та підрозділів Державної митної служби, діяльність яких, зокрема, буде спрямована на протидію організованій злочинності;

2) Вбачається необхідним максимальна адаптація митного законодавства взагалі, та діяльність митних органів до міжнародних стандартів та стандартів ЄС, що є особливо актуальним в умовах євроінтеграції;

3) Доцільним є внесення змін та доповнень до діючого Митного кодексу України, зокрема необхідно: а) чітко визначити коло суб'єктів, які уповноважені проводити оперативно розшукову діяльність; б) розширити коло повноважень посадових осіб, що дозволить їм більш оперативно вирішувати завдання, що стоять перед ними; в) посилити відповідальність, зокрема адміністративну за порушення норм чинного законодавства у відповідній сфері; г) розширити коло інструментів, які можуть використовувати суб'єкти в процесі проведення оперативно-розшукових дій;

4) На законодавчому рівні необхідно розширити коло форм та методів контролю за діяльністю Державної митної служби як суб'єкта запобігання та протидії злочинності, а також розкрити зміст останніх;

5) Законодавчого врегулювання потребує питання взаємодії Державної митної служби з іншими уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання та протидії злочинності в Україні.

Література

1. Дуран М.М. значення митної політики в системі державного регулювання [Електронний ресурс] / М.М. Дуран. 2009. URL:http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2009/19_1/184_Duran_19_1.pdf.

2. Мужев О. О. Імплементация сучасних заходів митної політики в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Вип. 18. С. 165-169

3. Ченцов В. Механізм державного управління митною справою ЄС та України: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3 (14). С. 72—81

4. Зайцев В.Є. Митна політика України в контексті євроінтеграційних відносин / В.Є. Зайцев // Вісник економічної науки України. 2017. № 2(33). С. 43-47

5. Доротич С. Адаптація митного законодавства України до європейських та міжнародних норм / С. Доротич // Публічне адміністрування: теорія та практика : Ел. зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (3). URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-01/index.html>.

6. Пашко П. Митна безпека України / П. Пашко // Вісн. НАДУ при Президентіві України. 2006. № 2. С.138-143

7. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року: розпорядження [схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. №978-р]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>

8. Сайченко В. О. Вдосконалення системи управління митними ризиками у сфері митного контролю з урахуванням зарубіжного досвіду. Інвестиції: практика та досвід № 22/2018 С. 141-144.

9. Красівський О., Товт В. Особливості та проблеми здійснення митного контролю в контексті європейської інтеграції. Аспекти публічного управління. 2021. Т. 9 № 1. С. 106-111. DOI: <https://doi.org/10.15421/152110>

АНОТАЦІЯ

Підкреслено, що на сьогоднішній день законодавець проголосив цілу низку важливих кроків у напрямку вдосконалення митної справи взагалі, та діяльності Державної митної служби зокрема. Зокрема, цікавим видається бачення законодавця стосовно покращення: кадрового забезпечення митних органів; покращенню ряду митних процедур, а також процедур адміністративного оскарження. Разом із тим, запропоновані законодавцем заходи хоча і дозволили якісно покращити діяльність митних органів у різних напрямках, втім не вирішили ряд проблем правового та організаційного характеру, що існують у сфері запобігання та протидії безпосередньо митній злочинності.

Доведено, що на сьогодні необхідно є розробка загальнодержавної Стратегії запобігання та протидії митній злочинності. У вказаному нормативному документі, необхідно: по-перше, окреслити проблеми митної сфери, серед яких: високий рівень митної злочинності; фінансові втрати держави від незаконної діяльності контрабандистів; низький рівень контрольної діяльності у митній сфері; низький рівень інформаційного забезпечення митної галузі; тощо; по-друге, визначити цілі держави у напрямку покращення митної політики взагалі, а також у сфері запобігання та протидії митній злочинності, зокрема; по-третє, слід переглянути систему органів та підрозділів Державної митної служби, діяльність яких, зокрема, буде спрямована на протидію організованій злочинності.

Акцентовано увагу на тому, що необхідно є максимальна адаптація митного законодавства взагалі, та діяльність митних органів до міжнародних стандартів та стандартів ЄС, що є особливо актуальним в умовах євроінтеграції.

Аргументовано, що доцільним є внесення змін та доповнень до діючого Митного кодексу України, зокрема необхідно: а) чітко визначити коло суб'єктів, які уповноважені проводити оперативну розшукову діяльність; б) розширити коло повноважень посадових осіб, що дозволить їм більш оперативно вирішувати завдання, що стоять перед ними; в) посилити відповідальність, зокрема адміністративну за порушення норм чинного законодавства у відповідній сфері; г) розширити коло інструментів, які можуть використовувати суб'єкти в процесі проведення оперативно-розшукових дій

Ключові слова: адміністративне законодавство, вдосконалення, протидія та запобігання злочинності, Державна митна служба.

SUMMARY

It is emphasized that to date the legislator has announced a number of important steps towards improving customs in general, and the activities of the State Customs Service in particular. In particular, the legislator's vision of improving: staffing of customs authorities is interesting; improving a number of customs procedures as well as administrative appeal procedures. At the same time, the measures proposed by the legislator allowed to qualitatively improve the activities of customs authorities in various areas, but did not solve a number of legal and organizational problems that exist in the field of preventing and combating direct customs crime.

It is proved that today it is necessary to develop a national strategy to prevent and combat customs crime. In the specified normative document, it is necessary: first, to outline problems of the customs sphere, among which: high level of customs crime; financial losses of the state from illegal activities of smugglers; low level of control activities in the customs sphere; low level of information support of the customs industry; etc.; secondly, to define the goals of the state in the direction of improving customs policy in general, as well as in the field of prevention and counteraction to customs crime, in particular; thirdly, the system of bodies and subdivisions of the State Customs Service should be reconsidered, the activities of which, in particular, will be aimed at combating organized crime.

Emphasis is placed on the need for maximum adaptation of customs legislation in general, and the activities of customs authorities to international and EU standards, which is especially relevant in the context of European integration.

It is argued that it is expedient to make changes and additions to the current Customs Code of Ukraine, in particular, it is necessary to: a) clearly define the range of entities authorized to conduct operational search activities; b) expand the range of powers of officials, which will allow them to more quickly solve the tasks facing them; c) strengthen liability, in particular administrative, for violations of current legislation in the relevant field; d) expand the range of tools that can be used by entities in the process of operational and investigative actions

Key words: administrative legislation, improvement, counteraction and prevention of crime, State Customs Service.