

Л. М. ДОРОФЄВА

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ
УКРАЇНСЬКОЇ МИТНИЦІ**

Монографія

**Дніпро
2019**

*Рекомендовано до друку рішенням вченої ради
Університету митної справи та фінансів
Протокол № 9 від 25.02.2019 р.*

Рецензенти:

Т. О. Коломоєць, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПН України, заслужений юрист України, декан юридичного факультету Запорізького національного університету;

Н. Б. Новицька, доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Університету державної фіскальної служби України

Серію засновано у 2017 році

Редакційна колегія серії “МИТНА ПОЛІТИКА”

Л. В. Деркач – голова редакційної колегії, к.ю.н., проф., Національна академія Служби безпеки України, экс-Голова Державної митної служби України;

І. Г. Бережнюк – д.е.н., доц., начальник митниці Державної фіскальної служби України;

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

Лотар Геллерт – д.ю.н., проф., Німецький урядовий університет державного управління (Федеративна Республіка Німеччина);

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

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

П. В. Пашко – д.е.н., проф., Університет державної фіскальної служби України, заслужений діяч науки і техніки України;

Д. В. Приймаченко – д.ю.н., проф., Університет митної справи та фінансів;

В. В. Ченцов – д.і.н., д.н.держ.упр., проф., Університет митної справи та фінансів, заслужений діяч науки і техніки України;

Веслав Чижович – д.н. у галузі митної політики та митного права, проф., Головна торгова школа у Варшаві (Республіка Польща)

Дорофєєва Л. М. Європейський вектор розвитку української митниці : монографія / Д 69 Л. М. Дорофєєва. – Дніпро : УМСФ, 2019 – 448 с.

ISBN 978-966-328-149-0

У монографії досліджено умови виникнення та історичні форми функціонування митних органів Європи й України як невід’ємний елемент державності. Проведено класифікацію європейських моделей митних служб залежно від їх місця в системі державних органів та організаційної побудови. Критичний аналіз структурно-функціональних змін вітчизняних митних органів дозволив виокремити основні проблеми реформування української митниці, акцентувати увагу на необхідності імплементації міжнародних стандартів їхньої діяльності. Запропоновано ряд змін до законодавства щодо організації та безпосереднього здійснення державної митної справи.

Для науковців, викладачів ЗВО, аспірантів, студентів, працівників митних та контролюючих органів, суб’єктів ЗЕД.

УДК 336.24:339.92(477+4)

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Митні органи: виникнення та історичні форми функціонування	8
1.1. Митні органи Європи: створення та основні етапи розвитку	8
1.2. Історія виникнення та діяльності митних органів України	36
1.2.1. Період зародження митної справи на українських землях (V ст. до н. е. – VIII ст. н. е.)	45
1.2.2. Період Київської Русі (IX – середина XIII ст.)	46
1.2.3. Монголо-татарський період (середина XIII – середина XIV ст.)	55
1.2.4. Литовський період (середина XIV — середина XVI ст.)	58
1.2.5. Період Гетьманщини та Запорізької Січі (XVI ст. — перша половина XVIII ст.)	60
1.2.6. Період входження українських земель до Російської імперії (середина XVIII ст. – початок XX ст.)	66
1.2.7. Митна справа за часів українських національних режимів 1917–1918 рр.	77
1.2.8. Митна справа в Україні у радянську добу (1919–1991 рр.)	81
РОЗДІЛ 2. Аналіз організації діяльності митних адміністрацій країн – членів ЄС	95
2.1. Світові моделі побудови митних органів	95
2.2. Митна адміністрація Австрії	108
2.3. Митна адміністрація Бельгії	110
2.4. Митна адміністрація Болгарії	113
2.5. Митна адміністрація Великої Британії	116
2.6. Митна адміністрація Греції	120
2.7. Митна адміністрація Данії	123
2.8. Митна адміністрація Естонії	128
2.9. Митна адміністрація Ірландії	133
2.10. Митна адміністрація Іспанії	139
2.11. Митна адміністрація Італії	143
2.12. Митна адміністрація Республіки Кіпр	148
2.13. Митна адміністрація Латвії	152
2.14. Митна адміністрація Литви	156
2.15. Митна адміністрація Люксембургу	160
2.16. Митна адміністрація Мальти	163
2.17. Митна адміністрація Нідерландів	166
2.18. Митна адміністрація Німеччини	169
2.19. Митна адміністрація Польщі	173
2.20. Митна адміністрація Португалії	178
2.21. Митна адміністрація Румунії	183
2.22. Митна адміністрація Словаччини	189

2.23. Митна адміністрація Словенії	194
2.24. Митна адміністрація Угорщини	197
2.25. Митна адміністрація Фінляндії	203
2.26. Митна адміністрація Франції	207
2.27. Митна адміністрація Хорватії	212
2.28. Митна адміністрація Чеської Республіки	214
2.29. Митна адміністрація Швеції	219
2.30. Система митних органів Євросоюзу та їх класифікація	223
2.31. Роль міжнародних інституцій в уніфікації діяльності митних служб.....	226

РОЗДІЛ 3. Становлення і розвиток митних органів України.....

3.1. Структурно-функціональні зміни вітчизняних митних органів у період 1991–2012 рр.	241
3.2. Трансформація митної служби у період 2012–2018 рр.	254
3.3. Упровадження принципів добросовісності в діяльність митних органів	270
3.4. Сучасні підходи до кадрової політики.....	285
3.5. Захист інтересів осіб у правовідносинах з митними органами	304
3.6. Забезпечення прозорості в діяльності митниць.....	322

РОЗДІЛ 4. Вдосконалення діяльності митних органів України

в сучасних умовах	335
4.1. Імплементация міжнародних стандартів діяльності митної служби	335
4.2. Пріоритетні напрями розвитку митної справи	360
4.2.1. Система попереднього інформування та аналізу ризиків	361
4.2.2. Уповноважений економічний оператор	369
4.2.3. Упровадження механізму “єдиного вікна”	378
4.2.4. Розвиток інформаційних технологій	389
4.3. Організаційно-правове забезпечення протидії контрабанді та митним правопорушенням	403

ПІСЛЯМОВА

ДОДАТОК. Концепція реформування митної служби України на 2019–2029 рр.	431
--	------------

ВСТУП

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. Завдяки підписанню та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активізувались процеси перебудови практично всіх державних органів. Не став винятком і напрям, пов'язаний із вдосконаленням форм та методів діяльності у сфері митної справи. Враховуючи державотвірне значення вітчизняної митної служби, її реформування перебуває у зоні підвищеної уваги як уряду, так і суспільства.

Нині надзвичайно важливе створення ефективної організаційної моделі митних органів, здатної не лише гарантовано наповнювати держбюджет, але 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 під час переміщення товарів, предметів та речовин через кордон, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань нашої країни та плідної співпраці з уповноваженими органами зарубіжних країн і 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, за період з грудня 2012 р. вітчизняні митниці зазнали реорганізацій, які не завжди вдосконалювали, а скоріше трансформували їхню структуру. В умовах відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби, як і ґрунтового аналізу проведених перетворень, механічна передача функцій, зміна підпорядкування або назви центрального органу чи його структурних підрозділів не приводять до якісних змін у роботі митної системи, на які очікують громадяни та бізнес.

Актуальність поданого дослідження обумовлюється необхідністю формування сучасних підходів до здійснення митної справи та вдосконалення організаційної структури вітчизняних митних органів відповідно до міжнародних стандартів. Це спонукає до ретельного та всебічного вивчення не лише етапів, характеру і наслідків інституціональних змін митних органів, що відбувалися за часів незалежності України. Для об'єктивного сприйняття місця і ролі митниці в державі та суспільстві важливо зрозуміти передумови виникнення та формування такого елемента державності, звернувшись до вивчення історії створення і розвитку митних органів, яка налічує не одну тисячу років.

Ураховуючи європейський вектор розвитку нашої країни, надзвичайно важливо вивчати сучасний стан організації діяльності митних адміністрацій країн – членів ЄС, досвід яких може стати у нагоді. Проте недопустимо просто переймати найбільш вдалі його проекти, зарубіжний досвід має використовуватись обережно і за умови обов'язкового

врахування національних особливостей формування структури державних органів, традицій функціонування та управління митними адміністраціями.

Формування та розвиток митних адміністрацій сучасних європейських країн відбувались в економічних, політичних та соціальних умовах, які не можна вважати однотипними із Україною. Насамперед це пов'язано з тим, що Європейський Союз, будучи ефективною формою об'єднання країн, являє собою насамперед митний союз. Натомість адміністративно-командна система управління в Україні, як і в інших республіках колишнього СРСР, майже на сотню років затримала не лише ринкові перетворення, але й утвердження демократичних цінностей.

Відмінності історичного, соціального та економічного розвитку держав обумовили специфіку формування національних урядових структур. Місце та роль митної служби в системі державного управління будь-якої країни має свої ознаки, багато в чому обумовлені історичним досвідом зовнішньоекономічних зв'язків держав, традиціями управління економікою і зовнішньоекономічною діяльністю, структурою системи органів виконавчої влади тощо. Пріоритети митної політики формують відмінності в механізмах державного управління в митній сфері та визначають особливості системи організації та управління митними органами, в тому числі їх адміністративну підпорядкованість.

У сучасних умовах євроінтеграційного вибору України, нерозривно пов'язаного із системними перетвореннями в усіх без винятку сферах державного регулювання, є необхідність проаналізувати зміни в структурі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну митну політику, та складний етап трансформації митної служби, що розпочався у 2012 р. з об'єднання в одному відомстві митної та податкової служб країни. З утворенням Міністерства доходів і зборів України в законодавстві та професійній термінології поняття “митний орган” замінюється на “орган доходів і зборів”. Проте у визначенні, наведеному у ст. 546 Митного кодексу України, зазначається, що митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Тому вважаємо за можливе в даному дослідженні поняття “митниця”, “митний орган” та “орган доходів і зборів” використовувати як тотожні.

У періоді, коли вітчизняні митні органи переживають складний процес реформування, а законодавство потребує системних змін шляхом імплементації міжнародних стандартів митної діяльності, існує необхідність ґрунтовного вивчення правового статусу митних адміністрацій країн європейської спільноти.

Використання міжнародного та європейського досвіду митних адміністрацій з організації та здійснення митних процедур давно цікавить українських дослідників, а питання вдосконалення діяльності вітчизняних митних органів неодноразово ставало предметом наукових розвідок, серед яких, виділяються доробки таких учених, як І. Г. Бережнюк, Г. В. Бобрижна, А. Д. Войцещук, Є. В. Гармаш, О. П. Гребельник, Л. М. Давиденко, С. І. Денисенко, Є. В. Додін, С. І. Доротич, Ю. М. Дьомін, О. Ф. Запорожець,

О. В. Іванов, А. І. Калініченко, І. М. Квеляшвілі, С. В. Ківалов, О. В. Коломоєць, В. Т. Комзюк, Б. А. Кормич, Ю. Д. Кунєв, Н. А. Липовська, А. В. Мазур, - О. В. Ніканорова, К. І. Новікова, О. Д. Олійник, Ю. В. Оніщик, П. В. Пашко, С. М. Перепьолкін, І. В. Письменний, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, К. К. Сандровський, О. К. Ткачова, О. П. Федотов, В. В. Філатов, В. В. Ченцов, О. В. Чорна, І. С. Шулатова, М. Г. Шульга, І. П. Яковлєв і низки інших фахівців.

Високо оцінюючи наукову значущість їх творчого доробку, зазначимо, що в Україні немає монографічних праць, присвячених системному вивченню організації діяльності митних адміністрацій усіх без винятку країн Євросоюзу з урахуванням виконуваних ними завдань і функцій, внутрішньої організації управління, місця в системі адміністративного підпорядкування. А тому пропонуємо продовжити наукові розробки для виявлення кращих практик діяльності митних адміністрацій Європи і формування пропозицій з удосконалення 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.

Нормативно-правову базу дослідження становлять закони України, акти Президента України, нормативно-правові акти органів державної влади, а також чинні для України міжнародні договори та конвенції. Аналізу піддавались акти законодавства окремих європейських країн, регламенти, постанови та директиви Ради та Парламенту ЄС, документи Всесвітньої митної організації, що визначають міжнародні стандарти. Емпіричною базою слугували статистичні дані та показники відомчої звітності, а також вивчена автором та узагальнена практика функціонування митних органів України.

Результати вивчення еволюції розвитку та сучасного стану системи митних органів дали можливість визначити підходи до розв'язання низки теоретичних і *практичних* організаційно-правових проблем, пов'язаних з реформуванням митних органів; виокремити питання, що потребують негайного вирішення, та стратегічні завдання, націлені на створення в Україні ефективної митної служби, функціонування якої відповідає міжнародним стандартам та вимогам Всесвітньої митної організації. Матеріали монографії можуть бути корисними також у навчальному процесі.

Жодним чином не претендуючи на завершеність усіх викладених положень та зроблених висновків, автор усвідомлює, що на окремі питання не вдалося дати вичерпних відповідей, а деякі з них окреслені лише схематично та потребують подальших досліджень, відтак із вдячністю сприйме конструктивну критику, рекомендації та пропозиції.

Автор щиро вдячна науковому консультанту – доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту НАПрН України О. Ф. Андрійко за слушні зауваження та цінні поради, які дали змогу значно підвищити науковий рівень дослідження.

РОЗДІЛ 1

МИТНІ ОРГАНИ: ВИНИКНЕННЯ ТА ІСТОРИЧНІ ФОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

1.1. Митні органи Європи: створення та основні етапи розвитку

Митні відносини нерозривно пов'язані із виникненням і розвитком економічного обігу й особливо зовнішньої торгівлі, а митна справа – із товарним виробництвом та міжнародною торгівлею і обміном. Митниця як структурно виокремлений інститут державного механізму, безперечно, має давню історію, але набагато раніше, задовго до виникнення власне держави, почала формуватись практика справляння плати за товари чи право їх перевозити через певну територію або саму можливість вести торгівлю. Маючи фіскальну природу, митна справа зароджувалась одночасно з розвитком товарного господарства і товарообмінних відносин. Є. В. Додін говорить, що фіскальна функція митних органів завжди була найважливішою функцією митної системи будь-якої держави, а необхідність реалізації цієї функції вважає першопричиною виникнення митних органів¹.

Прообрази сучасного тарифного регулювання науковці знаходять не тільки у письмових свідченнях про велику кількість податків і зборів періоду Античності (VI ст. до н. е.), але й у платі, що стягувалась володарями Стародавніх Єгипту, Фінікії та Вавилону III–II тис. до н. е. з купців і торговельних караванів в обмін на захист від нападів грабіжників, і навіть у дарах, що підносились вождям племен за заступництво в торгівлі та захист майна². Саму професію митника зараховують до стародавніх та ставлять за її віком поряд з професіями землероба, мисливця, воїна і лікаря³. Як і в сучасному світі, через специфіку діяльності збирачів мита ставлення в суспільстві до них було неоднозначним, а особистісні вимоги – незмінно високими. Як вважають дослідники раннього християнства, саме чесність, розум і порядність разом із виробленою професійною звичкою все звіряти, запам'ятовувати і докладно записувати дозволили митнику Матвію стати автором першого офіційно визнаного церквою Євангелія, в якому точно і повно розповідається про діяння Ісуса Христа⁴.

Проте до заснування спеціальних структурно організованих груп працівників, які здійснювали виключно митну справу, митні функції насамперед зі стягнення мит і податків, їх виконували різні категорії жителів: вої-

¹ Додін Є. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины // Митна справа. 2003. № 5. С. 9.

² Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // Lex Portus. 2016. № 1. С. 53.

³ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 11.

⁴ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 49–50.

ни, жерці та церковні служителі, власники комор і уповноважені володарями територій “довірені люди”, а також приватні особи, що на певний строк купляли право збирати податки.

Аналізуючи історичний досвід багатьох розвинутих країн, Д. В. Приймаченко доходить висновку, що наявність національної системи митної служби є невід’ємною ознакою суверенітету держави, однією з найвагоміших умов її політичної та насамперед економічної незалежності, обов’язковим чинником існування цілісного самодостатнього державно-територіального утворення⁵. Європейські країни пройшли довгий шлях формування своєї митної політики, зародження якої тісно пов’язано з появою і розвитком зовнішньоторговельних зв’язків між народами і державами. К. К. Сандровський підкреслює, що митні заходи і митна політика в цілому внутрішньо властиві будь-якій державі, вони здійснюються, у принципі, з того часу, як існує сама держава, оскільки навіть на ранніх стадіях розвитку державності існували зовнішні торгові зв’язки. Саме з появою держави зовнішньоторговельні зв’язки і відповідні зовнішньоторговельна й митна політика починають набувати їхніх сучасних рис, хоча повинні були пройти ще століття перш ніж вони стали зовнішньоторговельною і митною політикою у сучасному розумінні⁶.

Митна діяльність органічно і безпосередньо пов’язана з виникненням, розвитком і регулюванням зовнішньої торгівлі. Зародки митної справи як механізму регулювання економіки і зовнішньої торгівлі з’явилися на тому етапі розвитку цивілізації, коли почали складатися стихійні ринкові відносини і товарно-грошовий обмін⁷.

На думку науковців, становлення митної системи як чинника розвитку держави залежало від взаємодії як об’єктивних, так і суб’єктивних моментів, а реформування митної системи відбувалося відповідно до еволюції економіки в цілому. Тобто зі зміною типів і форм державності змінювалась і митна політика, що відповідно відбивалось на ролі митних органів у системі регулювання державою економічних процесів. Так, стародавні письмові документи, які було знайдено в храмі Шумерської цивілізації, свідчать про існування в ті часи розгалуженої системи податкових зборів, яка покладала на вождів-жерців відповідальність за господарську діяльність. У періоді 5000–1000 років до н. е. існувала складна система обліку і контролю, що потребувала управлінської діяльності, метою якої була як кількісна, так і якісна оцінка праці та діяльності жерцями. Від них вимагалось складання звіту своєму керівництву, тому найбільш стародавніми письмовими документами є інвентаризаційні рахунки. На думку деяких учених, це досягнення людської діяльності призвело до утворення особливої касти

⁵ *Приймаченко Д. В.* Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. С. 99.

⁶ *Сандровський К. К.* Таможенное право. Киев: Вища школа, 1974. С. 14.

⁷ *Бобринжна Г. В.* Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. С. 32.

жерців-брахманів, які присвоїли собі право трактувати не тільки “стародавні книги”, але й регулювати торгові операції, договори, вести ділове листування та комерційні розрахунки. Даний період управління характеризується О. П. Гребельником як “релігійно-комерційний”, виходячи з того, що у греків та народів Сходу в ті часи торгівля здійснювалася безпосередньо в храмах, а в інших країнах Західної Європи вона відбувалася на церковних та монастирських площах. Храм та площа перед храмом були тими нейтральними місцями, де тільки й міг здійснюватись товарообмін, де закінчувалась ворожнеча, а торгівля та її регулювання здійснювалось під охороною “священнослужителів”⁸.

Формування та розвиток митних відносин на території сучасної Європи пов’язується насамперед із виникненням торгівлі – як більш прогресивної форми товарообігу порівняно з обміном товарами та появою елементів державного регулювання суспільно-економічних відносин на окремих територіальних утвореннях. Такі відносини мали місце ще у III і II тисячоліттях до н. е. між найпершими рабовласницькими державами Стародавнього Сходу: Єгиптом, Ассирією, Вавилоном, Грецією, Римом⁹.

Досліджуючи процес розвитку митної справи та загальноєвропейських особливостей її формування Б. А. Кормич звертає увагу на характер змін функцій мит у податкових системах та регулюванні зовнішньої торгівлі та саме через нього проводить періодизацію цього процесу відповідно до основних історичних періодів (Античність, Середні віки, Новий час)¹⁰.

Говорячи про древній світ, науковці зазначають, що поряд з основною, а іноді і єдиною фіскальною функцією митних органів починали формуватись контрольна і внутрішньоорганізаційна. Виділяються два основні шляхи становлення митної справи: в одному випадку мито справлялося з іноземців, в іншому – з торговців (допускалось поєднання цих підходів у різному співвідношенні). За часів феодальної роздробленості в Європі окреслені шляхи розвитку митної справи істотно трансформувались, більше того існували паралельно, в один і той самий час на одній і тій самій території. Перший з них зводився до справляння плати за використання власності того чи іншого феодала. Питання правового статусу кордонів, іноземців, підданих були досить проблемними, а відповіді на них нечіткими і мінливими, тому мито справлялося з усіх користувачів. Найбільш яскравим прикладом було так зване мостове мито (плата за користування мостом). Відповідно, єдиною функцією в даному випадку була функція фіскальна. Другий шлях набув поширення у вільних містах і являв собою справляння збору за право здійснювати торгівлю привезеним товаром. Він де-

⁸ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 65.

⁹ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 11.

¹⁰ Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // Lex Portus. 2016. № 1. С. 52–53.

якою мірою консолідував обидва підходи древнього світу, а його здійснення потребувало не лише фіскальної, але й контрольної функції, а згодом – і зовнішньо організаційної¹¹.

Перші письмові відомості про зовнішню торгівлю та митні відносини містяться в пам'ятках Стародавнього Єгипту (початок III тис. до н. е.) та засвідчують наявність реальної небезпеки для руху торгових караванів. У цей період, коли на сухопутну торгівлю припадала лівова частка товарообміну, утримання охорони було обтяжливим для купців і не завжди ефективним. Тому на зміну витратам на охорону прийшли особливі побори, котрі становили прообраз майбутніх митних зборів. У Вавилоні, який на початку II тисячоліття до н. е. став важливим економічним і культурним центром стародавнього світу, всі товари оглядали і з них стягували мито¹². До часів правління Неко в Єгипті (609–594 рр. до н. е.) належить письмове згадування щодо запровадження мита, в якому підтверджується необхідність стягнення податку на ввезення товарів у розмірі 1/10 частини товару. Також з'являються письмові підтвердження про наявність митних постів у портах Середземного та Червоного морів, простежується активність створення митних постів по річці Ніл до кордону з Нубією.

З діяльністю вавилонського царя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.) пов'язується наступний етап розвитку суспільно-економічних відносин. Для регулювання соціальних відносин між різними верствами населення, у тому числі з питань торгівлі, правитель Месопотамії видав збір законів, яким було започатковано введення світського стилю управління, що прийшов на заміну "релігійно-комерційному періоду управління. В Хетському царстві (1650–1200 рр. до н. е.), яке розміщувалося в районі Малої Азії (сучасна Турція), за право торгівлі на його території з іноземних торговців стягувалися значні мита. Крім цього, існувала досить сувора заборона на вивезення деяких товарів, наприклад заліза¹³.

Збільшення населення, утворення міст-держав та активізація торгівлі стали передумовою для формування певних процедурних правил (ритуалів) її здійснення. Систематизація та закріплення таких ритуалів стали можливими завдяки письму, числам та появі грошей, які дозволили створити перші тарифи, уніфікувати порядок обміну товарами, організувати внутрішній і зовнішній торговий простір. Змінюються та урізноманітнюються засоби переміщення товарів: замість рабів для переміщення товарів на великі відстані використовують приручених тварин (коней, верблюдів, віслюків), а згодом – механічний транспорт, що дозволяє доставляти товари водними маршрутами та суходолом. Відтак, крім прикордонної, формується

¹¹ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 49.

¹² Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 12.

¹³ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 66.

ся річкова, морська та караванна торгівля, завдяки вимогам до організації якої розвиваються зручні для зупинок караванів місця, а морські та річкові пристані (гавані) отримують статус “складських” місць, де в подальшому розвиваються території ринків, ярмарків, торгів.

Достатньо впорядкованими були системи оподаткування у Стародавніх Греції та Римі, де вже тоді сформувався погляд на те, що торгівля має бути джерелом наповнення державної скарбниці, а для цього міста і держава повинні розвивати свої гавані, шляхи, мости тощо. Саме звідси бере свій початок гавань-ринок (emporion), територія якого відмежовувалась від решти території міста і призначалась для завезення іноземних товарів та забезпечення можливості торгівлі іноземним купцям, які завдяки сплаті мита отримували захист у тій громаді, де здійснювали торгівлю. Звичайно, що такі гавані-ринки забезпечували ефективно оподаткування руху товарів, що було надзвичайно важливим джерелом поповнення міських і державних скарбниць. В Афінах сплачувались портові збори з товарів, що ввозились і вивозились на морських судах (1–2 %), окремо оподатковувалось ввезення зерна (2 %), справлялись платежі на міських воротах і ринках. Збирання податків здійснювалось приватними особами, які щороку викупали у міста таке право на аукціонних засадах¹⁴.

Підтвердження існування в стародавній Греції розгалуженої системи непрямого оподаткування з нарахуванням як імпортного, так і експортного мита, знаходимо у О. П. Гребельника, який вважає, що основною метою системи оподаткування було формування фінансового фонду для забезпечення військових потреб (система “форос”). При цьому основна митна ставка, встановлена на рівні 5 %, не була постійною і зазнавала змін залежно від часу або місця. Найнижче мито, яке нараховувалось, становило 1/50, або 2 %, проте під час війни між Афінами та Спартою, що тривала 27 років, з 431 р. до н. е., його розмір збільшили до 5 %, 10 %, 20 %. Як правило, визначалась єдина ставка мита на всі товари, але були випадки, коли встановлювались окремі ставки, наприклад, на експорт керамічних виробів у Сирію було встановлено ставку мита 3,3 % (1/30). Митні пости в стародавній Греції розміщувались у портах, мито сплачувалось за ціною на момент прибуття товару. Доставка товару країною не враховувалась, оскільки іноді затрати з доставки були набагато вищі від вартості самого товару. Власник товару мав зобов'язання декларувати вантаж митнику, сплачував податки і тільки після цього мав право розпорядження ним. Будь-які порушення цих правил спричиняли штрафи¹⁵.

Збирання мита відбувалось у морських портах та на міських ринках. Поряд із цим, існували сухопутні митниці, процедури в яких іноді припинялись у разі закриття кордону через конфлікти із сусідами.

¹⁴ *Кормич Б. А.* Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // *Lex Portus*. 2016. № 1.. С. 54.

¹⁵ *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 67.

Стягнення податків у Греції віддавалось на відкуп окремим особам або групам, які мали поручителями відомих громадян. Торги за право отримувати відкуп проводились на площі Афін, де десять виборних громадян публічно вирішували питання, яку із запропонованих сум щорічного збору податків обрати і затвердити. Затверджену суму відкупщики платили державі, а все, що їм вдалося зібрати понад неї, було їх доходом. У випадку несплати відкупщиками встановленого внеску допускалась відстрочка, а за невиконання взятого зобов'язання до них могло бути застосовано тюремне ув'язнення¹⁶.

Греки вперше апробували стратегію лібералізації митної політики та зниження мита для врегулювання та уникнення воєнних конфліктів, оскільки безпідставні збільшення розміру платежів або заборони на пропуск окремих товарів були приводами для війни.

На рубежі нового тисячоліття система державного управління Римської імперії, як і Греції, під впливом активного розвитку римського права набуває світського характеру, а у регулюванні товарообмінних операцій, як і решти суспільно-економічних відносин, державні структури переймають управлінські повноваження від церковних. Ураховуючи довершеність новітньої форми правового забезпечення, митна система в Римі була надзвичайно розвинутою, спрямованою на обслуговування товарообігу і мала явно протекціоністський характер.

Так, за часів Олександра Македонського (336–323 рр. до н. е.) основними товарними позиціями, які оподатковувалися високими ставками мита – від 25 до 50 %, були оливкова олія, мед та вино. Причиною застосування максимальних ставок мита був не стільки великий попит на дану продукцію, так олія використовувалась і як продукт харчування, і в лампових світильниках, і в чорнильницях написання, скільки те, що переробку маслин в олію забезпечували підприємства родини імператора¹⁷.

Зі 167 р. до н. е. фактично увесь тягар сплати податків було покладено на іноземців, оскільки в цей період громадяни Риму були звільнені від податків. У період правління Юлія Цезаря (44 р. до н. е.) відзначалося збільшення надходжень до державної скарбниці від митних зборів, яке відбулось не лише внаслідок збільшення обсягів торгівлі, але й через розширення асортименту оподатковуваних товарів, до яких були зараховані предмети розкоші (прикраси із дорогоцінних металів та каміння, шовкові вироби, перли, парфуми тощо). При цьому ставки мита не були єдиними: їх рівень коливався від 2–5 % в імперії до 25 % на східних кордонах.

Практично всі дослідники історії митної справи зазначають, що яскравий слід у ній, як і в термінології митної справи, залишила митна система Андалузії. Саме там у III ст. до н. е. в місті Тариф на півдні Іспанії, що

¹⁶ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 7.

¹⁷ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 67.

потребувала у той період під владою Карфагену, була вперше складена спеціальна таблиця, до якої були занесені назви товарів, одиниці їх виміру та зазначалася величина мита (збору) за провезення таких товарів через Гібралтарську протоку. Названа таблиця, в якій було систематизовано процедуру стягнення та розміри мита, в подальшому отримала на честь міста назву “тариф” і започаткувала тарифне регулювання¹⁸.

Аналогом іспанського тарифу є пізніший, проте найстаріший із правових документів з питань регулювання митно-тарифних відносин, що зберігся до нашого часу, – митний закон у вигляді пам’ятника вагою 15 тонн, який був віднайдений у ХІХ ст. у Пальмірі. Пальмірський митний тариф 137 р. н. е. являє собою шестиметрову плиту, де на грецькій та арамейській мовах зафіксовано найбільш повний перелік експортних та імпорتنих мит і порядку їх утримання. Списки тарифу були сформовані у грошових одиницях на обсяг однієї ємності або упаковки та залежали від способу перевезення (виду в’ючних тварин – верблюди, кінь, віслик). За своїм значенням – це була спроба сенату міста Пальміра запобігти конфліктам між купцями та митними чиновниками з приводу обкладання митом, розмір якого визначався за стародавніми звичаями, що призводило до різного тлумачення правових норм та викликало взаємне незадоволення¹⁹.

Оподатковувались під час ввезення чи вивезення олія, сіль та соління, парфуми, спеції та ароматичні речовини, а також ряд інших харчових продуктів та продукція тваринництва. Тариф був відкритий у 1881 р. російським непрофесійним археологом С. С. Абамелек-Лазаревим під час подорожі до Сирії, яка на той час була провінцією Османської імперії. У подальшому турецький султан передав кам’яну стелу як дипломатичний подарунок російському імператору, проте доставити її вдалося лише у 1901 р., після того, як її для зручності транспортування розпиляли на чотири частини для завантаження спочатку на повозки, а потім – залізничний вагон і морське судно. За іронією долі Пальмірський тариф на два роки був затриманий Одеською митницею через несплату мита за його ввезення, і лише у 1903 р. стела була виставлена в Ермітажі, де стоїть і зараз²⁰.

Цей артефакт являє собою приклад правового врегулювання в Римській імперії (Пальміра на той час входила до її складу) питань митного оподаткування і порядку сплати митних платежів у формі законів, спеціально присвячених митним питанням, які охоплює поняття “право портів”. І хоча на той період місця сплати митних платежів розміщувались не лише в портах (гаванях), звідки у попередні періоди розпочате стягнення прикордонних мит, але й на караванних шляхах, розташованих на материковій части-

¹⁸ Там само. С. 67.

¹⁹ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 171.

²⁰ Артефакты / Эрмитаж. URL: <https://www.hermitagemuseum.org/wps/portal/hermitage/digital-collection/25> (дата звернення: 01.08.2018).

ні, такі платежі переважно являли собою плату за проїзд та перевезення товарів певною територією.

Науковці зазначають, що справляння такого транзитного мита (portoria) здійснювали публікани – приватні особи, які брали на відкуп право стягнення державних податків, а основними характеристиками portoria були державний характер, характерний об'єкт оподаткування – товари, що ввозились або вивозились, установлення спеціальними законами і спрямування на наповнення державної скарбниці²¹.

Окреслені характеристики дозволили створити модель стабільної та достатньо життєздатної системи митного оподаткування, яка тією чи іншою мірою була запозичена іншими європейськими державами. Основні зміни в тарифному регулюванні відбувалися за рахунок вдосконалення розміру ставок мита і механізмів його нарахування.

Візантія, які отримали в користування вже побудовані Римською імперією місця збирання податків (митні застави) та організовану й законодавчо оформлену систему митного оподаткування, залишалось лише експериментувати з механізмами нарахування мита, виокремленням або об'єднанням податків, зміною розмірів їх ставок. Спеціалісти зазначають, що спочатку мито визначалось як октава, яка становила 1/8, або 12,5 %-ву ставку митного податку, при цьому вважалося, що октава поєднує мито і податок на продаж товару. Наприклад, мито становило 2,5 %, а податок на продаж – 10 %, як це було в Римській імперії.

Контроль Римської імперії, встановлений над чорноморським узбережжям, включав повну залежність античних міст від Риму. Римські правителі визначали організацію стягнення торговельних мит і податків на утримання призначеної адміністрації та легіонерів. Інтерес дослідників привернула організація митної системи Херсонесу в останні десятиріччя римського правління. Нею займалися спеціально призначені римськими правителями митарі. Безпосередньо стягнення мита було доручено митно-поліцейським постами, які дислокувалися по периметру кордону міської території. Пост складався з десяти легіонерів які не тільки контролювали переміщення людей, але й стягували мито за переміщення товарів. Митні платежі залежали від ваги вантажів, які перевозились на возах. Отримані гроші у повному обсязі йшли в доход держави²².

За часів імператора Юстиніана, який проводив активну державну політику у сфері митної діяльності, октаву було замінено на декату, коли стягувався однаковий 10-відсотковий податок з усього експорту та імпорту, було збільшено мережу митних пунктів, а торгівлю почали контролювали державні урядовці – імперські митники. Імператор використовував митну діяльність не лише для виконання тактичних фіскальних завдань, а і як ін-

²¹ *Кормич Б. А.* Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // *Lex Portus*. 2016. № 1. С. 55.

²² *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 70.

струмент захисту мануфактур з виробництва шовку, який відігравав роль міжнародного платіжного засобу, особливо в розрахунках з найманцями-варварами за військову службу. Добу Юстиніана вважають періодом розвитку візантійської торгівлі, коли всіляко підтримувались прямі контакти з країнами, де існувало шовкове виробництво, а торгових людей всіляко підтримували та спонукали до нових торгових проєктів. Починаючи з реформ Юстиніана I і аж до кінця VIII ст. знижувалося значення непрямого оподаткування одночасно зі зростанням державного втручання в процеси зовнішньої та внутрішньої торгівлі. На думку науковців, така тенденція була прямо пов'язана з діяльністю особливих державних чиновників-комерціантів. Це були посадовці на державному утриманні, спеціально уповноважені здійснювати від імені держави закупівлю шовку та інших товарів, що ввозились до Візантії. Діяльність комерціантів у VIII ст. перемістилась на кордони імперії, завдяки чому іноземні торговці втратили можливість вільно ввозити свої товари на територію Візантійської держави і не сплачували мито. Фактично, за таких умов держава віддала перевагу не додатковим прибуткам від непрямого оподаткування, а ефективному контролю за вартістю, кількістю і якістю товару, що продавався. Інститут комерціантів проіснував до початку IX ст., коли було ліквідовано державних агентів для закупівлі товарів у імпортерів та поновлено практику непрямого оподаткування із заміною державної монополії на купівлю-продаж товарів на сувору регламентацію процесу міжнародної торгівлі, яка відбувалась у спеціально відведених місцях – мітатах – під контролем державних чиновників²³.

Дослідники переконані, що протягом багатьох століть відбувалося і відбувається облаштування зовнішніх і внутрішніх митних просторів усіх держав світу. Від простого до складного йде процес наростання ідентифікації та регулювання ознак товару. З'являється не тільки штучний, але й об'ємний, ваговий, логічний вимір товарної маси, збільшується перелік кількісних і якісних ознак регулювання товару. Все це потребує більш адекватного інформаційного відображення характеристик товарів та обліку нових реалій у процесах міжнародного товарообміну. Виходить з обігу символічне позначення товару, все більшого значення набуває письмово-числова форма оперування. Під час переходу до державного регулювання товарообмінних процесів необхідно було створити спеціальний орган (інститут) виконавчої влади, який був би, з одного боку, органом фіскальної політики, а з іншого – правоохоронним органом, що створює умови для законного регулювання процесу обміну в інтересах держави, а також для реалізації національної протекціоністської політики. Таким чином,

²³ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 173; *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 70.

з'явилася митниця як соціальний інститут і як суб'єкт митних відносин та митної політики²⁴.

У більшості країн світу формування митно-тарифних відносин, на глибоке переконання фахівців з історії митної справи, відбувалося за подібними сценаріями еволюції. Спочатку основна мета і спрямованість їх розвитку полягала в задоволенні потреб державної казни шляхом нарахування мита і митних зборів, з часом це виконання охоронних функцій під час захисту економічних кордонів країни, а в подальшому – регулювання зовнішньоторговельних відносин, як правило, адміністративними чи економічними методами. У міру того, як розвивалося поняття митних відносин, особливо в разі застосування митного тарифу як інструменту регулювання купівлі чи продажу товарів у сфері зовнішньоекономічних зв'язків, формувались звичаї, правила та процедури нарахування і сплати митних платежів, фактично створювалась та розвивалась митна система держави²⁵.

Історія держави і права свідчить про те, що митні заходи і митна політика в цілому внутрішньо властиві будь-якій державі²⁶. Організація здійснення митної справи в Середньовіччі, після розпаду Західної Римської імперії, коли центрами торгівлі стають Візантія, Італія, Іспанія, Франція та Німеччина, деякий час ще спиралась на досвід попередніх періодів зі стягнення транзитного мита – як свого роду плати за переміщення товарів територією землевласника або використання об'єктів тогочасної інфраструктури (портів, доріг, мостів, паромних переправ або бродів, складів, амбарів, торгових майданчиків та ринків, “брамне мито” тощо). При цьому окремі автори зазначають, що прикордонні митниці раннього Середньовіччя мали переважно наглядові функції – недопущення вивезення зброї ворожим народам та контроль за цінами на окремі групи товарів, а високі мита шкодили міжнародному товарообміну, та наводять випадки, коли торговцю вигідніше було спалити корабель із товаром, ніж платити мито²⁷.

Вважається, що еволюція митної системи насамперед реалізовувалась через удосконалення фіскальної функції регулювання зовнішньої торгівлі, про що свідчать зміни в системі оподаткування. Якщо на перших порах фактично податки збиралися на місці торгівлі чи під час отримання права на торгівлю, то в подальшому з'являється новий вид зборів – прикордонні²⁸.

²⁴ *Бобрижна Г. В.* Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. С. 35.

²⁵ *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 71.

²⁶ *Кивалов С. В.* Таможенная политика и таможенное право в Украине: науч. издание. Одесса: Юрид. л-ра, 2006. С. 29.

²⁷ *Войтов С.* Еволюція митно-тарифного регулювання в контексті розвитку світової цивілізації // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 2. С. 75.

²⁸ *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 68.

Збирачі податків в європейських феодальних державах мали високе становище. У франків у 499 р. вони прирівнювались до королівських чиновників та посідали місце в одному ряду з єпископами і графами. Згідно з капітулом Карла Великого, митники перебували в підпорядкуванні посадової особи – графа, який одночасно вважався старшим королівським чиновником. У 982 р. статут м. Страсбурга передбачав право єпископа призначати чотирьох вищих міських чиновників: мера (як цивільного суддю та особу, що вирішує кримінальні справи), графа (коменданта фортеці), митника і казначея, при цьому два перші призначались із числа своїх придворних, а митника і казначея обирали з громадян міста. Пізніше у 1249 р. статут м. Фрайбурга надавав право обирати митних чиновників та звільняти їх від посади за недобросовісне виконання своїх обов'язків самій міській громаді. Якщо у період раннього феодалізму митники належали до привілейованої верхівки, в подальшому ця посада стає суспільною, такою, що служить інтересам купців та ремісників. Свідомо формування принципу єдиного підходу до оподаткування стала вирізьблена на воротах Нюрнбергу міська сценка, що зображувала митника, який на одну чашу терезів ставить гирі, на другій лежить товар, а поряд зображений купець, що готується сплатити мито. Девіз, що супроводжує сценку “Тобі, як і іншому”, відображає неупередженість митника біля воріт міста: він спостерігає за рівною вагою, рівною мірою та стягненням мита рівною мірою від усіх подорожуючих. Поступово персонал митниці значно збільшувався: так, у Базелі в XIV ст. у митниці працювали керуючий, завідувач складу, вісовщики, солевари, писарі по зерну та солі, ремонтники та осрамитель²⁹.

Передумовою відкриття кордонів для іноземних купців без побоювань щодо втрати контролю над торговельною діяльністю у Візантії IX ст. стала добре налагоджена адміністративна структура держави. Експансія слов'янських племен на прикордонні провінції Візантії сприяла появі візантійських митниць на північних кордонах імперії, на узбережжі Чорного моря, які виконували прикордонні функції: контролювали рух стратегічних товарів і не дозволяли вивозити до країн слов'янських варварів зброю, шовкові вироби, коштовні метали. Безпосередньо митна справа здійснювалась магістром і підпорядкованими йому двома архонтами, що були призначені особисто імператором³⁰.

Традиції організації митної справи в Європі поділяються на континентальну та британську модель збирання мита, виходячи з належності королю права на оподаткування. Б. А. Кормич зазначає, що в той час, як у континентальній Європі збирання подорожніх мит було прерогативою місцевих феодалів, в Англії це розглядалось як традиційне право короля. При

²⁹ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 12–13.

³⁰ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 174.

цьому збирання англійським королем мита базувалось на неписаному звичаєвому праві та не потребувало схвалення парламентом. Завдяки розвитку податкової та митної системи під контролем центрального королівського уряду королівство одним із перших почало набувати рис, характерних для сучасних держав: уже у XIII ст. почалося розмежування між різного роду зборами за державні послуги та митами, якими оподатковувались товари під час їх ввезення або вивезення³¹.

Л. М. Марков зазначає, що саме у XII–XIII ст. в Європі визрівають тенденції до розширення економічних зв'язків між містами та князівствами, а в митній політиці зміцнюються прагнення до створення єдиної митної політики на зовнішніх кордонах держави³².

Саме в Англії почалась активна протидія практиці збирання внутрішніх мит, які у ст. 41 Великої хартії вольностей зазначались як протизаконні, а від купців вимагалась сплата лише старовинних і справедливих, звичаєм установлених мит. Допускаючи вчинення порушень у сфері торгівлі (малих та великих проступків), король гарантував, що купець може бути оштрафований відповідно до важливості проступку, при цьому він сам і його товар повинні залишатись недоторканими (ст. 20). На цей акт звертає увагу і С. І. Доротич, який вважає прийняту в період правління Іоанна Безземельного у 1215 р. “Велику хартію вольностей” першою спробою упорядкувати стягування митного збору і поставити це під контроль держави в цілому та зазначає, що саме в Англії раніше за все намітилися об'єднувальні тенденції у сфері митної політики³³. У XV ст. переміщення товарів передбачалось виключно через чітко визначені пункти, а митні службовці були зобов'язані контролювати дотримання іноземцями заборони на вивезення грошей (монет). У цей період були прийняті закони, що зобов'язували іноземних купців витратити в Англії всі гроші, що були привезені із собою.

Проте митна централізація в європейських країнах буде відбуватись ще багато століть: між Англією і Шотландією митниці будуть ліквідовані у 1707 р., а застави між Англією та Ірландією – у 1823 р. У Франції митна єдність запанує у 1790 р., а Австрія сформує свою митну політику у 1775–1851 рр. В Італії митні бар'єри впадуть у 1859 р., а митне об'єднання Німеччини триватиме з 1842 до 1888 рр.³⁴

Таким чином відбувалось формування митної системи, яка виокремлювалась від загальної системи оподаткування: приймались правові акти,

³¹ Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // *Lex Portus*. 2016. № 1. С. 56–57.

³² Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 15.

³³ Доротич С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 69.

³⁴ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 16.

створювалась система уповноважених органів та професійних чиновників, які контролювали товари, що ввозились або вивозились із країни. І хоча митна система залишалась досить примітивною, у доповнення до функції фіскальної все частіше застосовуються функції регулювання товарообігу, коли розміри державного мита могли відрізнятися залежно від того, з якої країни ввозився товар. Так само в межах країни міста, одержавши право на рівні місцевого самоврядування встановлювати ставки податків та правила торгівлі, намагались через економічні важелі захистити власних виробників певної продукції, або обмежити чи навіть заборонити ввезення та продаж товарів, що вироблялись місцевими ремісниками.

Учені дослідили, що наприкінці XV ст. в Європі не лише зміцнюються феодальні монархії, створюються єдині національні держави, але й складається єдиний на території кожної держави ринок і пов'язана з цим єдність торговельної і митної політики. У цей же період складається і тісно пов'язаний з митними встановленнями інститут державних кордонів в їх сучасному розумінні. Таким чином, лише з розвитком товарно-грошових відносин, утворенням національних держав з'являється можливість розглядати державу як єдине ціле, яка здійснює централізовану владу в межах своїх кордонів і встановлює при цьому єдиний для всієї території митний режим ³⁵.

У XIV–XV ст. не лише англійські, але й французькі, німецькі та італійські міста саме через механізми обмеження обсягів привозних товарів намагались створити умови для розвитку власного виробництва. З одного боку, це усувало конкуренцію, а з іншого – гальмувало вільну торгівлю та потребувало змін в організації митної справи. Розвиток мануфактурного виробництва, технічні винаходи та великі географічні відкриття дали потужній поштовх розвитку торгівлі, яка у XVIII ст. стала важливим чинником зовнішньої та економічної політики держав. Боротьба за вихід і контроль за торговельними шляхами, ринки збуту і джерела сировини провокувала конфлікти та війни (Північну, Семилітню, англо-голландські тощо). Механізмом захисту власних промисловості й торгівлі від іноземної конкуренції уряди європейських країн вважали політику меркантилізму, найбільш повно доктрину якої виклав Томас Ман у своєму творі “Збагачення Англії за допомогою міжнародної торгівлі” (1664 р.). Він писав: “Усталеними засобами підвищення нашого добробуту і збагачення є торгівля з іноземцями, в якій завжди маємо дотримуватися правила: щорічно продавати чужинцям товару на більшу суму, ніж купувати їхнього” ³⁶.

Для розвитку власного виробництва кожній країні було необхідно не лише володіти сировиною, але й технічними засобами виробництва популярних товарів. До середини XVIII ст. виробництво дзеркал було монополією Венеції, яка загрожувала смертю кожному за розкриття секрету їх ви-

³⁵ Доротич С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 70.

³⁶ Ман Т. Дослідження про природу і причини багатства народів. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%> (дата звернення: 01.08.2018).

готовлення та перешкоджала переселенню робітників дзеркальних мануфактур. Не мали успіху спроби Франції отримати технологію цього виробництва, а про серйозність підходів до захисту економічних інтересів свідчить той факт, що, коли французький міністр Кольбер організував втечу кільком венеціанським робітникам, Венеція, втративши надію їх повернути, влаштувала їх отруєння. Своєю чергою, Франція під страхом смерті заборонила виїзд з країни робітників, що володіли технологією виробництва килимів, мережив, шовку та скла³⁷. Л. М. Марков вважає, що в цей період починає активно формуватися захисна функція митних органів, які поряд зі стягненням протекціоністських мит вживали нових митних заходів, та зазначає, що з посиленням таких заходів на кордонах європейських держав поширюються і засоби уникнення митних процедур – контрабанда, виникнення якої пов'язується із початком огляду (контролю) товарів та стягненням митних платежів. Одвічне змагання між контрабандою та митним контролем проявляється в тому, що щойно митники викривали нову витівку контрабандистів, останні вдавались до нового, більш рафінованого маневру, щоб рано чи пізно стати жертвою нових митних хитрощів. Саме винахідливість митних службовців не раз ставала тією небезпекою, на яку в останню мить наражались спроби контрабандистів.

Революційні події в Англії середини XVII ст. дали поштовх для встановлення нового економічного та суспільно-політичного порядку, який знищив усі перешкоди розвитку ринкових відносин і товарного виробництва. Завдяки промисловому виробництву Англія перетворилась на одну з найрозвинутіших країн світу та здобула першість у торгівлі, встановивши контроль над торговельними шляхами й основними ринками збуту. У 1656 р. парламент установив нові мита, остаточно розмежувавши внутрішні податки від оподаткування товарів під час ввезення та вивезення, а в результаті об'єднання із Шотландією та поширення англійського законодавства на всю територію об'єданого королівства Великої Британії на початку XVIII ст. припинилося взаємне оподаткування товарів.

Тенденція централізації влади в Європі до XVIII ст. формує цілісні державні структури з розвинутою системою внутрішніх інститутів суспільства та визначеною державною політикою. В умовах відкриття нових територій активно розвиваються колоніалізм та міжколоніальна торгівля. За умови посилення ролі та різноманіття міжнародних торговельних відносин виникає потреба їх визначення та впорядкування³⁸. Однією з таких структур, яка в цей період активно розвивається та поступово набуває сучасних рис, є митниця.

³⁷ *Марков Л. Н.* Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 19.

³⁸ *Войтов С.* Еволюція митно-тарифного регулювання в контексті розвитку світової цивілізації // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 2. С. 78.

До середини XVIII ст. Франція, маючи вдвічі більшу, ніж в Англії, чисельність населення та майже в чотири рази більшу територію, цілком підставно претендувала на роль лідера в Європі завдяки розвитку промисловості і торгівлі, насамперед предметами розкоші. Проте в подальшому економічний розвиток Франції знизив темпи через консервативну політику уряду, стримування розвитку мануфактур та виробництва, феодальну економіку та гальмування розвитку торгівлі, якій перешкождали численні внутрішні митниці, що стягували митні платежі, встановлені між провінціями. В цей період у Франції діяла складна і застаріла система непрямих податків і транзитних мит, а провінції самостійно визначали правила і процедури для переміщення товарів через кордон.

Громадянська війна 1648–1652 рр. у Франції (Фронда), розпочата внаслідок непродуманої та занадто обтяжливої податкової політики, завершилась перемогою королівського абсолютизму, епоха якого характеризується неефективною відкупною системою, що передбачала передачу на договірній основі збирання податків приватним особам, які в порядку передоплати вносили державі обумовлену суму доходу в обмін на право збирати платежі. Ж.-Б. Кольбер (1619–1683 рр.) на посаді міністра фінансів запровадив глибоку фінансово-податкову реформу, в ході якої було вдосконалено та дещо полегшено податкову систему, скасовано мита між провінціями, відмінено внутрішні митниці між північними і південними провінціями країни, що пожвавило торгівлю, та головне – введено єдині експортні та імпорتنі мита. Він був непримиримим викривачем зловживань у фінансових справах, самостійно керував такими розслідуваннями, за результатами яких відкупники податків, фіскальні чиновники були обкладені величезними штрафами, а злочинці навіть засуджувалися до смерті.

Важливу роль у модернізації митної системи Франції, як і в загальному промисловому розвитку країни відіграла революція 1789–1794 рр., завдяки якій було проведено ряд важливих соціально-економічних реформ, серед яких – і впровадження свободи торгівлі³⁹.

Остаточне оформлення цієї реформи, як вважає Б. А. Кормич, відбулось зі встановленням митного тарифу 1667 р., яким ввізні мита були суттєво підвищені, а повною мірою єдина митна система була створена вже після проголошення першої французької республіки у 1792 р.⁴⁰

Слабке економічне і політичне становище Німеччини у 70-х рр. XVIII ст., пов'язане зі збереженням феодальних відносин, переважанням аграрного сектора та розрізненістю німецьких князівств, не сприяло створенню прогресивної митної системи. Внутрішні митні збори і межі стримували розвиток торгівлі і промисловості. Феодальна роздробленість перешкождала встановленню економічних зв'язків між регіонами країни, фор-

³⁹ Литвиненко Я. В., Якушик І. Д. Податкові системи зарубіжних країн: навч. посібник. Київ: МАУП. 2004. С. 105–106.

⁴⁰ Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // Lex Portus. 2016. № 1. С. 60.

муванню єдиного ринку. С. Войтов зазначає важливу роль річкової торгівлі у середньовічній Німеччині, яка суттєво стримувалася великим різноманіттям мит і платежів, що існували у феодально-роздробленій державі⁴¹.

До середини ХІХ ст. у більшості німецьких земель зберігалася цехова організація ремесла, а масове застосування машин і розвиток промислової індустрії відбувається в Німеччині тільки у другій половині ХІХ ст. Важливу роль у розвитку промисловості відіграв Митний союз (1833 р.), який спочатку об'єднав тільки 18 німецьких князівств на чолі з Пруссією, а потім до нього приєдналися й інші. У рамках Німецького митного союзу (законом Тюрингського митного об'єднання) були ліквідовані митні застави, акцизи і внутрішні мита та встановлений єдиний митний кордон і єдиний митний тариф. Цей союз вважається першим кроком до об'єднання німецьких земель в єдину державу⁴².

Розглядаючи фіскальну функцію митних органів, науковці переконані, що саме вона є найдавнішою за всі інші, оскільки історія подібного роду державної діяльності сягає стародавніх часів, а виконання фіскальної функції залишалося єдиним завданням митної діяльності для європейських держав до кінця ХVІІ ст. Згодом поряд із фіскальною функцією виділяються ще дві – статистична та регуляторна, зародження яких у західноєвропейських країнах припадає на ХVІІ ст. Логічним завершенням цього періоду в розвитку митної справи, на їхню думку, стало формування єдиної митної політики в рамках держави та скасування внутрішнього мита⁴³. Відтак у пізньому середньовіччі та в ранньомодерну добу в європейських державах з різним економічним рівнем розвитку застосовувалися тарифні й нетарифні засоби регулювання міжнародної торгівлі передусім з метою: 1) заборони вивезення товарів, необхідних для армії в умовах ведення воєнних дій; 2) заборони вивезення зерна в разі неврожаю; 3) протекціонізму вітчизняним купцям; 4) заохочення імпорту товарів, що не вироблялися всередині держави; 5) прихованого субсидювання іншої держави⁴⁴.

Розвиток капіталізму в Європі привів до того, що із середини ХІХ ст. методи заборон, обмежень та митних перепон, були змінені принципом свободи торгівлі, що не могло не позначитись на організації діяльності мит-

⁴¹ *Войтов С.* Еволюція митно-тарифного регулювання в контексті розвитку світової цивілізації // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 2. С. 75.

⁴² *Литвиненко Я. В., Якушик І. Д.* Податкові системи зарубіжних країн: навч. посібник. Київ: МАУП. 2004. С. 110.

⁴³ *Марков Л. Н.* Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 17–20; *Ківалов С. В., Кормич Б. А.* Митна політика України. Одеса: Юрид. літ., 2001. С. 23; *Кормич Б. А.* Державно-правовий механізм митної політики України. Одеса: Астропринт, 2000. С. 21–22; *Ківалов С. В., Кормич Б. А.* Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики // Митна справа. 2001. № 5. С. 10.

⁴⁴ *Дячок О. О.* Становлення регулятивної функції митних органів // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2011. № 1. С. 23.

них чиновників та правилах переміщення товарів. Дослідники історії митної справи зазначають, що митні правила XVIII–XIX ст. в європейських країнах містять норми та приписи, що гарантують можливість швидкого оформлення митницею ввезених товарів та багажу купців, промисловців, туристів. Для прикладу, закон про дорожні кошти в Бадені у 1747 р. передбачав, що митники під час отримання дорожніх зборів з подорожуючих “не повинні їх довго затримувати, а зобов’язані обслуговувати з належною скромністю і без затримки та отримати збори відповідно до тарифу”. Баденський митний циркуляр 1807 р. містив пряму гарантію: “Добропорядні купці та перевізники товарів можуть бути впевнені, що до них не будуть застосовані надмірні або свавільні перевірки, які будуть застосовуватись у мірі, необхідній для отримання впевненості в правильності даних, що вони вказали”. Баденська митна інструкція 1821 р. установлювала, що митник повинен виконувати свої обов’язки швидко та без грубості. Закон Тюрінгського митного об’єднання 1833 р. установлював, що “обов’язок митних чиновників, незалежно від особи, з якою вони мають справу по службі, поводитись чемно, вести себе скромно, щоб опитування та огляди не були зайвими та не перевищували мету всієї справи”⁴⁵.

Дослідники прямо пов’язують удосконалення функції митного регулювання торгівлі з її розвитком, у ході якого митний тариф, будучи одним з найважливіших елементів митної справи, почав поступово перетворюватися на регулятор економіки. Спочатку мета митно-тарифного регулювання полягала лише у фіскальній функції, тобто в збиранні доходу, і лише пізніше на початку II тисячоліття н. е. з’явилася думка використовувати митно-тарифне регулювання в цілях захисту національних економік, що в остаточному підсумку стало початком виникнення митної політики. Справедливо вважається, що спочатку це сталося в країнах Європи, де почалася індустріалізація і стали складатися товарно-грошові відносини. Наступний етап (від епохи раннього капіталізму до промислового капіталізму) пов’язують із диференціацією всіх основних елементів, що становлять митну справу, в тому числі з поляризацією ідей, що стосуються концептуальних підходів до вироблення та реалізації державної митної політики⁴⁶.

Оскільки митні органи функціонують у певній соціально-економічній системі, є її елементом, підпорядковані загальним закономірностям розвитку цієї системи⁴⁷, то разом зі зміною торговельно-економічних відносин між країнами трансформується і митна політика, яка визначає порядок, обсяг та умови переміщення товарів через кордон. У всі часи митна політика

⁴⁵ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 21–22.

⁴⁶ Бобринжна Г. В. Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. наук. з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. С. 35.

⁴⁷ Князева О. О. Административно-правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 116.

формувався, виходячи з вимог захисту економічних інтересів держави, сприяння розвитку насамперед власного виробництва, але певним чином повинна була враховувати інтереси країн-партнерів за торговельними зв'язками.

Митну політику називають першою формою державного регулювання зовнішньої торгівлі, основними засобами здійснення якої є встановлення митного режиму переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, застосування митних тарифів, митних податків та інших платежів, а основними історичними формами є політика державного протекціонізму та політика вільної торгівлі (лібералізація). Вважається, що зміст протекціоністської політики полягає у створенні умов для розвитку національної економіки шляхом штучного обмеження конкуренції з боку інших держав та допомозі національним виробникам в освоєнні закордонних ринків збуту, використовуючи зовнішньополітичні позиції держави та державну підтримку експорту. Політика протекціонізму, своєю чергою, передбачає завищені ставки ввізного мита, застосування нетарифних, адміністративно-правових обмежень або повної заборони щодо ввезення певних видів товарів. Сучасна політика державного протекціонізму, зазначає В. М. Прусс, суперечить міжнародно-правовим актам з питань торгівлі та митного регулювання й у своєму чистому вигляді майже не існує, поступившись місцем політиці вільної торгівлі, та наголошує, що саме принципи вільної торгівлі стали головними в розвитку міжнародного економічного співробітництва у ХХ ст.⁴⁸

Фактично митна політика являє собою сукупність дій, які вживаються державою з метою вирішення суперечок і конфліктів з іншими країнами, усунення перешкод для захисту своїх інтересів або інтересів країн-компаньйонів. К. К. Сандровський визначає митну політику як систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної охорони державних кордонів і виконання зовнішньоекономічної програми даної держави в міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин⁴⁹, та вважає її найважливішою складовою зовнішньоторгової політики⁵⁰.

Дослідник міжнародних аспектів митної політики К. Г. Борисов вважає, що в системі міжнародних відносин держави виступають з позицій національної зовнішньої митної політики, тобто їх конкретні цілеспрямовані дії з охорони свого економічного суверенітету в міжнародній системі набувають першочергового значення, оскільки від них залежить узгодження норм і принципів міжнародного митного права і функціонування міжнародної системи економічних відносин взагалі⁵¹.

⁴⁸ Прусс В. М., Пітерська В. М. Організація митної справи в Україні: навч. посібник. Одеса: Фенікс, 2009. С. 20–21.

⁴⁹ Сандровський К. К. Таможенне право. Київ: Вища школа, 1974. С. 5.

⁵⁰ Сандровський К. К. Международное таможенное право: учебник. Київ: "Знання", КОО, 2000. С. 8.

⁵¹ Борисов К. Г. Международное таможенное право. Москва: Изд-во РУДН, 1997. 224 с. С. 17.

Митна політика формується під впливом не лише політичних і економічних чинників, науковці зазначають її здатність чутливо реагувати навіть на науково-технічні досягнення, що особливо проявилась на рубежі ХХ ст. Із Парижу, взятого в облогу під час франко-пруської війни, було запущено 65 повітряних куль з 2,5 мільйонами листів та посилок, а американець Ч. Хамільтон на літаку з контрабандним вантажем упродовж години тричі безперешкодно перелетів через мексиканський кордон. Ці та подібні факти спонукали до обговорення зацікавленими країнами необхідності підписання міжнародних домовленостей щодо регулювання повітряних польотів, затвердження маршрутів перельоту кордонів та правил митного контролю. А невдовзі після відкриття рентгенівських променів митники з піднесенням обговорювали питання використання рентгенапаратів у ході огляду багажу осіб, що перетинають кордон⁵².

У ХХ ст. активного розвитку отримала ідея об'єднання європейських держав, до якої більше тисячоліття звертались правителі та історики, воїни і мислителі.

Ідеї щодо створення співтовариства європейських держав виникли набагато раніше, ніж були реалізовані. Науковці звертаються до тисячолітньої історії європейського континенту і знаходять витoki ідеології його об'єднання у Стародавній Греції, що справедливо вважається батьківщиною демократії та західної цивілізації, на відміну від Римської імперії, розширення якої відбувалось насамперед завдяки військовим операціям, управління здійснювалось центральною державою та якій не були притаманні ідеали і принципи, на яких у сучасному світі формується ЄС.

Майже за тисячу років до заснування Європейського Союзу в сучасному його вигляді у ХІ ст. уже почали формуватись уявлення про Європу як певну спільноту, що базується на греко-римському спадкові, християнстві та культурі германських, кельтських, слов'янських та інших варварських народів. Підтримувалась ідея особливої місії континенту і католицькою церквою, яка мала домінуюче становище в регіоні. Перші письмові згадки про "Єдину Європу" історики зараховують до ХІV ст. З того часу філософи, державні діячі і правителі не полишали спроб віднайти кращу модель такого об'єднання: проводилась ідея створення федерації європейських монархій, ідеалізувалось створення "християнської держави" під управлінням французьких королів, пророкувалась можливість створення загальноєвропейської інституції на зразок Німеччини чи Швейцарії. Зі зниженням ролі церкви в житті суспільства в епоху Ренесансу трактування об'єднання Європи набуло гуманістичного змісту: мирне співіснування мала гарантувати єдина держава на чолі із монархом, що уособлював християнські чесноти. У ХVІІ ст. рівновагу з можливим об'єднанням планувалось забезпечувати завдяки економічним та господарським зв'язкам, найважливішим елементом забезпечення миру називалась вільна торгівля. Піс-

⁵² Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 22.

ля Тридцятилітньої війни вводиться нова термінологія – “забезпечення балансу сил в Європі”, виникає ідея створення конфедерації п’ятнадцяти християнських держав та обґрунтовані пропозиції формування наднаціональної верховної влади.

Великий внесок в ідею формування єдиної європейської держави зробили: Анрі Сен-Симон, на думку якого шлях побудови нового суспільства, вигідного для найбільшої кількості людей, має засновуватись на промисловому та сільськогосподарському виробництві, а єдиним спасінням для Європи повинно стати загальне перетворення; Віктор Гюго, який у 1849 році представив проект Сполучених Штатів Європи на кшталт Сполучених Штатів Америки, а через два десятки років офіційно заявив, що хоче бачити республіку всього континенту. В. Гюго вважав пріоритетним шлях створення Європи-республіки, в результаті чого мала виникнути структура загальноєвропейської спільноти, де не буде кордонів, бюджет буде бездефіцитним, люди матимуть можливість вільного переміщення⁵³.

У результаті Першої світової війни ідеї європейського федералізму відійшли на другий план, поступившись місцем пропагандистській ідеї профашистських організацій країн південної Європи, які створили франко-італо-іспанський рух за формування Латинського блоку як оплоту корпоративного соціального порядку, зміцнення позицій церкви й армії в суспільному житті. Проте згодом, як зазначає В. М. Пономарьов, поступово відбувалося і відродження довоєнних традицій пацифістського європеїзму, провідним ідеологом якого став граф Ріхард Кудерхове-Калергі. У 1923 р. він опублікував доволі дискусійну книгу “Пан-Європа”: та намагався довести, що для європейських країн існує лише одна можливість зберегти незалежність і вплив-створення Пан’європейської конференції та поетапне об’єднання в “унію від Португалії до Польщі”. Кудерхове-Калергі вважав, що першим кроком має стати координація політики європейських країн у всіх сферах суспільного життя, а також формування необхідної для цього системи керівних органів. Від міждержавної координації слід було перейти до створення пан’європейського митного, а згодом і валютного союзу; при цьому особливе значення надавалось проведенню узгодженої культурної та мовної політики. Пан’європейські ідеї знайшли підтримку у французьких політиків, за підтримки яких у 1924 р. був оприлюднений перший програмний документ – “Європейський маніфест”, який визначав завданням пан’європейського руху “об’єднання всіх демократичних держав континентальної Європи в одну інтернаціональну групу, в політичний і економічний союз”⁵⁴.

⁵³ Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем: науч.-практ. пособие / под ред. П. С. Барышникова, К. А. Цай. Москва: “Проспект”, 2016. С. 199.

⁵⁴ Пономарьов М. В. Історія країн Європи та Америки в Новітній час. Москва: Проспект, 2010. 416 с. URL: <http://rua.pp.ua/panyevropeyskoe-dvijenie.html> (дата звернення: 01.08.2018).

Через рік модель Пан'європейського союзу була представлена в Лізі націй, а у 1926 р. відбувся його перший конгрес, до участі в якому було запрошено більше 2 тис. делегатів, які представляли 24 держави. За умови збереження державного суверенітету було обговорено необхідність поряд з військовим співробітництвом розширення економічного та митного співробітництва європейських країн.

Як свідчать історики, незважаючи на оформлення цілісної організаційної структури, Пан'європейський союз залишався поки неофіційним форумом європейської політичної еліти. Але одночасно з ним був створений Європейський економічний і митний союз, під егідою якого у 1927 році були засновані “національні комітети” у 18 країнах Європи. Завдання союзу полягали в пропаганді зниження митних тарифів (“митного роззброєння”) і розробці відповідних законопроектів, запропонованих для розгляду європейським урядам. Першим успіхом союзу стало підписання вже наприкінці 1926 року Міжнародної сталєвої угоди, що регулювала виробництво сталі німецькими, французькими, бельгійськими та люксембурзькими підприємствами на основі узгоджених квот. Подібні проекти неофіційно стали називати “Економічними Сполученими Штатами Європи”, підкреслюючи їх політичну значущість⁵⁵. На X сесії Асамблеї Ліги націй у 1929 році був оприлюднений “Меморандум про основні принципи пан'європейського процесу”, в якому поряд із необхідністю переходу до більш цивілізованих міждержавних зв'язків між європейськими країнами, які знижують ризик виникнення конфліктів, ішлося про подолання економічного суперництва та необхідність створення “спільного ринку” як системи тісного митного, фінансового та виробничого співробітництва в межах Європи.

Опублікований у 1930 р. “Меморандум про організацію Федерального європейського союзу” окреслив програму II Пан'європейського конгресу (1932 р.), у результаті роботи якого були окреслені стратегічні цілі пан'європейського процесу зі створення Союзу країн Європи. Цей Союз мав гарантувати суверенітет європейських країн та сприяти їх усебічному співробітництву, а першочерговим кроком на шляху створення Союзу мало стати утворення Митної унії Європи і в рамках її – поступове усунення митних бар'єрів між державами Європи, митний захист європейської промисловості та сільського господарства від зовнішньої конкуренції, “раціональна організація європейського ринку”, введення однакового управління колоніями європейських країн, перехід до єдиної грошової системи. У перспективі Союз країн Європи мав реалізувати декілька широкопланових проектів: “європейська мирна політика”, “європейська соціальна політика”, “європейська політика свободи” та “європейська національна політика”, що залишились у проектах, як і намагання політичного та економічного об'єднання Європи, після того, що до влади в Німеччині прийшли нацисти.

⁵⁵ Там само.

Майже два десятки років та спільна перемога у Другій світовій війні знадобились європейським країнам для усвідомлення неможливості відокремленого існування одна від одної.

У 1947 р. тринадцять урядів європейських країн сформували Робочу групу для дослідження можливості створення в Європі одного або навіть кількох митних союзів, що базуються на засадах Генеральної угоди з тарифів і торгівлі. До складу зазначеної групи увійшли Економічний та Митний комітети. Основною метою діяльності останнього стало проведення порівняльного вивчення окремих аспектів митної справи, насамперед порядку здійснення митних процедур та можливостей їх стандартизації, підготовка єдиної товарної номенклатури, а також упровадження єдиних підходів щодо митної оцінки товарів.

Закономірним результатом об'єднаних зусиль стало швидке відновлення зруйнованої економіки, а на Європейському континенті у доволі короткий проміжок часу утворюється ряд міжнародних організацій.

1948 р. – Західноєвропейський союз, створений на основі Брюсельського договору про співпрацю в економічній, соціальній і культурній галузях та колективну самооборону, засновниками якого стали п'ять країн: Бельгія, Велика Британія, Люксембург, Нідерланди та Франція.

1949 р. – офіційно заснована Рада Європи (Лондонська угода), ідея створення якої належить Вінстону Черчиллю, який у вересні 1946 р. закликав створити Сполучені держави Європи. Засновниками Ради Європи стали 10 країн, а головною вимогою для вступу до РЄ стало визнання державою-кандидатом принципу верховенства права, її зобов'язання забезпечити права та основні свободи людини всім особам, які перебувають під її юрисдикцією, та ефективно співпрацювати з іншими державами з метою досягнення цілей РЄ.

1949 р. – військово-політичний союз держав Північної Америки та Європи (НАТО), головна роль якого полягає у забезпеченні свободи і безпеки країн-членів з використанням політичних і військових засобів.

Період після Другої світової війни науковці без перебільшення називають переломним у розвитку людства, а найбільш яскравим прикладом утворення інтеграційних угруповань, головною метою яких виступала лібералізація умов взаємної торгівлі, – Європейську економічну спільноту, яка стала митним союзом європейських держав та одним зі “стовпів” сучасного ЄС⁵⁶.

За три роки функціонування Економічного та Митного комітетів було опрацьовано організаційні та практичні аспекти уніфікації здійснення митних процедур, класифікації та митної оцінки товарів і підготовлено проекти Конвенції по номенклатурі для класифікації митних тарифів і Конвенції по оцінці товарів у митних цілях, які вважаються вагомим підґрунтям су-

⁵⁶Войтов С. Еволюція митно-тарифного регулювання в контексті розвитку світової цивілізації // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 2. С. 80.

часного міжнародного митного права⁵⁷. Підписані ці конвенції були 15 грудня 1950 р. у Брюсселі одночасно з установчим документом першої спеціалізованої митної організації – Конвенцією про створення Ради митного співробітництва, що набула чинності 04 листопада 1952 р. Фактично саме ця дата вважається моментом виникнення Всесвітньої митної організації, яка була створена 1952 р. як Рада митного співробітництва та є незалежним міжурядовим органом, чия монополія полягає в підвищенні ефективності діяльності митних адміністрацій⁵⁸. Україна набула членства в цій міжнародній організації лише після приєднання до Конвенції про створення Ради митного співробітництва 19 червня 1992 р.⁵⁹.

Офіційний початок європейської інтеграції традиційно пов'язують з 09 травня 1950 р., коли Роберт Шуман (міністр закордонних справ Франції) запропонував створити спільний ринок вугільної і сталеливарної продукції Франції, ФРН та інших західноєвропейських країн. Основною ідеєю “плану Шумана” було примирення Франції та Німеччини, а також недопущення між ними війни у майбутньому. Головним засобом досягнення цієї мети мав стати механізм управління та наднаціонального контролю над виробництвом і торгівлею вугіллям та сталлю, які залишались стратегічною для військових потреб продукцією. На думку автора ідеї, такий контроль мав здійснюватись “вищим органом” (прообразом Європейської Комісії).

Практична реалізація цього плану відбулась менше ніж за рік – 18 квітня 1951 р. шляхом підписання Паризького договору про створення Європейського співтовариства вугілля і сталі (ЄСВС), до складу якого ввійшли шість країн: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина та Франція. Чинності Договір про ЄСВС набув 23 липня 1952 р. У подальшому країни “європейської шістки” безуспішно намагались розробити проекти інтеграції в політичній та оборонній сферах, проте позитивні зрушення в інтеграційних процесах відбувались насамперед в економіці. Результатом таких ініціатив стала домовленість 1955 року про заснування Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратому), а у 1957 р. Європейського економічного співтовариства (ЄЕС).

Підписання Договору про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Договору про створення Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратом) відбулося в Римі 23 березня 1957 р., звідси й назва, що закріпилась за цими угодами, – “Римські договори”. Відповідно до укладеного договору, метою ЄЕС було усунення внутрішніх

⁵⁷ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 31.

⁵⁸ Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 157.

⁵⁹ Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва 1950 року: Постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 р. № 2479-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 35. Ст. 522.

торговельних бар'єрів усередині Співтовариства (створення зони вільної торгівлі), створення митного союзу і спільного ринку, що фактично означало забезпечення вільного руху територією країн – учасниць Співтовариства товарів, послуг, капіталу та робочої сили. Метою Євратому визначалася співпраця країн-членів у використанні ядерної енергії в мирних цілях. Зазначені договори набули чинності одночасно – 01 січня 1958 р.

Подальша інтеграція потребувала створення єдиної структури інститутів, що забезпечують розвиток європейської інтеграції. І у квітні 1965 р. було досягнуто домовленостей про об'єднання виконавчих органів ЄСВС, Євратому та ЄЕС, а 01 липня 1967 р. цей Договір набув чинності. Основними інститутами стали: Європейська комісія, Рада Європейського Союзу, Європейський Парламент та Суд Європейського Союзу. У грудні 1974 р. до цих органів додався новий – Європейська Рада, яка складається з глав держав та урядів країн – членів ЄС.

Європейська інтеграція в межах цілей, установлених Римським договором 1957 р., передбачала три етапи: утворення зони вільної торгівлі, формування митного союзу та спільного ринку, які фактично були досягнуті у 1968–1969 рр. Фактично та юридично оформлені рамки Європейського економічного співтовариства були відкритими для нових країн, що готові розділити європейські цінності. У ході Паризької конференції 1972 року з'явилося поняття “Європейський Союз”. Уже з 01 січня 1973 р. членства в ЄЕС набули Велика Британія, Данія, Ірландія; 01 січня 1981 р. – Греція; 01 січня 1986 р. членами ЄЕС стали Іспанія та Португалія.

Удвічі збільшивши кількість своїх членів, країни Європейської Спільноти у лютому 1986 року підписали Єдиний європейський акт, що набрав чинності з 01 липня 1987 р. та визначив подальші цілі Європейської інтеграції, які охоплювали кілька напрямів. Так, за 15 років (до 1993 р.), як і прогнозувалось, був утворений Єдиний внутрішній ринок, який, будучи наступним етапом економічної інтеграції, включав гармонізацію економічної політики та інституцій, а також запроваджував спільну політику в соціальній сфері, в галузі науково-технологічного розвитку та охорони навколишнього середовища. Цей нормативний документ вніс зміни до Римських договорів та поширив інтеграційний процес на сферу зовнішньої політики. Не можна оминати увагою і те, що саме в Єдиному європейському акті було поставлено питання про створення Європейського Союзу як спільноти не лише економічного, але й політичного характеру.

Договір про Європейський Союз було підписано в Маастрихті 07 лютого 1992 р. (звідси загальноприйнята назва “Маастрихтський договір”). Він набрав чинності 01 листопада 1993 р. та визначив “три опори” для будівництва майбутньої Європи: “перша опора” – європейські співтовариства: ЄСВС, Євратом та Європейське Співтовариство, яке стає основною рушійною силою процесу інтеграції і являє собою “наднаціональний феномен”; “друга опора” – спільна зовнішня політика та політика безпеки; “третья опора” – співробітництво у сферах юстиції та внутрішніх справ. За-

сновники ЄС були переконані у необхідності сприяння подальшому розвитку демократичних та ефективно функціонуючих інститутів для забезпечення можливості кращого виконання завдань в умовах єдиної інституційної структури та об'єднували свої зусилля для укріплення та більш тісного зближення економік своїх країн для встановлення економічного та валютного союзів і завершення формування єдиного внутрішнього ринку, що відповідає четвертому та п'ятому рівням економічної інтеграції. Науковці називають Митний союз Європейського Союзу одним з найбільш успішних прикладів європейської інтеграції та європейської політики, який протягом більше сорока років служить стабільною основою для економічної інтеграції та зростання в Європі ⁶⁰.

З 01 січня 1995 р. до країн – членів Європейського Союзу додалися Австрія, Фінляндія та Швеція.

Укладений у жовтні 1997 р. Амстердамський договір (набув чинності 01 травня 1999 р.) вніс зміни та доповнення до Маастрихтського договору про Європейський Союз, Римського договору про заснування Європейського (економічного) співтовариства та Євратому, Договору про заснування ЄСВС. Новації стосувались насамперед повноважень та напрямків діяльності, а особлива роль належала укладеній ще у 1985 р. Шенгенській угоді про вільне (безвізове) пересування громадян у межах Європейського Союзу.

Основним елементом формування економічного та валютного союзу ЄС як найвищого етапу інтеграції стало введення до готівкового обігу з 01 січня 2002 р. єдиної грошової одиниці ЄС – євро.

Дослідниця проблем функціонування Митного союзу ЄС Я. Кістанова зосереджує увагу на тому, що у 2003 р. почалася масштабна модернізація митних правил і процедур Європейського Союзу, в тому числі збільшення ролі митниці в безпеці зовнішніх кордонів, раціоналізація правової бази, вдосконалення гармонізації митних правил та їх здійснення, спрощення митних процедур та комп'ютеризація всіх звітів і передачі даних. Першою істотною зміною в рамках модернізації вона називає прийняття у 2005 р. поправки до Митного кодексу у сфері охорони та безпеки, який проклав шлях для впровадження у 2011 р. систематичного та автоматизованого аналізу ризиків на основі даних торгівлі, що надаються в електронному варіанті до входу і виходу товарів. Доведено, що більшість нових можливостей завдяки розвитку інформаційних технологій національні митні органи нині використовують шляхом приймання митних декларацій в електронному вигляді (у 2013 р. більше 90 % усіх митних декларацій ЄС подавалось в електронному вигляді), а завдяки високій стадії розвитку і застосування інформаційних технологій значно підвищується ефективність Митного союзу ⁶¹.

⁶⁰ Кістанова Я. Митний союз Європейського Союзу: проблеми функціонування та перспективи розвитку // Юридичний вісник. 2013. № 3. С. 187.

⁶¹ Кістанова Я. Митний союз Європейського Союзу: проблеми функціонування та перспективи розвитку // Юридичний вісник. 2013. № 3. С. 191–192.

Рекордним стало розширення Європейського Союзу, яке відбулось 01 травня 2004 р., коли одразу десять країн (Польща, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словенія, Кіпр, Мальта, Естонія, Литва, Латвія) одночасно вступили до його складу. 01 січня 2007 р. до ЄС приймають Болгарію і Румунію, а 01 липня 2013 р. Хорватія стає 28-м членом ЄС.

Активне розширення Європейського Союзу 2004 р. призвело до глобальних змін політичних, географічних та економічних умов для України та Євросоюзу. У цей період був затверджений План дій “Україна – Європейський Союз”, один із розділів якого “Митні справи” визначив основні кроки України на шляху адаптації митної діяльності до вимог ЄС. Ці кроки не передбачали одномоментного впровадження, а мали поступовий характер, розрахований на достатньо довгий період часу:

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

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

- по-третє, впровадження митного контролю, який базується на аналізі ризиків, та визначення необхідного організаційного забезпечення;

- окрема увага була приділена підготовці та введенню в дію законодавства у митній сфері: щодо митного контролю прекурсорів, контрафактної та піратської продукції, товарів подвійного призначення, предметів культури ⁶².

Науковці зазначають, що становлення митних служб держав Балтії, що входили до складу СРСР, а також колишніх республік СФРЮ, зокрема Словенії та Хорватії, було ускладнено необхідністю створення по суті нових державних митних кордонів. Протягом багатьох років нормальній роботі митної служби Хорватії перешкоджала війна із сусідньою Сербією ⁶³.

Відповідно до ст. 3 Консолідованої версії договору про ЄС, метою Союзу є підтримування миру, своїх цінностей і добробуту своїх народів. При цьому Союз надає своїм громадянам простір свободи, безпеки й правосуддя без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб разом з належними заходами, пов’язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та запобіганням і боротьбою зі злочинністю.

⁶² План дій “Україна – Європейський Союз”. Європейська політика сусідства: дата схвалення Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_693/page (дата звернення: 01.08.2018).

⁶³ Доротиш С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 96–97.

Завершення сучасного етапу створення Європейського Союзу, який насамперед є союзом митним, виходячи зі спільної митної політики та керуючись єдиним законодавством (у тому числі Єдиним митним тарифом), привело до формування складної системи контролю за переміщенням товарів та предметів через митні кордони 28-ми країн – учасниць ЄС, митні адміністрації яких забезпечують перевірку законності ввезення та вивезення товарів у більш ніж 1000 митниць, розташованих на сухопутних, повітряних і морських кордонах ЄС, включаючи 133 пункти пропуску для автомобільного та залізничного сполучення, що функціонують на майже 10 тис. км східного сухопутного кордону. Крім цього, Європейський Союз має понад 250 міжнародних аеропортів.

До основних видів діяльності, що виконуються митними адміністраціями Митного союзу, спеціалісти зараховують: 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 збирання 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, щодо 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 найважливіших горизонтальних процесів належить: 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. Зазначаючи, що хоча митне законодавство ЄС і директиви ЄС у цій сфері загальні, а деякі бази даних спільні, науковці визнають, що значення окремих країн, 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 інфраструктури⁶⁴.

У зв'язку із цим слід зазначити, 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 рр.) жодним чином не визначали організаційні засади функціонування митних адміністрацій. Так, до основних завдань, які Митний кодекс ЄС 2013 р. ставить перед митними органами, зараховано здійснення контролю міжнародної торгівлі, сприяння справед-

⁶⁴ Кістанова Я. Митний союз Європейського Союзу: проблеми функціонування та перспективи розвитку // Юридичний вісник. 2013. № 3. С. 189.

ливій та відкритій торгівлі та реалізації зовнішніх аспектів внутрішнього ринку, спільній торговельній 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 та незаконної торгівлі і водночас підтримку законної комерційної діяльності; забезпечення захисту і безпеки Союзу і його резидентів, захисту навколишнього середовища із тісною співпрацею, де прийнятно, з іншими відомствами та забезпечення належного балансу між митним контролем та розвитком законної торгівлі.

Ураховуючи різноманіття організаційних форм та внутрішньої структури національних органів, що здійснюють безпосередню реалізацію митної справи, під поняттям “митні органи” у Митному кодексі ЄС 2013 р. розуміють митні адміністрації країн-учасниць, відповідальні за застосування митного законодавства, а також інші відомства, уповноважені відповідно до національного законодавства застосовувати митне законодавство в певній його частині⁶⁵. У зв'язку з наведеним цілком погоджуємося 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 права⁶⁶.

Це не перешкоджає різноманітним міжнародним інституціям опікуватись 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 рр. ХХ – початку ХХІ ст. з боку таких впливових міжнародних організацій, як СОТ, Всесвітня митна організація, ЮНКТАД, Світовий банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародна торгово-промислова палата та інших, відзначав Д. В. Приймаченко. І ми цілком погоджуємося з його думкою, що провідне місце серед системи міжнародних органів, покликаних забезпечувати координацію діяльності митних органів різних країн, надання їм технічної допомоги, підготовку спеціалістів у сфері митної діяльності, належить ВМО, яка опрацьовує, впроваджує і відновлює міжнародні конвенції та інші правові інструменти у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин. Ця організація є депозитарієм міжнародних

⁶⁵ Регламент (ЄС) № 952/2013 Європейського парламенту і Ради від 09.10.2013 р., який затверджує Митний кодекс Союзу // Офіційний журнал Європейського Союзу. 2013. Л. 269, Т. 56. Ст. 3.

⁶⁶ Додин Е. В. Сборник научных трудов / Одесская нац. юрид. академия. Львов: Сполум, 2009. Т. III. С. 187.

митних конвенцій, що регулюють різні напрями митної діяльності. За дорученням СОТ ВМО виконує технічні функції з питань розробки методів визначення митної вартості й правил походження товарів. Основними напрямками діяльності ВМО є вдосконалення наявних 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 ⁶⁷.

Європейський Союз як об'єднання, яке піклується про зміцнення єдності своїх економік та забезпечення їхнього гармонійного розвитку шляхом зменшення наявних відмінностей між різними регіонами та долаючи відсталість регіонів, що перебувають у менш сприятливих умовах, усуває до країн – кандидатів на вступ певні вимоги, що фактично являють собою критерії вступу країн у Європейський Союз. Вони були прийняті у червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені і підтверджені у грудні 1995 р. на Мадридському засіданні Європейської Ради.

Сучасні дослідження права ЄС дозволили колективу авторів дійти висновку, що в Європейському Союзі гармонізація внутрішнього права держав-членів з правом Євросоюзу охоплює насамперед сферу функціонування внутрішнього ринку ЄС. При цьому основними способами гармонізації тут виступають імплементація у внутрішньому праві положень директив, взаємне визнання державами-членами чинних національних стандартів до ухвалення на рівні ЄС загальноєвропейських стандартів, а також приєднання держав-членів до міжнародних конвенцій ⁶⁸.

Крім загальних вимог з дотримання в державі демократичних принципів, принципів свободи та поваги прав людини, а також принципів правової держави, Копенгагенські критерії вимагають, що в країні має бути конкурентоздатна ринкова економіка і повинні визнаватися загальні правила і стандарти ЄС, включаючи прихильність цілям політичного, економічного і валютного союзу.

За умови дотримання зазначених критеріїв Україна, яка підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, визнана Європейським парламентом такою, що має перспективу членства.

1.2. Історія виникнення та діяльності митних органів України

Питання історії створення митної системи та розвитку її елементів поряд з еволюцією митного-тарифного регулювання не одну сотню років залишаються досить актуальними. Крім видатних учених: С. Ю. Вітте,

⁶⁷ *Приймаченко Д. В.* Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. С. 378–379.

⁶⁸ *Європейське право: право Європейського Союзу: підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова.* Київ: Ін Юре, 2015. Кн. 2: Матеріальне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, К. В. Смирнова, І. В. Влялькó та ін. С. 126.

К. М. Лодиженського, Ф. Ліста, Д. І. Менделєєва, А. Бера, Д. Рікардо, А. Сміта, Д. І. Яворницького, І. І. Янжула, до провідних українських та зарубіжних науковців, які досліджували ці питання, слід зарахувати Д. В. Архієрейського, І. Г. Бережнюка, В. М. Бойка, С. Г. Войтова, П. П. Гай-Нижника, К. Є. Гальського, О. П. Гребельника, Є. В. Додіна, А. А. Дубініну, Н. М. Дук, О. О. Дячка, Л. Ю. Жеребцову, К. М. Колесникова, В. Т. Комзюка, Л. М. Маркова, О. В. Морозова, А. П. Мицак, О. В. Никанорову, В. А. Острога, А. П. Павлова, П. В. Пашка, К. К. Сандровського, Д. В. Суходоєва, В. В. Філатова, В. В. Ченцова, В. Б. Чорного та ін.

До зазначеного питання зверталися спеціалісти різних галузей: історики, економісти, юристи, соціологи, фахівці з державного управління та міжнародного права. Відповідно, індивідуальний та галузевий спрямований напрям дослідження у кожному випадку формували унікальну систему методів його проведення, впливали на обсяг теоретичної та емпіричної бази наукових розробок. Переважна більшість авторів розглядала формування та функціонування митної системи в контексті державотворчої, міжнародно-політичної або соціально-економічної історії певних періодів існування української державності.

Розглядаючи доробки в окресленій сфері відзначимо відсутність єдиного підходу до періодизації історії створення митних органів, яка у кожного науковця була пов'язана із різними ключовими подіями або соціальними явищами, важливість яких залежала від напрямку дослідження.

Так, узгоджений із версією радянського періоду варіант п'яти етапів розвитку митної справи, подає В. В. Філатов:

- період Київської Русі;
- період Гетьманщини;
- період Української Народної Республіки;
- період СРСР;
- період незалежної України ⁶⁹.

Такої ж думки щодо етапів історії становлення і розвитку митної системи та митних органів на території України дотримується В. Т. Комзюк ⁷⁰.

Через призму історичних подій проведено періодизацію історії митної справи в Україні А. А. Дубініною, яка пропонує умовно поділяти її на 6 етапів:

I – докиївський період в історії митної справи на українських землях (V ст. до н. е. – VIII ст. н. е.);

II – період Київської Русі та монголо-татарського панування (XI–XVII ст.);

III – період запорізького козацтва – Гетьманщини (XVI ст. – перша половина XVIII ст.);

⁶⁹ Філатов В. В. Історія формування митної системи України та умови розвитку національного митного законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 2. С. 313.

⁷⁰ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 17.

IV – період входження українських земель до Російської імперії (кінець XVIII – початок XX ст.);

V – митна справа в Україні у радянську добу (1917–1991 рр.);

VI – період становлення та розвитку митної справи у період незалежності української держави (з 1991 р.)⁷¹.

Погоджуються саме з такою періодизацією і автори Митної енциклопедії⁷².

О. В. Никанорова у ході дослідження шляхів історичного розвитку функцій і компетенції, яка нині властива митним органам, також виділяє саме ці шість етапів та наголошує, що ті функції, які нині реалізуються митними органами, виникли раніше, ніж самі митні органи, і тому деякий час реалізовувались іншими суб'єктами владних повноважень (причому не завжди державними органами)⁷³.

Серед істориків тривають дискусії щодо періодизації української історії в цілому та часових меж епохи Київської Русі. Погоджуючись із обгрунтуванням П. П. Толочка та Л. В. Войтовича, які умовно датують цей період 882–1240 рр., зауважимо, що в запропонованій вище періодизації IX–X ст. не зараховані до жодного з історичних етапів⁷⁴.

Аналогічну періодизацію еволюційного процесу основних митно-правових інститутів знаходимо у Ф. Л. Жорна, який підкреслює об'єктивність висновку про те, що митна справа є однією з важливих ознак державності. Відмінність лише в часових рамках періоду Київської Русі, яка, на думку вченого, проводила власну митну політику вже у IX–X ст. н. е., оскільки на час укладання у 911 р. договору князя Олега з Візантією, у київських слов'ян як норма звичаєвого права вже існувало правило збирати мито, під яким, на думку дослідника, розумівся податок за провезення товарів не тільки іноземних, але й з одного міста до іншого (тобто був різновидом державного податку). Об'єктивно оцінюючи суспільно-політичні події, що відбувались на українських землях у зв'язку з різними окупаційними режимами (у тому числі монголо-татарською навалою), науковець констатує, що такі події вносили свої зміни в митну справу і термінологію, але головне, що за будь-якої влади митна справа існувала. При цьому зазначається, що кожний тимчасовий володар української землі проводив свою митну політику, бо це завжди було перспективним методом поповнення державної скарбниці⁷⁵.

⁷¹ Дубініна А. А., Сорочкіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 11.

⁷² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 320–328.

⁷³ Никанорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 46, 50.

⁷⁴ Войтович Л. В. Середні віки в Україні: хронологія, проблеми періодизації // Український історичний журнал. 2003. № 4. С. 136–137.

⁷⁵ Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2001. С. 11–13.

Відомий спеціаліст митної справи, практик і науковець Л. М. Марков, який 30 років тому досліджував історію митної справи, також переконаний, що древні східні слов'яни (VI ст. н. е.), землями яких протікали численні судноплавні річки та проходив великий торговий шлях “із варягів у греки”, активно спілкувалися з населенням Причорномор'я, Прибалтики, Приазов'я у ході товарообміну із сусідами-іноземцями, а відтак не могли не знати про існуючі правила торгівлі та митні звичаї, не були осторонь порядків щодо збирання торговельних та проїзних мит, які певною мірою слугували засобом підсилення міцності союзів племен та князівств⁷⁶. Іншої думки дотримується радянський учений Є. Г. Осокін, який вважав, що система митних давньоруських правил була завезена князю Володимиром грецькими священиками для поширення християнства, тобто набагато пізніше – лише у 988–989 рр.⁷⁷

Розглядаючи організаційно-правові основи становлення системи дізнання митних органів Української держави, Н. В. Ігнатко охоплює періодизацією лише досить невеликий проміжок часу – із середини XVII ст. до нашого часу, що обумовлюється метою дослідження, та виділяє п'ять часових відрізків:

- період Козацько-гетьманської держави (середина XVII ст. – кінець XVIII ст.);
- час поглинання української державності імперськими структурами (кінець XVIII ст. – початок XX ст.);
- період забезпечення провадження дізнання митними органами Української Народної Республіки, Гетьманату Скоропадського, Директорії, Західноукраїнської Народної Республіки (1917–1919 рр.);
- радянську добу (1919–1991 рр.);
- період незалежної України (з 1991 р.)⁷⁸.

Колектив авторів навчального посібника “Митна справа” в лекції з історії розвитку митної справи охоплює лише чотири найбільш вагомні етапи її еволюції з раннього середньовіччя до сучасності, серед яких виділяють період Київської Русі, Польсько-Литовський період, часи Російської імперії та радянської системи⁷⁹.

Акцентуючи увагу на формуванні митно-тарифних відносин у ході еволюції митної справи на території України і пов'язуючи їх виникнення насамперед з розвитком міжнародних економічних відносин, О. П. Гребельник вважає, що такі відносини в Україні започатковуються із VI ст. до нашої ери, коли на теренах Північного Причорномор'я з'явилися міста-держави, в

⁷⁶ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 24–25.

⁷⁷ Осокін Е. Г. Внутренние таможенные пошлины в России. Казань: Губ. тип. 1950. С. 21.

⁷⁸ Ігнатко Н. В. Організаційно-правові основи становлення системи дізнання митних органів української держави (середина XVII – початок XXI ст.): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 205 с.

⁷⁹ Митна справа. Курс лекцій: нав. посібник: у 3 т. / за ред. А. Д. Войцещука. Київ: Мануфактура, 2006. Т. 1. С. 123–124.

яких почалося стягнення податків за пересування через чужу територію. Другий етап розвитку митної справи автор пов'язує з появою та розвитком Київської Русі (IX–XI ст. н. е.), та окремо виділяє регулювання митних відносин за литовсько-польського періоду (XII ст. – середина XVII ст.). Наступним етапом розвитку митно-тарифної системи науковець називає часи Козацької держави (середина XVII ст. – друга половина XVIII ст.) та наполягає, що власне митна система (до її зруйнування указом Єлизавети від 15 липня 1754 р.) була однією зі складових, на якій базувалась незалежність державного існування України. З другої половини XVIII ст. і до поновлення державності в Україні у листопаді 1917 року самостійна митна політика не проводилась, а митна справа регулювалась виключно законодавством Російської імперії. Новий етап становлення митної системи, який відраховується від проголошення Четвертим універсалом Центральної Ради України, включає утворення Західноукраїнської республіки та завершується у 1920 році, відколи формування митної політики входить у радянську епоху. Сучасний період розвитку митно-тарифної політики розпочинається на початку 90-х рр. XX ст. і поділяється автором ще на п'ять етапів⁸⁰.

Відомий фахівець у галузях міжнародного та митного права К. К. Сандровський відзначає фіксацію розвитку митної діяльності на території сучасної України у VIII–IX ст.⁸¹. Зазначаючи доволі довгу історію формування та розвитку митної системи України, науковець вважає, що, не враховуючи періоду Київської Русі, де започатковувалась вітчизняна митна справа, митна справа Козацької держави почалась з універсала Богдана Хмельницького від 28 квітня 1654 р. та проіснувала рівно сто років, до фактичної її ліквідації указом імператриці Єлизавети Петрівни від 15 липня 1754 р. У подальшому виділяється нетривалий період існування самостійної митної системи (жовтень 1917 р. – 06 липня 1923 р.) у межах спочатку Української Народної Республіки, а потім Радянської України до утворення Союзу РСР. Увесь наступний період – аж до прийняття Закону про митну справу України від 25 червня 1991 р., – митна справа, за висновком науковця, залишалась прерогативою загальносоюзних органів⁸².

Л. Ю. Жеребцова, яка присвятила своє дослідження питанням формування митної системи на українських землях Великого князівства Литовського, вважає серйозним недоліком попередніх наукових розвідок ігнорування специфіки розвитку митної системи на Волині, Київщині, Брацлавщині (які були у складі Великого князівства Литовського) та недопустимим, коли в одному періоді часто під назвою “литовсько-польська доба” змішуються особливості функціонування митної системи на українських

⁸⁰ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 68, 71, 74, 82, 94, 97, 101, 111.

⁸¹ Сандровський К. К. Таможенное право в Украине: учеб. пособие для студ. юрид. вузов и ф-тов. Киев: Вентури, 2000. С. 7.

⁸² Сандровський К. К. Международное таможенное право: учебник. Киев: Знання, КОО, 2000. С. 11.

землях у складі Литовського князівства та в українських землях, що в той же час перебували у складі Польщі⁸³.

У дисертаційному дослідженні з теорії та історії держави і права, присвяченому становленню та розвитку митного законодавства на території України, проведеному А. П. Мицак, також підтверджується, що митна охорона кордонів є одним з елементів державності, яка існувала на території України з давніх часів. Але не зважаючи на те, що суспільно-політичні події, які відбувалися на українських землях, пов'язані з різними державними режимами, за будь-якої влади митна справа існувала, і авторка поділяє її на п'ять періодів:

1) IX–XVII ст., коли митна справа і митне законодавство лише формувалися і не мали цілісного характеру, а митні відносини пройшли шлях від умов становлення державності за часів Київської Русі через існування Галицько-Волинського князівства та Речі Посполитої до умов Гетьманщини;

2) XVIII ст. – 1917 р. – митна справа і митне законодавство розвивалися від проведення незалежної митної політики Б. Хмельницьким – до скасування 1754 р. права українського уряду проводити власні митні відносини;

3) 1917–1922 рр. – митні відносини розвивалися в умовах формування української державності за часів УНР, Гетьманату, Директорії та ЗУНР. У цей період через надзвичайні революційні та воєнні умови митні відносини мали фрагментарний і непостійний характер;

4) 1922–1991 рр. – митна справа та митне законодавство розвивалися в умовах існування Радянської держави, коли митна система переважно мала лише монополію на зовнішньоекономічні відносини;

5) з 1991 р – формувалися митна справа та митне законодавство від проголошення незалежної України⁸⁴.

У комплексному дослідженні, проведеному у 2006 р. колективом науковців Академії митної служби України під керівництвом П. В. Пашка та В. В. Ченцова, для періодизації історії митної справи і митної політики в Україні застосовано схему, що враховує єдність географічної території як поля історичного дослідження та митної діяльності на ній різних цивілізацій, та запропоновано вирізняти такі етапи:

I період: VI ст. до н. е. – VI ст. н. е. – визначається як доба існування на території півдня сучасної України давньогрецьких міст-колоній та привнесення на ці терени митних традицій античних держав;

II період: VI–IX ст. – характеризується активною участю ромеїв, готів, хозарів, арабів, скандинавів та слов'ян у міжнародно-торгівельному трикутнику Західна Європа – Візантійська імперія – держави Кавказу і Близького Сходу та знайомством з організацією митної діяльності в ранньофеодальних варварських державах;

⁸³ Жеребцова Л. Ю. Формування митної системи на українських землях Великого князівства литовського: джерела і методи дослідження: дис. ... канд. істор. наук. Дніпропетровськ, 2008. С. 156–157.

⁸⁴ Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 184.

III період: X ст. – перша половина XIV ст. – час формування митної системи Давньоруської феодальної держави та особливостей здійснення митних процедур у феодальну добу;

IV період: друга половина XIV ст. – середина XVIII ст. – характеризується функціонуванням в українських землях митних систем Великого князівства Литовського, Польщі, Кримського ханства, Османської імперії, Молдавського князівства, Московського царства, а також існування автономної гетьманської системи з 1654 до 1754 рр. в умовах політичної унії з Росією. Українські землі належали до складу кількох сусідніх держав, кожна з яких мала власну адміністрацію та законодавство, що регулювало, зокрема, й митні відносини;

V період: середина XVIII ст. – початок XX ст. – дає можливість визначити роль і місце українських земель у митній стратегії урядів Австрійської та Російської імперій;

VI період: 1917–1918 рр. – невеликий, але важливий етап, пов'язаний зі спробою створити повноцінну національну митну структуру урядами Української Народної Республіки та Української держави гетьмана П. Скоропадського;

VII період: 1920–1991 рр. – функціонування на території Української РСР радянський митних органів. Україна, незважаючи на статус союзної республіки, не контролювала діяльність митних органів на власній території, що підкреслювало обмеженість її суверенітету і принизливу залежність від загальносоюзного центру;

VIII період: з 1991 р. – створення та розвиток національних митних органів України⁸⁵.

Розглядаючи становлення кримінально-правової охорони оподаткування зовнішньої торгівлі України, В. М. Бойко виділяє: митну справу Київської Русі; митні порядки в часи Запорізької Січі; період залежності від царської Росії; функціонування митниць у Союзі РСР та митну справу в незалежній Україні⁸⁶.

Наведені варіанти поділу історії митної справи на теренах України, де автори виділяють від п'яти до восьми періодів, з одного боку, підтверджують тезу про те, що митна справа не існує статично, а її зміст, сфера, структура безперервно змінюються під впливом політичних, економічних, міжнародних та інших факторів⁸⁷, а з іншого – спонукають до пошуку власного підходу до цього питання.

⁸⁵ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 12–13.

⁸⁶ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 9, 18, 22, 44, 50.

⁸⁷ Додін Є. В., Федотов О. П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посібник. Львів: Митна газета, 2008. С. 4. (Спеціальний випуск журналу “Митна справа”).

Не претендуючи на ґрунтовний історичний огляд усіх напрямів формування митної справи і жодним чином не зменшуючи важливість її фінансового чинника, зосередимо нашу увагу на питаннях організаційної побудови, підпорядкування та функцій митних структур, що існували в різні епохи на українських землях.

Історію виникнення на українських землях митної справи пов'язують насамперед із потребою захисту власних економічних і політичних інтересів праслов'янських та слов'янських племен, що торгували між собою та із своїми сусідами, а економічною передумовою появи митних відносин називають виникнення товарного виробництва з метою обміну⁸⁸. На потребу торгівлі у міру її розвитку утворювались місця для складування та зберігання товарів, за користування якими необхідно було сплатити певні платежі, що і стали прообразами податків. Для обслуговування процедур переміщення купцями товарів і контролю за чесністю торгівлі виникла потреба у спеціальних службовцях – митниках.

Дослідники митної справи та історики погоджуються в тому, що певним чином упорядковані митні відносини існували вже у V–VII ст. до н. е. у Скіфській державі, в Ольвії, Херсонесі та інших містах Причорномор'я.

Учені зазначають, що перші писемні згадки про це були віднайдені у знаменитій праці Геродота “Скіфія” (V ст. до н. е.). Грецьке місто-колонія Ольвія у Північному Причорномор'ї, за свідченням Геродота, було “торжиськом борисфенітів”. Пізніше прото-українські племена антів вели жваву торгівлю із сусідами, підтвердження чому містяться у візантійських джерелах⁸⁹. Що стосується власних письмових свідчень щодо організації та здійснення митної справи на території сучасної України, то вони належать до IX–X ст. – періоду Київської Русі.

Практично єдиної думки дотримуються дослідники історії становлення та розвитку митного законодавства з приводу того, що на час написання найстарішого відомого збірника правових норм “Руська правда” Ярослава Мудрого (1019 р.) терміни “митник”, “мит”, “митниця” вже були добре відомі слов'янам й іншим народам, що вели торговельні відносини з Київською державою⁹⁰.

При цьому дискусійним і дотепер для науковців залишається питання походження поняття “мити”. Одні науковці пов'язують значення «мити» із

⁸⁸ Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 20.

⁸⁹ Митна справа. Курс лекцій: навч. посібник: у 3 т. / за ред. А. Д. Войцещука. Київ: Мануфактура, 2006. Т. 1. С. 122.

⁹⁰ Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 21; Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 13; Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 72; *Історія митної справи в Україні* / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 197–204.

стародавнім німецьким “myto” – збір⁹¹. Знаходимо підтвердження такої тези і в білоруського дослідника В. А. Острога, який вважає, що слово “мито”, занесене племенами готів, має східнонімецьке походження та означало місце, де зупинялися вози та човни. Саме ж слово “мит” в умовах установа татари-монгольського ярма, на його думку, було витіснено тюркським “тамга” – ханський ярлик з печаткою, що підтверджував привілеї феодалів та духовенства і супроводжувався однойменним збором. Пізніше тамгою почали називати й торгове мито, сам процес звучав як “тамжить”, а місце – “таможней”⁹².

Інші науковці обґрунтовують, що значення “мито” має національне забарвлення та походить від слов’янського “мити” – одбирати, збирати, і, на відміну від пізнішого тюркського “тамга” (клеймо), означає не лише зовнішньоторговельні збори, але й податки взагалі⁹³.

Російські дослідники дійшли висновку, що “мит” як здебільшого внутрішній податок існував у вигляді проїзного збору, а основну функцію податку на торгівлю, у тому числі зовнішню, виконувала “тамга”⁹⁴. Відомий учений XIX ст. К. М. Лодигенський дослідив, що перша згадка про стягнення мита з’являється ще в Руській Правді, але при цьому він наполягав, що походження воно має більш раннє, оскільки занесене воно до Русі ще за часів правління Володимира Великого візантійськими та грецькими священиками. Завдяки більш розвиненій системі торгових мит, їм, крім свого головного призначення – поширення християнства на Русі, доручено було наглядати за торговими вагами та мірами. Аналізуючи непрямі факти, видатний економіст знаходить ще більш ранню згадку про мито: у договорі князя Олега з візантійцями (911 р.), який засвідчував привілеї, надані руським купцям: “да творять куплю ино же имъ надобѣ, не платя мыта ни въ чемъ же”. Науковець звернув увагу на підкреслення ролі митника – збирача податків у торгових спорах: доказове значення свідчення одного митника прирівнювалось до свідчення двох вільних мужів, а відтак розглядав мит не лише як збір з товарів або торгівлі, а як плату за заступництво купцям, своєрідну гарантію дотримання правил у торгівлі⁹⁵.

⁹¹ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 12.

⁹² *Острога В. А.* История таможенного дела и таможенного права Беларуси. Минск: ООО “БИП-С Плюс”, 2005. С. 17.

⁹³ *Столична митниця.* Віхи історії / авт. тексту В. Ю. Бихун та ін. Київ: ЛАТ&К, 2007. С. 5.

⁹⁴ *Суходоев Д. В., Котихина А. С.* История таможенного дела и таможенной политики России. Нижний Новгород: Нижнегородский гос. ун-т, 2010. С. 34.

⁹⁵ *Лодыженский К. Н.* История русского таможенного тарифа. Санкт-Петербург: Типография В. С. Балашева, 1886. С. 1–2.

1.2.1. Період зародження митної справи на українських землях (V ст. до н. е. – VIII ст. н. е.)

На території сучасної України ще за часів існування трипільської культури набули значного поширення зовнішньоекономічні відносини. Археологи стверджують, що йдеться не про поодинокі випадки купівлі чи обміну предметів розкоші чи культу, а про систематичні експорт-імпорт тогочасної промислової сировини – кременю та міді, які перевозились на сотні кілометрів⁹⁶.

Науковці зазначають важливу роль колоніальної політики Стародавньої Греції та Риму в поширенні первісних зачатків цивілізації та митної справи на національних теренах. Первісні митні інститути на території Північного Причорномор'я виникли та існували саме в утворених греками полісах (Тіра, Ольвія, Херсонес, Феодосія, Пантікапей), а першим проявом мита був так званий “елліменіон” – портовий збір, що стягувався за користування портовою інфраструктурою. Цей збір був аналогом римської портової⁹⁷. Стягнення мита на зовнішньоекономічні операції (імпорт та експорт), зокрема в Ольвії, віддавалося на відкуп впливовим мешканцям полісу⁹⁸. Єдина система ввізних та вивізних мит на товари, а також суми від стягнення штрафів і конфіскації майна злочинців та правопорушників фактично становила основу доходів міста-держави Ольвії.

Митний інститут як державний правовий елемент існував ще у V–VII ст. до н. е. в містах Ольвія, Херсонес, інших містах Причорномор'я та державі скіфів⁹⁹. Войовничі племена скіфів з'явилися у степах Причорномор'я на початку VII ст. до н. е., а потім кілька тисячоліть хазяйнували в степних районах Євразії. Саме з ними пов'язують зародження митної справи: будучи традиційними землеробами, вони успішно торгували з грецькими колоніями, поставляючи їм зерно, віск, мед, хутро та отримуючи натомість вина, посуд, олію, прянощі, ювелірні прикраси та інші предмети розкоші. Каравани з товарами проходили довгий та небезпечний шлях, постійно ризикуючи стати здобиччю розбійників. Ці обставини вимагали від купців великих витрат на охорону, яка до того часу не у всіх випадках могла бути ефективною. Альтернативою стали спеціальні виплати за проїзд по місцевості, власник якої гарантував безпеку як самим торговцям, так і переміщуваним ними товарам.

⁹⁶ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 50; Бурдо Н. Б., Відейко М. О. Трипільська культура. Спогади про золотий вік. Харків: Фоліо. 2008. С. 179–180.

⁹⁷ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 37.

⁹⁸ Войтов С. Г. Становлення митної справи в період античної цивілізації Причорномор'я та Київської русі // Історія торгівлі, податків та мита: зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2010. № 2. С. 204.

⁹⁹ Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2001. С. 11.

У період установаження Римською імперією контролю над Чорноморським узбережжям та повної залежності античних міст від Риму торговельні податки і мита повністю йшли в дохід держави і спрямовувались на витрати, пов'язані із утриманням легіонерів та призначених Римом управлінських структур. О. П. Гребельник звертає увагу на досить цікаву організацію митної системи Херсонесу в останні десятиріччя римського правління, коли нею займались спеціально призначені римським урядом митарі. По периметру кордону міської території дислокувались митно-поліцейські пости, яким і було доручено безпосередньо стягувати мито. Пост складався з десяти легіонерів, які не тільки контролювали переміщення людей, але й стягували мито за переміщення товарів¹⁰⁰.

І хоча поселення греків не були споконвічними представниками праслов'ян, вони активно використовували місцеве населення для досягнення економічних результатів, унаслідок чого залучили їх до обмінно-торговельних операцій з Візантією та азійськими країнами. Це дозволило праслов'янським племенам і після занепаду грецьких колоній досить активно торгувати із сусідами, попри перешкоди, що чинили володарі Хозарського каганату (утвореного у середині VII ст.), які не тільки стягували данину на підконтрольних територіях, але й збирали високе торгове мито з іноземних купців.

Оскільки право стягнення мита надавалося приватній особі за певну суму, сплачену в казну, величина стягнутого мита понад зазначену плату становила прибуток митаря. Діаметрально протилежними є оцінки такого підходу до організації митної справи. Одні дослідники вважають, що за умов недосконалого державного управління та відсутності розвинених механізмів контролю над повнотою нарахування та централізованою сплатою митних платежів приватна ініціатива сприяла найбільш повному стягненню мита за порівняно низької кількості зловживань¹⁰¹. Іншу думку висловлював свого часу К. М. Лодиженський, який вважав, що запозичена у монголів система відкупів давала великий простір зловживанням з боку збирачів, а мито ставало важким тягарем для внутрішньої торгівлі¹⁰².

1.2.2. Період Київської Русі (IX – середина XIII ст.)

Надзвичайно вигідне географічне розташування Київської Русі упродовж багатьох століть сприяло розвитку Києва як серйозного економічного центру, який не тільки з'єднував водним шляхом Дніпра північні країни

¹⁰⁰ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 70.

¹⁰¹ Войтов С. Еволюція митно-тарифного регулювання в контексті розвитку світової цивілізації // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 2. С. 74.

¹⁰² Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа. Санкт-Петербург: Типография В. С. Балашева, 1886. С. 5–6.

Європейського континенту з Чорним морем та Константинополем, але й приймав торгові каравани зі Сходу, з Центральної та Південної Азії до Центральної Європи. Проте зручні транзитні шляхи, що приносили достатньо високий дохід (лише до Візантії через Київ за рік провозилось близько 50 тис. тонн товарів), створювали передумови і для розвитку власних міжнародних торговельних зв'язків (безпосередньо в Києві вісім ринків, де русичі торгують з німцями, греками, моравами, вірменами). Порівнюючи надходження до князівської скарбниці грошей за рахунок податків на провезення товарів з доходами від військових походів, В. М. Бойко надає пріоритет першим, бо вважає їх стабільнішими, надійнішими і безпечнішими¹⁰³.

Проте київські князі й самі активно вели заморську торгівлю, пріоритетними напрямками якої були візантійський та волзько-каспійський. Останній у X ст. набув неабиякого значення через підвищення інтересу європейських країн до східних товарів, серед яких особливим попитом користувались шовкові тканини, зброя, прикраси та прянощі. Проте серйозною перепорою для доставки таких товарів були войовничі кочові племена, боротьба з якими за свободу та безпеку торгових шляхів стала пріоритетом правителів Києва. Нахабна політика здирництва Хозарського каганату, який установив не виправдано великі розміри плати за проїзд своєю територією, при цьому навіть не гарантуючи, що караван з товарами не буде пограбований, спонукала не лише купців, але й правителів держав Західної Європи звернутись до київських князів “з проханнями і вимогами стосовно наведення порядку на караванних шляхах”¹⁰⁴.

У 964–966 рр. унаслідок вдалого походу князя Святослава хозарське царство було знищено, що позитивно вплинуло на активізацію торговельних операцій Європи зі Сходом.

Організація власної митної справи Київської Русі відбувалася з урахуванням наявного досвіду ведення міжнародної торгівлі, а її спрямованість мала насамперед фіскальний характер. Збереглося чимало літописних джерел, що свідчать про наявність вже на початку X ст. (до прийняття християнства) договірних відносин з питань торгівлі, оподаткування та пільг між Київською Руссю та Візантією, а також державами та князівствами Європи: договори 907 та 911 рр. між Київською Руссю і Візантією, Рафальштегенські митні статuti (880 та 906 рр.).

Хрещення Русі, впроваджене князем Володимиром, ще більше укріпило централізовану владу, сприяло стягненню торговельного мита, яке завжди було державною справою. Управлінням фінансами відав сам князь, а для забезпечення збирання мита ним призначались особисті чиновники – митники, данщики, п'ятенщики та інші митники, які не залежали від довірених князя – намісників і волостителів. Допомогу у збиранні мита на кордонах Русі мит-

¹⁰³ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 9–10.

¹⁰⁴ Там само. С. 11.

никам надавали “бояри путні” і “слуги путні” (тогочасні прикордонники), котрі запобігали незаконному безмитному провезенню товарів через об’їзні шляхи¹⁰⁵.

Саме ці наближені до князя особи отримували від нього частину зібраного ними мита на своє утримання, але в цілому зібране мито повністю спрямовувалось князеві. При цьому і скарги на дії збирачів податків подавали безпосередньо князю¹⁰⁶.

Добре налагоджені митні відносини пов’язували Русь і з Угорщиною та Польщею. Ще з X ст. руські купці з Угорщини вивозили коней, срібло, мармур та скло, а ввозили хутра та інші товари. Важливі торговельні шляхи Русі проходили і через багато польських міст, таких як Краків, Вроцлав, Познань тощо. Товари, які вивозилися або ввозилися, обкладалися митом, причому тарифи на вивезення і ввезення часто різнилися між собою¹⁰⁷. У такий спосіб реалізовувалась державна політика меркантилізму, спрямована на нагромадження в країні золота і срібла через обмеження їх ввезення і збільшення вивезення товарів, або політика протекціонізму, спрямована на захист власної економіки від іноземної конкуренції.

Як зазначає В. М. Бойко, нововведення Володимира сприяли зв’язку церкви з митною політикою. Під час влаштування в містах храмових свят з ярмарками церковники спочатку вимагали сплати зборів за користування приладдям для зважування товарів, визначення міри тощо, а згодом запроваджували справляння мита за привезені на ярмарок товари¹⁰⁸.

У IX–X ст. збирання мита (данини) Великим Князем Київським відбувалось централізовано, а для забезпечення цієї функції створювались митні двори, що фактично були одним з органів публічної влади, та застави, де власне і відбувалось збирання мита. Основними завданнями цих митних органів було нанесення клейма на товари, що означало, що держава взяла на себе відповідальність за якість товарів, допущених до торгів; стягнення збору за допуск такого товару до реалізації на внутрішньому ринку; здійснення митного контролю іноземних товарів і товарів, що вивозяться за кордон.

Оскільки у зазначений період збирачі мита вже стикались із ситуаціями, коли купці намагались обманним шляхом ухилитись від оплати мита за товари або оминати місця, де проводилося збирання платежів, усе більше уваги почали приділяти захисту лінії кордону Київської Русі. З часом для охорони кордонів держави почали залучати “кращих і хоробрих людей” – майбутніх прикордонників, до завдань яких належало і виявлення торговців, які нехтували правилами ввезення і оподаткування товарів, і охорона міст та держави від зовнішніх ворогів.

¹⁰⁵ *Комзюк В. Т.* Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 23.

¹⁰⁶ *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 72.

¹⁰⁷ *Сидоренко О. Ф.* Українські землі у міжнародній торгівлі (IX – середина XVII ст.) / Ін-т історії України АН України. Київ: Наук. думка, 1992. С. 222.

¹⁰⁸ *Бойко В. М.* Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 12.

Для захисту кордонів використовували різні засоби запобігання вторгненню, основним з яких були дерево-земляні оборонні вали й укріплення міст¹⁰⁹.

Уже в той період на всіх шляхах біля застав несли службу митники, а мито збирали на торгових площах. З часом, крім ринкових, виникли різного роду збори за переміщення, які не мали прикордонного характеру: за проїзд через міст, за переправу через річку, подушний збір за проїзд та ін. Стягувалися такі платежі повсюдно, для чого застави створювалися в містах і селах, слободах, на ринках і біля міських воріт. Пізніше, коли на певному етапі розвитку окремі області, князівства, міста об'єдналися в єдину державу, мито почало збиратись на її кордоні, а сплачуватися не з людей, а із самих товарів, які переміщалися через кордон.

Саме тоді, на думку науковців, митні збори набули сучасного змісту. Проте це не відбулось всюди одночасно, і поряд з митницями на державному кордоні ще довго зберігалися внутрішні застави. Держава взяла у свої руки контроль над торговими шляхами всередині країни та уклала перші політичні і торговельні угоди з іншими державами. Завдяки таки угодам, на думку П. М. Шеремети, Київська Русь зміцнювала своє міжнародне становище¹¹⁰.

Централізований державний устрій та управління Київської Русі сформували сувору напіввійськову адміністративну систему на території васальних Києву племінних союзів. Історики виділяють два способи збирання данини: повоз – коли підкорені племена самостійно привозили визначену кількість податкових зборів до Києва, та полюддя – коли князь особисто об'їжджав васалів для збирання податків та виконання судової влади. Митна політика, яку проводили київські князі у X ст. була спрямована на максимальну концентрацію товарних ресурсів усієї держави, опанування найбільш важливими перехрестями торгових шляхів для контролю міжнародної торгівлі, досягнення сприятливого митного режиму для свого купецтва на іноземних ринках. До XI ст., коли почали застосовуватись дипломатичні методи, зазначені завдання виконувались виключно за допомогою військової сили¹¹¹.

Саме завдяки силовим методам Київська Русь посідала особливе місце у X ст. у Візантійській зовнішній політиці, де Київський князь Володимир мав можливість ініціювати переговори з імперією та певним чином диктувати вигідні для себе умови.

На заміну та у доповнення до звичаєвого права за часів князя Ярослава Мудрого упорядковується законодавство. В правовому полі виникає звід законів – безцінна пам'ятка історії права – “Руська правда”, де закладено основи зобов'язального права, визначена відповідальність за майнові

¹⁰⁹ Кабачинський М. І. Історія охорони кордонів України. Хмельницький: Вид-во Нац. акад. Держ. прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2005. С. 47.

¹¹⁰ Шеремета П. М. Етапи становлення митниць і формування митно-тарифної політики. Львів: Край, 1997. С. 8.

¹¹¹ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 198.

та кримінальні злочини, а поряд з питаннями власності й торговими порядками містились порядки і правила митні. До джерел митного права Київської Русі слід зарахувати й інші закони (статути, кодекси), що регулювали політичні, соціальні, економічні і торгові відносини: “Правда Ярослава”, “Статут Володимира Мономаха”, “Повчання” Володимира Мономаха, в якому той позитивно оцінює роль збирачів податків (нарівні з купцями та послами) та пропонує своїм синам піклуватись про них.

Проте період розквіту Київської Русі тривав лише до 30-х рр. XI ст., коли центральна влада почала занепадати, натомість зростала могутність феодалів, єдність держави порушувалась місцевими князями, які розглядали свої володіння як спадщину, відмовлялися платити данину київському князю, створювали свої власні кордони.

Унаслідок міжнаціональних війн другої половини XI ст. держава розпалась на ворожі одне одному князівства, а в митній політиці почав домінувати започаткований на Любичському з’їзді князів 1097 р., принцип “каждый да держит вотчину свою”. Кожен став проводити індивідуальну митну політику, яка відповідала його особистим інтересам. Створювались митні застави на кордонах князівських вотчин, на яких купці мали сплачувати відповідні податки, а то й просто побори, основними серед яких були проїзне та торгове мито¹¹².

Таким чином, наслідком ослаблення централізованої влади Київського князя стало утворення місцевими феодалами в межах своїх володінь власних систем митних зборів (проїзних і торгових), спрямованих на особисте збагачення.

Як зазначають дослідники історії митної справи, торгове мито складалося зі збору за підготовчі торгові дії, їх ще називали заставними. До збору за підготовчі торгові дії входили: “замит” – замитний платіж, що замінював мито в тому місті, де купець зупинявся для продажу (замит стягувався під час в’їзду купця в місто, де він розраховував продавати товар, і фактично поєднував проїзне і торгове мито); “явка” – дрібний збір, який стягувався, коли купець заявляв у митниці про привезений ним товар; “гостинне” – збір за наймання купцем лавки для продажу товарів; “амбарне” (полавочне) – збори, які ідентичні за характером “гостинному”; “свальне” – дрібний збір, який стягувався під час складування товарів; “весьче” (пудове) – збір за зважування товарів; “помірне” – збір за вимір сипучих товарів; “пятно” – збір за клеймування коней, що продавалися (без “пятна” – спеціальної смоляної печатки на носі коня – він до продажу не допускався); “пісчєє” – дрібний збір за запис у книгу коней, що пройшли клеймування. Збір за право купівлі-продажу у формі тамги й осьмничого полягав у тому, що тамгу й осьмничє мали сплачувати як покупець, так і продавець. Тамга становила відповідний відсоток варто-

¹¹² Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 72–73; Митне право України: навч. посібник / Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан, В. М. Дорогих та ін.; керів. авт. кол. Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 29.

сті товару чи заявленого покупцем капіталу, на який він хотів придбати товар. Заява і того, і іншого робилася в митниці.

Збори (мити) також стягувалися за право мати склади (за збереження товару), яке ще називалося “гостинне”, за право відкривати ринки – “торгове”. Бралася спеціальна плата з мір і вагівниць (“вісне” і “помірне”) за вимір і важення краму, що в ті роки було досить складною справою. Крім того, існувало сторожове, медове, гостинне мито і мито із соляних промислів. Наприклад, продаючи коня, митник клав на нього “п’ятно” (тавро), за що знову-таки стягувалося мито, що називалося “п’ятенка”.

Проїзне мито містило своєрідну систему зборів, до яких належали: “мит” – збір за право провозу товару (збір був орієнтований на кількість транспортних засобів (човнів, возів), незалежно від цінності товару і вантажу; існували два типи цього збору, які мали свої відмінності: мит сухий (сухопутний збір з возів і візків) і мит водяний – платіж з човнів і стругів); “поголовщина” – збір з осіб, що перевозили товар, переважно поголовний з усієї кількості людей, що перебували на возах і човнах; “задні калачі” – дрібний збір з торгових людей, що поверталися з ринку після продажу товару й отримання вигоди; “мостовщина” – збір за право перевезу товарів через мости; “перевіз” – збір за право перевезення через річку товарів на пороміах і човнах; збір за перевезення через гірські застави. Окрім того, існували такі види мита, як “побережне” – збір з тих суден, човнів, поромів, що пристали до берегів; “костки” – збір за проїзд великими дорогами, що охоронялися, але не за сам вантаж, а за безпеку торгових людей¹¹³.

За даними досліджень, проведених К. М. Лоджиженським, загальна кількість мит і зборів на Русі сягала 40¹¹⁴.

Феодална роздробленість сприяла утворенню у кожному князівстві розгалуженої митно-податкової системи, а потреби князів та необхідність сплати данини тюркським загарбникам формували їхню власну систему податків і мит. Збільшення податкового тиску на товари негативно впливало на розвиток торгових відносин. Мито набуває ознак функції збирання або плати і лише інколи стягується як податок на зовнішню торгівлю. І хоча вартісний показник мит не був значним (від 0,25 до 7 % із ціни), широке їх різноманіття та повторна сплата окремих (амбарного, мостового), формувала серйозний фінансовий тягар для торговців.

З метою недопущення випадків відступу чи порушення встановленого порядку переміщення товарів через кордон як стягнення за такі протиправні дії передбачалось такі: якщо торговець об’їжджав митну хату (заставу) для того, щоб ухилитися від сплати мита, стягували подвійний штраф із возу – промитний, а з купця як особистості – додатковий штраф (заповідь)¹¹⁵.

¹¹³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 320–321.

¹¹⁴ *Лодыженский К. Н.* История русского таможенного тарифа. Санкт-Петербург: Типография В. С. Балашева, 1886. С. 4.

¹¹⁵ *Гребельник О. П.* Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 73.

Вважається, що назва “митник” виникла на русі з XIII ст., – ними називали тих, хто був головним збирачем торгових податків, а власне митне законодавство і перші елементи системи митних органів у Київській Русі склалися під впливом міжнародного права. Підтвердження цьому знаходимо в Острогомському митному статуті (1288 р.), де йшлося про правила поведінки купців із різних країн: Баварії, Польщі, Чехії, Австрії та Київської Русі. Враховуючи активну торговельну політику, і руські купці, і митники керувалися у своїй роботі європейськими митними статутами, діяли в єдиному правовому полі з нашими західними сусідами. Це й не дивно, враховуючи думку відомого українського історика Л. В. Войтовича, який у дослідженні періоду середньовіччя зазначає, що минуле українських земель було частиною історії Європи та мало більше спільних, ніж відмінних рис із минулим своїх найближчих сусідів, і до кінця XV ст. українські землі належали до ареалу православної візантійської цивілізації, починаючи поступово інтегруватись в європейську цивілізацію, повний процес якої завершився для більшості українських земель вже у XVI ст.¹¹⁶

Науковці переконані, що період Київської Русі (зростання економіки, розвитку міжнародних відносин та становлення митної системи) золотими літерами вписаний в історію України. У ці часи було закладено ті підвалини митного регулювання, які ще тривалий час були актуальними та відповідали вимогам суспільства. Ця система дозволяла не лише ефективно поповнювати скарбницю, але й стимулювала торговців працювати. Після загибки Київської Русі її митну систему використали правонаступники (Галицько-Волинське князівство)¹¹⁷.

У питаннях організації здійснення митної справи із цим періодом пов'язують і започаткування використання митних забезпечень, яке в ті часи мала форму звичаю пломбування товарів, що проводилось у великих торгових містах: Києві, Новгороді, Чернігові тощо. Крім того, є підтвердження, що пломби давньоруського походження були знайдені в Константинополі, де товари з Русі розпаковувалися і продавалися. Про пломбування товарів у Київській Русі свідчать тисячі олов'яних пломб із зображенням спеціальних знаків та букв, які було знайдено у другій половині XIX ст. у м. Дрогичині під час розкопок. І хоча звичай пломбувати вважається первісним символом власності і засобом захисту товарів під час перевезення на великі відстані, ще у 90-х рр. XIX ст. істориками була висловлена думка, що ці пломби ставилися на товари на знак сплати з них мита або звільнення від обкладення митом (надання пільг).

В епоху Київської Русі активно формується мережа митних комор, які використовували не тільки як місце для складування і перевантаження товару, але й для його охорони. Збереглися джерела, які свідчать, що навіть церк-

¹¹⁶ *Войтович Л. В.* Середні віки в Україні: хронологія, проблеми періодизації // Український історичний журнал. 2003. № 4. С. 138.

¹¹⁷ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 321.

ви могли бути використані як такі склади. Так, купці для складування товарів послуговувались приміщенням церкви Святого Петра (м. Новгород). Для впорядкування такого зберігання було визначено, що мідь, свинець і загорнуті в соломку шматки воску поміщалися біля внутрішньої стіни храму, а бочки з різним добром та мішки з хутровими виробами мали зберігатися у внутрішній частині церкви. До обов'язків купців належав щотижневий (по суботах) переоблік мішків, тюків та бочок, а також приведення їх у належний стан і штампування. Організація охорони передбачала насамперед залучення найбільш зацікавлених осіб – самі купці по черзі спали вночі всередині церкви. Як оплата за послуги складу та утримання церкви йшла чверть відсотка (0,25 %) від ринкової вартості товарів, що зберігались. Така ціна сплачувалась взимку, а в літній період розмір коштів дещо зменшувався¹¹⁸.

Науковці, що досліджували правові відносини, які склались у царині митної справи за часів раннього феодалізму та феодальної роздробленості, зазначають на те, що досить часто ці відносини виникали не між державними органами та приватною особою, а між приватною особою і низкою суб'єктів, що одержали від держави (пожалування монастирям) чи узурпували (дрібні феодалі) право на справляння мита, при цьому умовно називаючи цих суб'єктів “митниками”. Наявність у таких “митників” права не лише справляти мито, але й установлювати його призводила до того, що надходження від митних платежів та зборів часто не потрапляли до державного бюджету і переважно залишались у розпорядженні самих “митників”, а власне митні правовідносини далеко не завжди перебували у зв'язку із зовнішньоекономічними відносинами. І хоча такі правові відносини були мало схожі на сучасне уявлення про правовідносини, що складаються під час здійснення митної справи, О. В. Ніканорова переконана, що вже тоді серед функцій митних органів центральні місця зайняли фіскальна і контрольна функції, оформилась функція внутрішньоорганізаційна та зароджувалась правоохоронна функція¹¹⁹.

Численні підтвердження активного здійснення та розвитку митної діяльності в період Київської Русі знаходимо у всіх вітчизняних дослідників: В. М. Бойко¹²⁰; О. П. Гребельника¹²¹; С. Г. Войтова¹²²; Ю. М. Дьоміна¹²³;

¹¹⁸ Вильна 1867 г. / Археографический сборник документов, относящихся к истории северо-западной Руси. URL: http://www.snor.ru/?an=sc_40 (дата звернення: 01.08.2018).

¹¹⁹ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 54.

¹²⁰ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. 528 с.

¹²¹ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. 472 с.

¹²² Войтов С. Г. Становлення митної справи в період античної цивілізації Причорномор'я та Київської русі // Історія торгівлі, податків та мита: зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2010. № 2. 221 с.

¹²³ 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.

А. А. Дубініної¹²⁴; М. І. Кабачинського¹²⁵; К. М. Колесникова, О. В. Морозова, Г. М. Виноградової¹²⁶ та ін.; В. Т. Комзюка¹²⁷; А. П. Мицак¹²⁸; О. В. Ніканорової¹²⁹; О. В. Морозова¹³⁰; Є. М. Рудніченко¹³¹; К. К. Сандровського¹³²; П. М. Шеремети¹³³; В. Б. Чорного¹³⁴.

Думку щодо важливої ролі цього періоду цілком поділяють зарубіжні знавці історії митної справи, у тому числі російські та білоруські вчені, які досліджували митні відносини в епоху Київської Русі в контексті створення та розвитку власних митних органів: К. М. Лодыженський¹³⁵; Л. М. Марков¹³⁶; Є. Осокін¹³⁷; В. А. Острога¹³⁸; О. О. Князева¹³⁹; Д. В. Суходоев¹⁴⁰; Ю. П. Тітов¹⁴¹; З. М. Черніловський¹⁴².

¹²⁴ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. 320 с.

¹²⁵ Кабачинський М. І. Історія охорони кордонів України. Хмельницький: Вид-во Нац. акад. Держ. прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2005. 335 с.

¹²⁶ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. 606 с.

¹²⁷ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 446 с.

¹²⁸ Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. 200 с.

¹²⁹ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 176 с.

¹³⁰ Морозов О. В. Історія митної справи та митної політики в Україні. Дніпропетровськ: АМСУ, 2005. 315 с.

¹³¹ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. 472 с.

¹³² Сандровський К. К. Таможенное право в Украине: учеб. пособие для студ. юрид. вузов и ф-тов. Киев: Вентури, 2000. 208 с.

¹³³ Шеремета П. М. Етапи становлення митниць і формування митно-тарифної політики. Львів: Край, 1997. 24 с.

¹³⁴ Чорний В. Б. Україна і митна справа (історичний нарис). Київ: Квіц, 2000. 350 с.

¹³⁵ Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа. Санкт-Петербург: Типография В. С. Балашева, 1886. 393 с.

¹³⁶ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. 160 с.

¹³⁷ Осокин Е. Внутренние таможенные пошлины в России. Казань: Губ. тип., 1950. 178 с.

¹³⁸ Острога В. А. История таможенного дела и таможенного права Беларуси. Минск: ООО "БИП-С Плюс", 2005. 193 с.

¹³⁹ Князева О. О. Административно-правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 201 с.

¹⁴⁰ Суходоев Д. В., Котихина А. С. История таможенного дела и таможенной политики России. Нижний Новгород: Нижнегородский гос. ун-т, 2010. 76 с.

¹⁴¹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю. П. Титова, О. И. Чистякова. Москва: Юрид. лит., 1990. 480 с.

Окремо слід виділити доробок М. С. Грушевського – багатотомну “Історію України-Руси”, хронологічні рамки якої охоплюють час від доісторичної доби і до середини XVII ст., де окрема увага була приділена питанням організації торгівлі та містила спеціальний розділ “Загальні обставини, регламентація торгівлі, монополії, митні тягарі, торговельні оплати, ослаблення торговельного руху, привілегії шляхти, привілегіювані міста”. Поняття митниці стосувалось митних дворів, застав зі збирання тамги (мита). Митна грамота дозволяла особі, общині, монастирю запроваджувати від свого імені торги. Так, митниця, або митні двори, в Київській Русі стали одним із органів публічної влади держави¹⁴³. Коментуючи взаємовідносини, як би ми тепер сказали, уряду та бізнесу, М. С. Грушевський писав: “Взагалі, як початки київської держави мусіли бути тісно зв’язані з інтересами київської торгівлі, так і пізніше інтереси державні переплутувалися з торговельними, а купецька верства з правительственною (...). Київська державна політика стоїть на послужі у торгівлі, а торгівля становить знову ту економічну підвалину, на котрій опираються князі й правительство”. У сучасному митному праві (через століття) дана теза трансформується в поняття “митниця для уряду”.

Таким чином, у період Київської Русі на українських землях активно розвивалась торгівля, а разом з нею і митна справа, що завжди була важливим атрибутом державності. За майже чотирьохсотлітню історію Київської держави були утворені різні організаційні варіанти митних інституцій, які зазнавали трансформації внаслідок змін політичних, економічних та соціальних чинників державного управління. До кінця XII ст. була сформована система органів з однотипними повноваженнями, які забезпечували не лише збирання податків та перевірку товарів, вони були здатні протидіяти порушенням під час переміщення останніх через кордони. Правову основу їх функціонування становили князівські закони та угоди з іншими державами, де, крім політичних та військових питань, містились умови переміщення товарів на території інших держав, порядок обкладення митом та іншими зборами (або звільнення від їх сплати), заборони й обмеження на перевезення окремих товарів тощо. Розвиток митної діяльності відбувався з урахуванням міжнародних правил, що вже діяли на території країн сучасної Європи та були відомими завдяки торговельним зв’язкам.

1.2.3. Монголо-татарський період (середина XIII – середина XIV ст.)

Наступний період – занепад Київської Русі як держави – пов’язаний насамперед із завоюванням її земель татарами-монголами. Практично всі дослідники виокремлюють цей етап історичного розвитку митних відносин та пов’язують із ним оновлення термінології, коли замість поняття “зби-

¹⁴² Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. Москва: Юристъ, 1996. 576 с.

¹⁴³ Грушевський М. С. Історія України-Руси: Репринтне видання в 11 т., 12 кн. Київ: Наук. думка, 1991. Т. 1: До початку XI віку / редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. С. 250.

рання мита” з’являється “тамжіння” (що походить від тюркського слова “тамга”), “митника” замінює “таможник”, “таможенник”, а місце, де відбувається тамжіння, починає називатись “таможною”¹⁴⁴.

Перекладачі з арабської мови, які вивчали ханські ярлики, в котрих згадувались категорії чиновників, безпосередньо пов’язаних із митною справою, називають їх “там гачі”. При цьому перекладають це не завжди як “митник”, дехто називає їх “збирач податків” або “зважувальник”, концентруючи увагу на тій обставині, що важливим обов’язком митників було зважування товарів для остаточного визначення розмірів митної плати¹⁴⁵.

Значення слова “тамга” перекладається як “клеймо”, “печатка”, “тавро”, знак сімейної та особистої власності, своєрідний герб племені. Як значає В. М. Мартинюк, у кочових народів Євразійського степу (скіфів, сарматів, гунів, аварів, мадяр, хозарів, половців, татар, монголів), а також народів і культур Кавказу та Східної Європи, які перебували під їхнім впливом, тамга означала клеймо (тавро), родовий знак власності, яким позначалися коні, верблюди та інша худоба, що була у спільній власності роду, або такі предмети, як зброя, кераміка, килими тощо, виготовлені членами роду. Саме у такій якості тамга з’явилася на монетах Золотої Орди і на печатках, які кріпилися до ярликів, що видавались в Орді окремим князям і митрополитам. Таким чином підтверджувались певні пільги, в подальшому хани Золотої Орди стали видавати спеціальні “тарханні грамоти”, якими звільняли монастирі та маєтки від сплати данини, тамги та інших мит і зборів¹⁴⁶. За часів середньовіччя тарханними грамотами називались правові акти в Золотій Орді та в інших тюркських країнах, за якими хани звільняли окремих представників феодалльної верхівки від податків, повинностей і надавали їм інші привілеї¹⁴⁷. “Тархани” як система митних та податкових пільг надавались у конкретних випадках конкретним особам чи територіям за особливі заслуги або в результаті стихійних чи інших лих, яких ті зазнавали через об’єктивні історичні обставини. Науковці вважа-

¹⁴⁴ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 74; Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 13; Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2001. С. 13; Князева О. О. Административно-правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 18; Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1987. С. 29; Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 26.

¹⁴⁵ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 217.

¹⁴⁶ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 389.

¹⁴⁷ Словник української мови: в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда; Ін-т мовознавства АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1979. Т. 10. С. 41. URL: http://www.ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoj_movy_v_11_tomakh (дата звернення: 01.08.2018).

ють, що системою можливих тарханних пільг Орда прагнула заохотити сумлінне сплачування податків і митних поборів з боку підвладних територій та конкретних васалів, коли неможливо було здійснювати контроль за кожним їхнім кроком, а в такий спосіб тархани в цілому та їх митна складова ставали досить ефективною та результативною формою позапримусового контролю над підвладними територіями ¹⁴⁸.

Відомий український дослідник історії митних відносин О. О. Дячок звертає увагу на основну суперечність, що трапляється в літературі, присвяченій ординському періоду: з одного боку, констатація колосальних руйнівних наслідків, яких зазнали руські землі під час монгольської навали, а з іншого – паралельне твердження про зростання активності транзитної торгівлі на ординських землях упродовж другої половини XIII – початку XVI ст., в якій активну участь брали західноєвропейські, арабські, вірменські, єврейські та власне руські купці. Пояснення цьому вчений знаходить через специфічні теологічні критерії, якими керувалась духовна еліта руської православної церкви, яка вже у середині 40-х рр. XIII ст. визнала владу Чингізидів як благодатну та цілком законну, та швидке визнання руськими князями зверхності монгольських ханів. Поряд із цим автор зазначає, що мудрість і досвід після підкорення багатьох народів та держав дозволив ординським володарям налагодити відносини насамперед із церковними структурами Русі, які відразу отримали численні ярлики на надання церкві великої кількості пільг та звільнення її від податків на користь хана. Своєю чергою хани та їхні представники на місцях від самого початку виявили принципову зацікавленість у збереженні ефективної адміністративної системи, фіскальних та податкових структур, оскільки це давало можливість одразу налагодити безперебійний процес збирання податків на користь нової влади. Визнаючи повне юридичне право Золотої Орди на виконання владних функцій щодо українських земель у своєму складі, у тому числі на впровадження тих чи інших форм збирання податків і митного контролю, наголошується, що ординська адміністрація не особливо втручалась у традиційні форми господарських та адміністративних відносин, якщо останні давали можливість поповнювати скарбницю та здійснювати ті чи інші загальнодержавні акції на користь нового володаря ¹⁴⁹.

Таким чином, період монголо-татарської навали не лише законсервував на ціле століття удільну роздробленість українських земель: характерною ознакою цього часу став занепад державності, а з ним – і митної справи як такої.

¹⁴⁸ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 216–217.

¹⁴⁹ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 211–212.

1.2.4. Литовський період (середина XIV – середина XVI ст.)

Триста років історії українських земель, що тривали із середини XIV ст. до середини XVII ст. пов'язують насамперед із втратою державності та входженням до складу кількох держав: більша частина українських земель входила до складу Великого князівства Литовського, Галичина та Західне Поділля – до складу Польської держави, Закарпаття перебувало у складі Угорського королівства, а пізніше – Австрії, частина українських земель перебувала під владою Московського царства, Османської імперії та її васалів – Молдавського князівства та Кримського ханства. При цьому науковці переконані, що кожна держава мала власну адміністрацію та законодавство¹⁵⁰. Так, у Короні Польській найважливіші питання у всіх сферах регулювалися сеймовими постановами – конституціями, на українських землях, що входили до складу Молдавського князівства, митні відносини регулювалися грамотами господарів, а у Великому князівстві Литовському – Литовськими статутами 1529, 1566 та 1588 рр.¹⁵¹

Привабливим для дослідників став розвиток митних відносин Великого князівства Литовського, під управлінням якого організація митної справи зазнала суттєвих змін, насамперед організаційно-структурних. Як зазначав Ф. Л. Жорін, за часів Литовсько–Польської держави в Україні існував окремий порядок митної діяльності. Було встановлено чітку систему митних зборів за ввезення та вивезення різноманітних товарів, прикордонне мито (яке називали цілом) стягувалося митниками, що працювали в коморах (давня назва митниць)¹⁵².

А. І. Мицак звертає увагу на ту обставину, що за часів панування на українських землях литовських і польських феодалів митна справа продовжує розвиватися, хоча і втрачає свою самобутність і самостійність, та відзначає негативну оцінку впливу на її розвиток нестабільності торгових відносин на українських землях і непослідовність щодо неї польсько-литовських властителів. Автор наукових розвідок становлення митного законодавства на території України важливою подією у розвитку вітчизняної митної справи вважає отримання Великим князівством Литовським “історичних прав” на руських землях та пов'язує з їх набуттям початок будівництва фортець на Дніпрі, Дністрі та Чорному морі¹⁵³.

Не вдаючись у деталізацію системи оподаткування, яка налічувала до півсотні різного роду зборів та мит, виняткове право на запровадження яких мав великий князь, зазначимо, що поширює практикою того періоду

¹⁵⁰ Там само. С. 219.

¹⁵¹ Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. С. 22.

¹⁵² Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2001. С. 15.

¹⁵³ Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 28.

була оренда митних зборів. Звернемо увагу лише на особливості збирання соляного та восковничого мит, що стягувались із стратегічних товарів, і для чого були побудовані окремі воскові та соляні комори, організація та діяльність яких була подібна до митних комор. Ними застосовувалися однакові способи запобігання випадкам ухилення від сплати мита. Населення зобов'язане було будь-якими способами допомагати функціонуванню воскової комори. Додатковою функцією воскових комор було здійснення контролю за торгівлею цим важливим експортним товаром, продаж і вивезення якого перебували під громадським контролем¹⁵⁴.

Соляні комори, засновані на зразок звичайних митних комор, стали місцями стягнення соляного мита з купців, проте виконували, порівняно з останніми, вужче завдання. За дорученням господарського скарбу митники-соляники ще й продавали сіль зі складів купцям і населенню із встановленою націнкою. Існувало дві системи експлуатації соляних комор: передача у завідування певній особі, якій доручали збирати соляне мито для господаря, або здавання мита в оренду на встановлений термін за певну річну суму, яку зазначали у договорі. У разі виявлення порушень сіль мали вилучати у промито¹⁵⁵.

Митна система Великого князівства Литовського була сформована на основі одинадцяти митних округів, в центрі яких, як правило, у великих містах, розміщували головну митну комору, – саме так називали митницю, до структури якої входили розташовані в різних районах округу, на кордонах чи шляхах відділення головної митниці, так звані прикомірки, а в населених пунктах – пости, де стояла митна варта. Як зазначає Л. Ю. Жеребцова, службовий штат митниці складався зі справців (поборців) та писарів, що призначались митниками-орендарями великокнязівських мит¹⁵⁶. Організація здійснення митниками своїх функцій передбачала обов'язок для купців звернутись у найближчу митну комору, яка виникала на їх шляху, де повідомити про наявну в них кількість товарів, місце призначення та сплатити всі належні у такому випадку платежі. Після завершення контрольних процедур купець мав можливість безперешкодно доставляти товари до задекларованого місця призначення, на підтвердження чого митники ставили на товар ціху (печатку), а купцю видавали квитанцію (квит). Дії митників не тільки не могли бути оскаржені місцевим урядникам, що обумовлювалось важливістю посади, яку обіймали збирачі податків, але й навпаки – місцева влада була зобов'язана допомагати митникам в їхній діяльності та оберігати їх. Воеводи та намісники мали сприяти затриманню купців, що намагались проїхати через місто без сплати мита

¹⁵⁴ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 136.

¹⁵⁵ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 362.

¹⁵⁶ Жеребцова Л. Ю. Формування митної системи на українських землях Великого князівства литовського: джерела і методи дослідження: дис. ... канд. істор. наук. Дніпропетровськ, 2008. С. 134.

або оминати митниці. Для підвищення ефективності роботи митників у питаннях протидії спробам торговців ухилитись від виконання митних процедур були прийняті князівські постанови, які передбачали у разі затримання осіб, що перевозили товари без оплати мит, конфісковувати товар або отримувати від таких порушників штраф (промито), половина якого йшла на користь митників чи феодалів, у чиїх володіннях були заарештовані товари, а інша половина – державі¹⁵⁷.

Організація управління митними округами здійснювалась через відкуп (оренду) або завідування митними коморами через довірених осіб, причому зазначені форми безсистемно чергування великими князями, які намагались обрати найбільш ефективний спосіб. Зрештою, пріоритет отримала система завідування митними коморами через довірених осіб, що дозволило уніфікувати і централізувати збирання мит.

Проте говорити про комплексний підхід до митної політики не доводиться, оскільки в означений період митна служба як елемент державної структури ще не сформувалась.

1.2.5. Період Гетьманщини та Запорізької Січі (XVI ст. – перша половина XVIII ст.)

Погоджуємося з дослідниками, які виділяють особливості розвитку української митної системи та організації діяльності з контролю за кордонами у період XVI ст. – першої половини XVIII ст. й обґрунтовано доводять співіснування двох автономних митних систем – гетьманської та запорізької¹⁵⁸.

Створення Гетьманської держави, на думку К. Є. Гальського, стало важливою віхою процесу формування митної системи на теренах сучасної України. У цей період історичного розвитку, з урахуванням попереднього досвіду та митних традицій Литовського князівства, Польського королівства, запорозького козацтва, самобутня митна система Січі сформувалася в чітку структуру, забезпечену нормативно і кадрово, по периметру Козацької держави закладалися прикордонні митниці та митні застави, а, відповідно до Універсалу Б. Хмельницького від 28 квітня 1654 р., було створено національну митну службу, затверджено перший загальнодержавний митний тариф, уперше у світі надано визначення ввізного (індукта) і вивізного (евекта) мита¹⁵⁹. Особливістю системи митної справи козацько-гетьманської України стала централізація фіскальної функції, де керівництво збиранням прикордонного мита здійснювалось Військовим (Державним) скарбом – тогочасним прообразом міністерства фінансів.

Вагоме значення в ряду інших атрибутів державності, яке надавав Богдан Хмельницький формуванню й організації митної справи, відзнача-

¹⁵⁷ Там само. С. 152.

¹⁵⁸ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 311.

¹⁵⁹ Гальський К. Є. Торгівля та митна справа Гетьманської України (середина XVII – XVIII ст.). Київ: Панорама. 2006. С. 6–7.

ють і інші автори: В. М. Бойко¹⁶⁰, С. Г. Войтов¹⁶¹, А. П. Мицак¹⁶², О. П. Федотов¹⁶³, В. Т. Комзюк¹⁶⁴, К. М. Колесников¹⁶⁵. Гетьманщина сприймається істориками як період, коли все більше усвідомлюється перспективність розвитку митних відносин та визріває необхідність їх правового регулювання шляхом закріплення порядку торгівлі, розміру митних платежів та процедур їх стягнення.

Митна система того періоду, коли всю владу було зосереджено в руках Гетьмана, характеризується В. В. Філатовим як така, що будувалася на світовому досвіді та не мала єдиного механізму регулювання, а першим кроком нормативного закріплення принципів митного регулювання автор пропонує вважати проект Конституції Війська Запорізького, автором якого став Пилип Орлик. У цьому документі розглядалося питання про необхідність державного регулювання митних відносин. І хоча цей документ так і не набув чинності, він назавжди залишившись у анналах історії¹⁶⁶.

Саме з періодом правління Б. Хмельницького, який намагався проводити багатовекторну політику міжнародного визнання України як держави, історики пов'язують реформування митних відносин у державній структурі та підвищення функціональності митної системи. Українсько-польська війна (1648–1667 рр.) потребувала величезних коштів, які в умовах відсутності мануфактурної індустрії не могли бути забезпечені кустарним ремісництвом. Відтак саме митна справа відіграла роль головного інструменту в забезпеченні війни фінансовими ресурсами, а для недопущення торговельної блокади України з боку Речі Посполитої під час війни гетьманська митна політика була спрямована на виконання двох основних завдань: зміцнення старих і відкриття нових торговельних контактів¹⁶⁷.

У 1648 р. було підписано договір з Цісарем Турецьким про митні пільги у ході торгівлі на Чорному морі і право безмитно торгувати у турецьких володіннях. Ураховуючи пріоритет південного напрямку торгівлі, Укра-

¹⁶⁰ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 20–21.

¹⁶¹ Войтов С. Еволюція митно-тарифного регулювання в контексті розвитку світової цивілізації // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 2С. 77.

¹⁶² Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 36.

¹⁶³ Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. С. 22.

¹⁶⁴ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 21.

¹⁶⁵ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010.. С. 283–284.

¹⁶⁶ Філатов В. В. Історія формування митної системи України та умови розвитку національного митного законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 2. С. 318.

¹⁶⁷ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 275.

їна розвивала відносини з країнами Османської імперії, насамперед з дунайськими князівствами – Молдавією, Валахією, Трансільванією. Проте одразу після зайняття частини Білорусі військом Б. Хмельницького нові території були одразу включені у сферу української торгівлі.

Дбаючи про розвиток торгівлі, яка приносила неабиякий прибуток Військовому скарбу (державній казні), Б. Хмельницький прагнув створити прийнятні умови для торговців. Митна політика хоча і ґрунтувалася на попередніх митних постановах, однак не повторювала їх. Періодично відбувалися зміни у вимогах до української торгівлі. Принциповою відмінністю стало те, що мито платили лише чужоземні купці, на відміну від часів польської влади, коли індукту й евекту були зобов'язані сплачувати також місцеві купці. На українських землях у XVI–XVII ст. існували внутрішні митні застави, де митниці міської та козацької адміністрації вимагали від чужоземних купців різні види податків та митних зборів: за перевезення товарів, прогін худоби, користування шляхами, мостами тощо. Яскраві приклади митної анархії наводять дослідники: між містами Дрогобичем і Ярославом, що були віддалені один від одного приблизно на 10 км, мито збиралось 174 рази. А під Києвом (с. Митниця) на відтинку шляху в 300 сажень (приблизно 600 метрів) було збудовано 4 містки, на кожному з котрих бралось мито ¹⁶⁸.

Уведення нових принципів організації здійснення митної справи, коли купці замість безлічі безсистемних платежів, один раз сплачували належну суму до Військового скарбу, а натомість були вільними від усіх місцевих митних інстанцій, було надзвичайно вигідним для торговців. І хоча поряд з новаціями залишались успадковані від литовсько-польського періоду історії консервативні правила складського права та дорожнього зобов'язання, модель митної системи Б. Хмельницького, на думку дослідників, під час війни цілком виправдала себе ¹⁶⁹.

У подальшому митна політика козацької держави зазнала змін, спрямованих на розвиток ремесел, промислів, торгівлі та розширення економічних зв'язків України з іншими державами. Спостерігалось заохочення ввезення й обмеження вивезення золота. Привізні коштовні метали і каміння не обкладалися митом. Зовнішньоторговельне мито сплачувалося дзвінкою монетою. Товари іноземних купців, які з метою ухилення від мита вдавалися до посередництва місцевих купців, котрі видавали ці товари за власні, конфісковувалися митними чиновниками. Половина цих конфіскованих товарів надходила до гетьманської скарбниці ¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 21.

¹⁶⁹ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 284.

¹⁷⁰ Кольбенко А. В. Історико-правові аспекти утворення та діяльності митних органів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Львів, 1997. С. 14.

Своєрідністю вирізнялись митні порядки Запорізької Січі, де козацтво вело жваву торгівлю, щоб мати засоби до існування. На думку окремих дослідників, практично вся торгівля Польщі, Литви, України і Південної Росії XVI–XVIII ст. була в руках запорізьких козаків або велася за їхнім посередництвом. За свідченнями архідиякона Павла Алепського про свою подорож Україною у 1654 і 1656 рр., митні збори на кордонах щороку приносили в Державну скарбницю 100 000 золотих¹⁷¹. О. В. Максимов у ході дослідження правового регулювання протидії контрабанді також дійшов висновку про значні здобутки козаків Запорізької Січі у митній справі та їхню величезну роль у становленні України як держави. Активній торгівлі козацтва, на думку автора, сприяло вигідне розташування на досить важливих шляхах сполучення: запорожці жили на роздоріжжі між Україною, Литвою, Польщею і Росією, з одного боку, Кримом і Туреччиною – з іншого, а тому вели активну торгівлю¹⁷².

Митна система Запорізької Січі, ресурсними джерелами якої були податки, натуральні та особисті повинності, оренди та регалії, набувала організації паралельно з еволюцією структурної організації війська. Дослідники зазначають, що тривалий час фіскальна система Запоріжжя об'єктивно могла спиратися лише на зовнішні джерела — військову здобич, “жалування” царське (королі, потім царі й гетьмани посиляли на Січ гроші, провіант, різне спорядження), але найважливішим її елементом було мито як узагальнення всіх послуг за перетинання кордонів територій, за користування шляхами, мостами, торговими і ринковими спорудами. З розвитком торгівлі на митну службу покладаються ще декілька завдань: проведення політики меркантилізму для накопичення дорогоцінних металів на потреби стратегічних закупівель (зброя, бойові припаси тощо); боротьба з контрабандою; облік пасажиропотоків через митний кордон та кордони Війська Запорізького. Особливістю організації митної діяльності називають ту обставину, що митний та державний кордони не збігалися: державний кордон (кордони війська) визначався за охоронними ланками, які називалися “козацькі лінії” – військові застави, що більше контролювали пасажирські, а не товарні потоки, а митний кордон проходив по митних коморах, що облаштувалися біля перевозів, мостів та інших стратегічно важливих для торгівлі місць, незалежно від близькості до кордону; був навіть торговий порт “отступ”, де бралися податки із суден¹⁷³.

Наглядним прикладом розвитку і становлення митної справи та системи вважає оборонну діяльність Запорізької Січі В. Т. Комзюк, який дослідив ряд історичних джерел інформації про життя козаків, у тому числі

¹⁷¹ Основи митної справи: навч. посібник / В. А. Аргунов, В. П. Батіг, Є. М. Березний та ін.; за заг. ред. Ю. П. Соловкова, П. В. Пашка. Харків: Ра – Каравела, 2000. С. 5.

¹⁷² Максимов О. В. Правове регулювання протидії контрабанді: історія питання // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 4. С. 311.

¹⁷³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 37.

про різноманітну організацію їх митної, прикордонної та оборонної діяльності. Як приклад згадуються бекети – прикордонні роз'їзди вздовж південних і східних кордонів, що спостерігали за кожним рухом татар; радуги, тобто особливі приміщення для сторожових бекетів, що слугували як заїжджі двори для допомоги січовим козакам; фігури – ряд бочок, які ставилися для сторожових цілей на відстані половини версти одна від одної уздовж кордону. Іншим захистом кордону були могили, що являли собою земляні насипи як вид спостережних пунктів. У результаті було зроблено висновок, що козаки детально продумували оборонну діяльність із захисту своїх кордонів, організовували її на високому рівні, цілеспрямовано, відповідально, при цьому застосовуючи великий арсенал необхідних засобів та здійснюючи їх у відповідні способи. Оборонна діяльність включала в себе не лише організацію спостереження, нагляду, виготовлення зброї, але й фізичну підготовку козаків ¹⁷⁴.

Безпосереднім збором мита на Запоріжжі займалися кантаржії, кількість яких залежала від обсягів торгівлі. У межах цього відомства існувала окрема торговельна зона – Гассан-Баша, розташована біля Січі. Очолював її базарний отаман, а військовий кантаржій мав лише контрольню-ревізійні функції. Найбільш вагомим і тому найбільш розгалуженим було відомство з питань зовнішньоторговельної діяльності, яке стягувало проїзне мито. Воно мало найбільш різноманітний штат: очолював його генеральний підскарбій або дозорець, як його стали називати за часів Гетьманщини. Він визначав не тільки діяльність підвладного відомства, але й значно впливав на функціонування двох інших: видав розподілом податків, а також установлював розмір митних зборів; видав фінансами та скарбовою канцелярією козацького війська. Підскарбію допомагали чиновники, що називалися факторами. Вони виконували майже ті самі функції, що й канцеляристи ¹⁷⁵.

Безпосередньо на постах (на перевозах) діяла група осіб, очолювана шафарієм (від магдебурзького права – ключник, домоправитель). Шафаріїв на Запорізькій Січі було четверо. Вони збирали мито, вели книги прибутків та видатків, іноді їм були підзвітні загони митної варти (якщо перевіз збігався із форпостом). Шафаріям допомагали підшафарії і штат писарів, що здійснювали контроль за рахунками прибутків та витрат, які склалися з митних зборів. На кожному перевозі існувала посада товмача – особи, що знала іноземні мови. Це допомагало знаходити спільну мову з іноземцями, що якоюсь мірою позитивно впливало на надходження до Військового скарбу. Безпосередніми збирачами мита були індуктори та евектори. До речі, дуже цікаво поділити компетенцію цих службовців саме за характером мита, що збиралося. Усі митники отримували певну матеріальну підтримку з Військового скарбу. Проте основним джерелом збагачення було

¹⁷⁴ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 21.

¹⁷⁵ Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 307.

затримання контрабанди, що сприяло зниженню рівня злочинності на Запорозжі. Але митники не могли користуватися багатьма перевагами, що давав устрій Січі: постійно перебуваючи на кордонах і перевозах, вони фактично позбавлялися можливості брати участь у виборах старшини¹⁷⁶.

У період Гетьманщини відзначається активний розвиток і створення митниць, декілька з них з'явилися на території України у 1749 р., проте довго вони не проіснували, а припинили свою діяльність через скасування митного кордону між Росією та Україною. Дослідники зазначають, що їх відродження відбулось аж у 1754 р., коли царська влада почала робити акцент на зміцненні кордону між Україною та Польщею, а також із Кримським ханством. Свідченням розвитку митної справи на теренах України у період Гетьманщини вони вважають той факт, що з 1754 р. почали збирати 13-копійкове мито на митній території між Росією та Гетьманщиною. Тобто під час вивезення російських товарів на Гетьманщину замість внутрішнього 5 %-го мита почали стягувати внутрішнє мито в розмірі 13 коп. з карбованця. Оскільки торгово-промислові кола Росії не могли змиритися із таким рішенням, було розглянуто низку проектів, які відображали думку великого російського купецтва і мануфактуристів про перенесення прикордонних митниць з кордону між Росією та Гетьманщиною на західний кордон останньої, яку назвали "государственной границей"¹⁷⁷. Було запропоновано створити "по государственной границе" прикордонні митниці: головну митницю в Києві та по боках від Києва – в Сорокошицях, Мглинах, а для приїжджих купців з Криму – в Переволочній, а також заснувати ще митниці в районі Стародуба, в Полтаві та Кременчузі. Після створення зазначеної системи митниць планувалось ліквідувати на Гетьманщині індукту й ефекту. Таким чином, Комісія з мит фактично запропонувала російському уряду розгорнутий план перебудови митних порядків в Україні, метою якого було включення Гетьманщини до складу територій, на які поширювалась юрисдикція митної системи Росії¹⁷⁸.

Підтвердження знаходимо й у К. Є. Гальського, який констатує, що у процесі інкорпорації Козацької держави до Російської імперії Гетьманщина втратила автономну митну систему, а з ліквідацією кордонів між Україною та Росією у другій половині 50-х рр. XVIII ст. на території Гетьманщини було запроваджено загальноросійську митну систему, де всі розрахунки здійснювались через імператорську казну¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 38.

¹⁷⁷ *Комзюк В. Т.* Історико-правовий огляд розвитку законодавства, що регулює діяльність митних органів України // *Право і Безпека*. 2012. № 3 (45). С. 29.

¹⁷⁸ *Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті* / К. М. Колесников та ін.; за ред. В. В. Ченцова; Держ. митна служба України, Державний НДІ митної справи. Одеса: Пласке, 2010. С. 300.

¹⁷⁹ *Гальський К. Є.* Торгівля і митна справа Запорізької Січі (друга половина XVI – 70-ті рр. XVIII ст.). Київ: Панорама. 2005. С. 185.

1.2.6. Період входження українських земель до Російської імперії (середина XVIII ст. – початок XX ст.)

Результатом трьохетапного поділу Речі Посполитої, що мало місце у 1772, 1793 та 1795 рр., стало розділення українських земель між Російською та Австрійською імперіями, коли до складу Російської було долучено 80 відсотків українських земель, а до Австрійської – 20 (Галичина, Буковина, Закарпаття). Цілком зрозуміло, що розвиток митної політики в Україні став повністю залежним від загальної політики імперій, а розширення торговельних зв'язків Росії потребувало відкриття нових митниць, що особливо активно відбувалось у південній частині держави.

У Російській імперії вже наприкінці XVII ст. була створена централізована митна система, яка охоплювала всю територію держави, а збирання митних податків здійснювалося за наказом Великої скарбниці. У 1690 р. у Москві діяли Велика митниця, Посольська нова митниця (митне оформлення товарів іноземців), Митний дім (митно-податкове оформлення худоби, сіна тощо), Конюшенний приказ (контроль над торгівлею кіньми), Помірний дім (оформлення оптової торгівлі зерном, овочами тощо). А в усіх містах – митні дома на чолі з митними головами, якими обирали купців першої гільдії. Система їхньої праці вирізнялась особливістю: якщо митний збір зростав, вони отримували нагороду; а якщо зменшувався, то з них до скарбниці стягувалась нестача¹⁸⁰.

Як зазначає Ю. М. Дьомін, відповідно до Указу 1596 р. царя Федора Іоановича і Бориса Годунова, всі приватні мита були передані у ведення голів і цілувальників, які були зобов'язані здавати одну половину митних грошей власникам мита, а другу – передавати до скарбниці. У період царювання Олексія Михайловича було зроблено дуже багато для розвитку митної справи, насамперед завдяки прийняттю Торгового статуту 1653 р., що істотно вплинув на систему тарифного регулювання. Проведений аналіз дозволив автору зробити висновок, що до кінця XVII ст. у Росії та Україні склався досить розгалужений і централізований апарат митної служби¹⁸¹.

Цілувальник у Російській державі XV – початку XVIII ст. – це виборна урядова особа, яка збирала податки й виконувала ряд судових і поліцейських обов'язків¹⁸². Походження назви пов'язують з тим, що перед вступом на посаду така особа клялась чесно виконувати свої обов'язки і на підтвердження клятви цілувала хрест. Російський дослідник розвитку митного права В. М. Мамонтов зазначає, що правовий статус митних цілувальників

¹⁸⁰ Мицак А. П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. С. 40.

¹⁸¹ Дьомін Ю. М. Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2006. С. 18–19.

¹⁸² Словник української мови / Академічний тлумачний словник (1970–1980) в 11 т. URL: <http://sum.in.ua/s/cilualjnyk> (дата звернення: 01.08.2018).

характеризувався відсутністю нормативно-правових актів, які б регулювали їхню діяльність. Дослідник переконаний, що особливістю правового статусу посадових осіб російських митних органів початку XVI–XVII ст. є відсутність чіткої регламентації суб'єктивних прав за наявності детальної нормативної упорядкованості всіх юридичних зобов'язань з метою встановлення ефективнішого контролю та нагляду за їхньою діяльністю¹⁸³.

Період з кінця XVII ст. – до початку XX ст., коли Україна перебувала у складі Російської імперії, на думку дослідників організації митної справи, характеризується великою економічною та політичною нестабільністю і непослідовністю. Одним із наслідків суттєвих адміністративних і правових реформ, націлених на розвиток торгівлі, спрощення податкової та митної системи, її більшої централізації, стало виведення діяльності митних службовців з-під контролю та впливу місцевої адміністрації. Зокрема, воеводи не могли втручатися в діяльність місцевого митного голови, щоб не заподіяти шкоди скарбниці государя¹⁸⁴.

У цей же період XVIII–XX ст. бере свої початки українська історія заборони вчиненню контрабанди. Саме тоді в Російській імперії виходить указ “О неявлениях в Таможнях и утаенных от пошлин товаров” 1729 р., який присвячений боротьбі із контрабандою, хоча тоді й не використовувався термін “контрабанда”, вона позначалась терміном “непорядки”, який включав: таємне ввезення товарів, продаж у роздріб розмитнених товарів та продаж товарів, які були ввезені без сплати мита¹⁸⁵. В Указі пропонувались методи протидії “непорядкам”, у тому числі власниками переміщених у незаконний спосіб товарів дозволялося самостійно припинити продаж у роздріб, а у випадку, коли власник відмовлявся дотримуватись установленого порядку виключно оптової торгівлі, такі товари конфісковувались. Зацікавленість у результатах роботи виникала насамперед через матеріальний стимул: митник, який знаходив контрабандний товар, отримував його у свою власність, за умови сплати мита.

Політика Петра Першого в митній сфері першої чверті XVIII ст., спрямована на розширення системи державних торгових монополій, не мала реформаторського характеру. Лише у 1723 р. було прийнято ряд урядових рішень, дія яких була спрямована на захист внутрішнього мануфактурного виробництва від конкуренції іноземних товарів. Новий митний тариф, підготовлений Комерц-колегією у 1724 р., не лише ввів диференціацію мита залежно від показників внутрішнього виробництва, але й запо-

¹⁸³ *Мамонтов В. М.* Развитие таможенного права России в период Московского государства начала XVI–XVII вв.: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Пенза, 2016. С. 23.

¹⁸⁴ *Прусс В. М., Пітерська В. М.* Організація митної справи в Україні: навч. посібник. Одеса: Фенікс, 2009. С. 89.

¹⁸⁵ *Полюляк М.* Боротьба з контрабандою митницями Радзивилівського митного округу у XIX столітті // Митна політика України в контексті європейського вибору: проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 20–21 лист. 2003 р.). Дніпропетровськ: АМСУ, 2003. С. 200.

чаткував внесення зміни в “таможенні обрядности”. Так, замість конфіскації товарів, під час перевезення яких торговці намагались зменшити оподаткування або обійти заборони, система покарань значно урізноманітнювалась, що дозволяло індивідуалізувати відповідальність. За відверту контрабанду та приховування товару від митного контролю карали його конфіскацією, за часткове приховування – конфіскацією тільки неоголошених надлишків, а у випадку заниження вартості мито нараховувалось за максимальною ставкою¹⁸⁶.

З 1718 р. організація митної справи була покладена на Комерц-колегію. На місцях управляючих митними домами почали називати митними бургомістрами, а з 1720 р. – оберцольнерами. Для забезпечення митної політики Петро I спрямував регулярні війська на охорону кордонів. На заході було створено 15 фортець та систему форпостів¹⁸⁷. Підпорядкування митних установ Російської імперії Комерц-колегії продовжувалось до 1775 р., коли після губерньської реформи останню ліквідували, а митниці підпорядкували генерал-губернаторам.

Організація роботи митних бургомістрів здійснювалась на умовах громадянської службової повинності, а оберцольнери являли собою чиновників, які отримували фіксоване грошове забезпечення, та разом із представленими до них цілувальниками відповідали власним майном за зменшення розміру зібраних митних платежів.

Про особливе значення, яке приділяв Петро I митній справі як засобу зміцнення державної влади, свідчить вказівка “вішати без врахування персони кожного, хто буде перешкоджати митній справі” та ряд організаційних заходів, які передбачали утворення міцних застав на важливих шляхах з одночасним завалюванням лісом або перекопуванням ровами другорядних шляхів. Проте очікуваних результатів реформа не досягла, у тому числі й через нездатність митної служби протидіяти контрабандному ввезенню “подкрадних” товарів. Однією з причин В. М. Бойко називає вкрай недосконалий механізм справляння митних платежів, який не сприяв вболіванню митних чиновників за державний інтерес: посадові оклади митників були незначними, нижчі чини взагалі не отримували зарплатні й мали забезпечувати себе з митних прибутків. Тому не викликає подиву, що російські митні чиновники мали славу найпродажніших і з погляду моральності, на думку сучасників, виглядали досить непривабливо¹⁸⁸.

У період, що увійшов в історію як час палацових переворотів – з 1725 до 1762 рр., митна політика Російської імперії не вирізнялась послідовністю. Царський указ 1724 р. “Про Покровительський митний тариф” запро-

¹⁸⁶ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 26.

¹⁸⁷ Прусс В. М., Пітерська В. М. Організація митної справи в Україні: навч. посібник. Одеса: Фенікс, 2009. С. 89.

¹⁸⁸ Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 26–27.

ваджував обкладання митом товарів, які ввозились іноземними купцями, та дозволяв безперешкодно вивозити товари руським купцям. А заради запобігання зменшенню доходів казни були підписані договори про встановлення режиму взаємного митного сприяння з Англією (1726 р.) та Пруссією (1728 р.). Через кілька років Митний тариф 1731 р. замінив Покровительський тариф 1724 р., скасувавши пільги вітчизняним торговцям, які відтепер мали сплачувати високе 20 %-ве від вартості товару мито на товари власного виробництва. Кількість видів митних зборів у середині XVIII ст. у Росії сягала 17, а процедури огляду товарів були дуже складними, як і записи в книгах про проведення контрольних процедур та сплату необхідних коштів.

Ці обставини жодним чином не сприяли налагодженню торговельних відносин, завдяки чому в 1753–1757 рр. у Росії було проведено велику митну реформу. Найбільш рішучим заходом стало скасування рубльового мита й усіх 17 митних зборів з торгових операцій, що велись усередині країни, а натомість збільшувались мита з операцій російських та іноземних купців у портових і прикордонних митницях. Поетапно були ліквідовані внутрішні митні кордони, а здійснення митних операцій переносилось у митниці, розташовані на лінії державного кордону.

Захисту митних інтересів на морі і більш успішній боротьбі з контрабандою сприяв прийнятий у 1731 р. у Росії Морський митний регламент (статут), що встановлював порядок заходу іноземних суден у порти і передбачав обов'язок капітана в разі входу корабля в порт брати на борт митника, який мав перебувати на кораблі до його приходу до митниці, що розміщувалась у гавані. За непокору встановленим правилам міг бути накладений штраф на капітана корабля, незалежно від його належності (російський чи іноземний). Обов'язком мореплавця було подати упродовж однієї доби з моменту прибуття в порт декларацію, де зазначалось його ім'я, нація і звідки прибув, назва корабля, які товари перебувають на борту, скільки їх, в яких упаковках (тюки, ящики тощо), з чого брати мито та інші відомості. Є. В. Додін звертає увагу на те, що Морський регламент передбачав заходи захисту митних службовців, а також вимоги до дотримання ними законності у поводженні з командою корабля та ілюструє свою думку прикладом – положеннями ст. 81: “Хто відбирати не виявлені товари силою, або боєм віднімати стане товари, вони будуть затримані, а особі, що застосовує проти митників силу і рукоприкладство, без будь-якого милосердя вчинена буде смертна кара”. Водночас у категоричній формі заборонялося вищим і нижчим чинам митних службовців і солдатам “робити образ” купцям, корабельникам і іншим торгуючим людям, а за порушення зазначених правил передбачалося “жорстоке покарання”¹⁸⁹.

Друга половина XVIII ст. характеризується ліберальною митною політикою уряду, що позитивно відображалось на розвитку капіталістичних

¹⁸⁹ Додин Е. В. Таможенные операции на морском транспорте: учеб.-метод. пособие / Одесская нац. юрид. академия. Одесса: Юрид. л-ра, 2001. С. 11.

відносин: Маніфестом 1755 р. та Указом 1767 р. були ліквідовані промислові монополії, проголошено свободу промисловості й торгівлі. Останнє прискорило зростання обсягів зовнішньої торгівлі та потребувало надійної системи контролю на кордонах.

У 1754 р. була заснована прикордонна варта як особливий корпус військ, до повноважень якої належала охорона кордону України та Лівонії, а пізніше ще й — козака і митна варта на західному кордоні (Указ 1782 р. “Про устанovu особої митної прикордонної смуги і варти для відрази потаємного провозу товарів”), що складалася з прикордонних наглядачів та об’їждчиків, яких необхідно було мати дві особи на кожні 10 верст кордону, а також — одного наглядача на кожні 50 верст і ще 20 % від цієї кількості службовців перебували на митниці.

Зібрана В. В. Ченцовим та О. В. Морозовим інформація свідчить, що об’їждчиків наймали за контрактом за наявності посвідчень про гарну поведінку та службу на попередній посаді, а митного наглядача призначало губернське правління за згоди казенної палати і радника з митних справ. Поки наглядач обіймав цю посаду, він вважався чиновником одинадцятого класу і керував дванадцятьма об’їждчиками (двоє — для особливих доручень). Об’їждчики були зобов’язані протягом терміну чергування постійно перебувати на своїй ділянці, а головним їх обов’язком ставало запобігання або перешкоджання протизаконному перетинанню кордону. За сумлінне виконання службових обов’язків об’їждчиків винагороджувала влада: за затримання контрабанди, порушників кордону, дезертирів або селян-утікачів вони отримували грошову винагороду. Наглядачі мали постійно контролювати їхню роботу. Для запобігання підкупу та зловживанням серед службовців митної варти практикувалася щорічна зміна місця служби. За діяльністю митної варти наглядав радник з митної справи в казенній палаті й не менш як тричі на рік об’їздив дільницю губернії¹⁹⁰. Обов’язком місцевої влади було надання допомоги об’їждчикам, які будучи не в змозі затримати порушника самостійно, повинні були переслідувати його до найближчого населеного пункту.

Згодом у 1798 р. Комерц-колегією як спроба уніфікувати документи і процедури, що проводяться митними органами, було видано спеціальну інструкцію митним заставам щодо їхньої діяльності.

Як зазначають дослідники, в обов’язки прикордонної варти на морському кордоні входило: оглядати всі судна і шлюпки рибалок, які причаляють до берега, а також і ті, що відходять у море, затримувати їх у разі провезення контрабанди; надавати допомогу мореплавцям, які постраждали від корабельної аварії; охороняти викинуті штормом на міліну або берег судна, товари та інші речі, не допускаючи їх розкрадання, не дозволяти встановлення фальшивих маяків та випадків розпалювання на березі вогнищ ближче за 50 верст від маяка. Діяла така прикордонна варта в межах

¹⁹⁰ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 171–172.

прикордонної (7 верст від кордону вглиб імперії) і морської митної смуги (3 морські милі від берега в море). За цією межею переслідування контрабанди здійснювала місцева поліція¹⁹¹.

Особливістю організації роботи митних установ та управління ними був колегіальний характер, який зберігся на митницях упродовж майже всього XIX ст.: всі накази і розпорядження підписували три перші особи митниці – директор, помічник директора і цолнер (митний наглядач). Усі важливі справи розглядали в присутності всіх працівників митниці – про застосування митного тарифу, про накладення стягнення і т. ін. Період розвитку митної справи 1761–1796 рр. (царювання Єкатерини II) видзначається зростанням ролі суспільної думки, коли в розробці митної проблематики брали участь не тільки видатні люди свого часу – М. В. Ломоносов, О. О. Вяземський, О. Р. Воронцов, Г. Р. Державін, О. Н. Радіщев та інші, але й багато представників від торгово-промислового середовища¹⁹².

На посилення протидії контрабанді був спрямований у 1789 р. Указ Єкатерини II “Про заборону ввезення в Росію товарів через сухопутні митниці західного кордону”, який гарантував всім митним служителям винагороду за спійманого правопорушника у вигляді товару, який він конфіскував, з відрахуванням мита.

З 1797 р. ненадовго (до 1810 р.) було відновлено діяльність Комерц-колегії в якості установи, якій були підпорядковані митниці і застави. Вже у 1798 р. державна Комерц-колегія видала інструкцію прикордонним митницям і заставам, яка стала однією із перших документальних спроб уніфікації нормативних документів з процедури діяльності митних установ. Інструкція детально регламентувала функції прикордонних митниць, визначала порядок діловодства і митних процедур, посадові обов’язки директора митниці і співробітників.

Результатом реформи міністерства, що проводилась у Російській імперії з початку XIX ст. стала зміна організаційного підпорядкування митних органів: з 25 жовтня 1811 р. митне відомство очолили міністерство фінансів та його департамент зовнішньої торгівлі, пізніше – департамент митних зборів. Базисні основи діяльності митних установ було викладено в законі “Общее установление министерств” 1811 р. Митне відомство створювалось як сукупність установ, підпорядкованих керівництву центрального галузевого органу управління і керувалось Митними статутами 1819, 1842, 1957, 1882, 1892, 1904, 1910 рр. На переконання дослідників, оформлення єдиного митного відомства означало наявність у ньому:

– по-перше, централізованого галузевого апарату у вигляді головного митного управління в складі міністерства фінансів та департаменту зовнішньої торгівлі;

¹⁹¹ *Калугін В. Ю.* Виявлення та особливості розслідування контрабанди, що вчинена на морському кордоні: монографія. Одеса: Одеський юрид. ін.-т ХНУВС, 2007. С. 11.

¹⁹² *Бойко В. М.* Митне право України: навч. посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 29.

– по-друге, відомчого територіального розподілу митних установ з відповідними місцевими митними управліннями, митними округами, дільницями;

– по-третє, постійного складу чиновників;

– по-четверте, єдиного адміністративного порядку відомства та його бюджету.

У 1811 р. відповідно до закону “Про організацію митного управління з європейської торгівлі” з метою встановити тверді й однакові правила митного влаштування руху торгівлі на всій території Російської імперії розпочалося становлення єдиного централізованого митного відомства. Відповідно, змінилась і структура відомства: усі митні установи були розподілені на митні округи. У складі одинадцяти митних округів Російської імперії п’ять містили митні установи, що повністю або частково розташовувались на українських землях: 7-й – Радзивилівський; 8-й – Дубосарський; 9-й – Одеський; 10-й – Феодосійський; 11-й – Таганрозький.

Митний статут 1819 р. уточнював поняття контрабанди, під якою, крім пронесення та провезення товарів поза митницею, тепер до цього поняття включалось неподання відомостей власниками товару в митних документах. Саме із цим документом науковці пов’язують початок боротьби митної системи з одним із найпоширеніших видів контрабанди – незаявленням товару на митному кордоні або із заявленням товару під іншими найменуваннями¹⁹³. Всі 114 статей шостого розділу “О тайном провозе товаров” стосувались виключно протидії контрабанді. Товари, що не заявлялись митним установам, але переміщувались через них, отримали назву “тайнопровозимых”. Юрисдикція митних округів поширювалась на територію у 100 верст від кордонів; митники отримали право оглядати вантажі на складах та судах, а також у магазинах; покарання за вчинення контрабанди співвідносились із тяжкістю порушення: за провезення товарів, що не підлягали оподаткуванню, стягувався штраф у розмірі 10 % їхньої вартості, за переміщення товарів, що підлягали розмитненню, – застосовувалась їх конфіскація, а за повторне вчинення контрабанди – порушників карали засланням до Сибіру. Одночасно було обмежено право губернаторів проводити ревізію адміністративних установ цивільних відомств щодо митних установ, і ніякому начальству, ні цивільному, ні військовому, не дозволялось давати доручення щодо здійснення торгівлі та управління митницею¹⁹⁴. Тобто вводились обмеження на втручання в здійснення митної справи з боку інших владних органів.

Багато уваги було приділено і питанням ввічливого поведіння, або як би ми тепер це назвали, етики поведінки. Вимоги стосувались як торго-

¹⁹³ Прусс В. М., Пітерська В. М. Організація митної справи в Україні: навч. посібник. Одеса: Фенікс, 2009. С. 90.

¹⁹⁴ Митниці Слобожанщини: зб. архівних документів і матеріалів: 1660–1870–1992–2000 / ред. рада: П. В. Пашко, В. В. Резнікова, Л. Є. Поліщук та ін.; упоряд.: Л. П. Добреля, Л. М. Момот та ін.; Держ. митна служба України; Східна регіональна митниця. Харків: Каравела, 2000. С. 7.

вців, які були зобов'язані поводити себе в митницях ввічливо та благопристойно, так і митних чиновників, яким під загрозою суворої відповідальності (законного та “неупустительного” стягнення) рекомендувалось поводитись так само ввічливо та благопристойно, надавати всім клієнтам необхідну інформацію та поради, не завдаючи не лише ніяких утисків, але й найменшої образи. Митникам було заборонено по службі або у вигляді взаємних послуг, або під будь-яким іншим приводом вимагати подарунки, гроші, речі або будь-чого. Службовці, винні у хабарах або вимаганні подарунків, карались судом як лихварі. Така сама відповідальність чекала і на того, хто намагався відкупитись або обдарувати, або обіцяти, або в інший спосіб підкупляти митних чиновників ¹⁹⁵.

Митний статут 1857 р. поділив митну територію Російської імперії на 16 митних округів, з яких на території України були створені 7 та 23 митниці: Радзивилівський округ (Радзивилівська, Гусятинська, Раковецька, Дружпольська, Волочиська митниці); Скулянський округ (Новоселицька, Скулянська, Липканська митниці); Ізмаїльський округ (Кубейська, Карпинська, Татар-Бунар, Акерманська митниці); Одеський округ (Одеська, Херсонська, Миколаївська, Очаківська митниці); Феодосійський округ (Феодосійська, Євпаторійська митниці); Керч-Єнікальський округ (Керченська, Бердянська митниці); Таганрозький округ (Маріупольська, Таганрозька, Ростовська митниці), а також Севастопольська митниця, яка мала статус митного відділу.

За Митним статутом 1857 р. митниці створювались на зовнішніх сухопутному та морському кордонах імперії та Польського царства, а також уздовж фінляндського кордону, і поділялись на три класи залежно від значення і обсягів операцій. Чотирнадцять найбільших належали до першого класу, при цьому чотири з них розташовувались на території сучасної України: Одеська, Радзивилівська, Феодосійська, Керченська.

Через митниці I класу передбачалось перевозити незаборонені іноземні товари. Тут установлювався річний термін сплати мита з товарів, а впродовж року дозволялось повертати товари за кордон, за які не сплачено мито.

Митниці II класу здійснювали оформлення всіх товарів, що не обкладались митом, які не підлягали митному тавруванню, а також товарів, що підлягали накладенню бандеролей. Тут термін очищення товарів митом становив 2 місяці з дня привезення.

У митницях III класу проводилось оформлення всіх безмитних товарів, за винятком машин та апаратів, а термін очищення товарів митом становив 1 місяць з дня привезення.

Крім митниць, за статутом 1857 р. були створені митні застави (де пропускалися тільки безмитні товари, крім машин і апаратів, а також тільки хліб та борошно, що обкладались митом) та перехідні пункти (де не бу-

¹⁹⁵ Там само. С. 123.

ло дозволено перевозити ніякі іноземні товари, а лише здійснювався пропуск місцевих жителів прикордонних територій)¹⁹⁶.

У 1868 р. з метою боротьби з контрабандою та допомоги суднам, що постраждали в результаті аварій на морі, рескриптом імператора Олександра II було створено Балтійську митну крейсерську флотилію. Організаційно вона входила до складу Балтійського військово-морського флоту, але водночас підпорядковувалася Департаменту митних зборів Міністерства фінансів¹⁹⁷. Зміна економічних умов та ускладнення механізму держави у другій половині XIX ст. характеризувалася змінами організаційно-штатної структури та компетенції митних органів Російської імперії на території України. У цей період посилюється централізація в управлінні системою митних установ та всередині кожної митниці, розширюються повноваження та підвищується відповідальність керуючого митницею.

Наприкінці XIX ст. структура Департаменту митних зборів включала 5 відділень, канцелярію, архів, контролера, 6 чиновників з особливих доручень, 4 перекладачів, журналіста, езекутора, старшого архітектора та лікаря. У 1893 р. у безпосередньому підпорядкуванні міністра фінансів було створено Окремий корпус прикордонної варти, яка попередньо була виведена з митного управління. Новостворена структура складалась із 31 бригади, 2 особливих загонів та флотського корпусу.

З метою впорядкування управління окремим корпусом митної варти у лютому 1899 р. було затверджено нову організаційну структуру корпусу, за якою він поділявся на сім округів з місцями дислокації у Санкт-Петербурзі, Тифлісі, Вільно, Варшаві, Бердичеві, Одесі і Ташкенті. Війська корпусу було поділено на 31 бригаду (Санкт-Петербурзька, Ревельська, Аренсбургська, Ризька, Горджинська, Таурогенська, Вержболовська, Граєвська, Ломжинська, Рипінська, Олександрівська, Каліфська, Велюньська, Ченстоховська, Новобржеська, Сандомирська, Томашівська, Волинська, Волочиська, Хотинська, Скулянська, Ізмаїльська, Одеська, Кримська, Чорноморська, Карська, Єлизаветпольська, Еріванська, Бакинська, Закаспійська, Амудар'їнська), 2 особливих відділи (Біломорський та Керченський) та крейсерську флотилію корпусу у складі 10 крейсерів. Штатна чисельність Окремого корпусу становила 36 709 осіб, із них генералів та офіцерів – 1033, об'їждчиків – 12 101, стражників – 23 575¹⁹⁸.

Як зазначає О. А. Фрадинський, на момент утворення Окремого корпусу митної варти в Міністерстві фінансів, якому підпорядковувалися митники та прикордонники, створилася конфліктна ситуація – прикордонні

¹⁹⁶ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 17.

¹⁹⁷ Трусів С. В., Гальський К. Як формувалася митниця за царських часів // Вісник: офіційне видання ДФС. 2014. № 32. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/7395> (дата звернення: 01.08.2018).

¹⁹⁸ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 180–181.

бригади, які були сформовані на військових засадах підпорядковувалися митним округам, керівниками яких були цивільні чиновники. Це створювало конфлікти і непорозуміння, а також впливало на рівень несення прикордонної служби та сприяло падінню престижу військового мундиру. Основним завданням корпусу було запобігання таємному перевезенню товарів через сухопутний та морський кордон європейської Росії, Закавказзя, Великого князівства Фінляндського, Закаспійську область, річки Пяндж та Амудар'я, а, крім цього, на корпус покладалося виконання політичного та поліцейського нагляду в інтересах Міністерства внутрішніх справ, а також карантинні функції на кордоні. Одним з ефективних методів протидії контрабанді було визнано розвідувальну роботу, яка полягала у створенні в прикордонній зоні інформаційної мережі, що мала на меті збирання агентурних відомостей. За необхідності службовим особам Окремого корпусу митної варти дозволялося застосовувати зброю. Так, протягом 1893–1913 рр. прикордонники 3595 разів застосували зброю, внаслідок чого 1302 порушники було вбито, а 1702 – поранена. Втрати корпусу митної варти становили 177 осіб вбитими та 369 – пораненими.

Керівник Окремого корпусу митної варти був наділений достатньо широкими повноваженнями щодо організації прикордонного нагляду, адміністративної, інспекторської та господарської діяльності корпусу – визначав райони діяльності бригад, місце розташування штабів, штатну чисельність особового складу, правила застосування зброї, порядок проведення обшуків та виїмок під час розшуку контрабанди, затверджував на посаді командира Окремого корпусу прикордонної варти (після узгодження його кандидатури з імператором), начальника штабу та завідуючого військово–судовою частиною Окремого корпусу, приймав рішення про зарахування на посади офіцерів цивільних чиновників, а також про їх звільнення, затверджував атестації посадових осіб корпусу. Для керівництва охороною кордону було створено Управління Окремого корпусу прикордонної варти до складу якого ввійшли: командир корпусу (він же начальник управління), помічник командира, чини для доручень, штаби окремого корпусу (склалися із 4 відділень: 1 – стройове, інспекційне та мобілізаційне; 2 – прикордонного нагляду; 3 – озброєння, спорядження та лазарету; 4 – господарське); окремі частини – медична, судова, морська, будівельна, екзекуторська, журнальна і типографська¹⁹⁹.

Митний статут 1904 р. затвердив структуру митних органів у складі Департаменту митних зборів, окружних і дільничних митних управлінь, митниць, застав, постів і пунктів, а також надав міністру звання “шефа прикордонної варти”. Він мав право направляти подання імператору на присвоєння звань “генерал” і “полковник” та самостійно присвоювати нижчі офіцерські звання. При міністрі фінансів утворювалась Рада міністра, уповноважена розглядати скарги на рішення Департаменту митних зборів у справах про контрабанду на суму понад 300 рублів.

¹⁹⁹ Там само. С. 181.

Подальшого розвитку в питаннях протидії контрабанді надав Митний статут 1910 р., в якому органам митного нагляду було надано право виявляти ініціативу у проведенні обшуків і конфіскації контрабандних товарів у межах 100-верстної смуги від лінії сухопутної границі всередину країни і від морських берегів, а також регламентувались процесуальні питання розгляду, оскарження та виконання справ про контрабанду. У випадках, коли поблизу кордону тонуло судно, саме митники повинні були порушувати справу та проводити слідство. Товари, які вдавалось врятувати з таких кораблів, повинні були описуватись і направлятись на карантин. При цьому рятувальні роботи були безкоштовними, а от збитки за пошкоджений у таких випадках митний інвентар відшкодовував власник врятованого корабля.

У передвоєнний період 1910–1914 рр. на митників, крім перевірки товарів та осіб, покладался обов'язок наглядати за подіями на кордоні. Науковці підкреслюють, що після 1910 р. особлива увага зверталася на боротьбу з контрабандою та посилення пильності за ввезенням заборонених товарів (насамперед літератури)²⁰⁰.

За ініціативою міністра фінансів з 01 січня 1913 р. в імперії була проведена митна реформа і сформовані місцеві митні правління. На українських землях були створені Південно-Західна (третя) та Одеська (четверта) інспекторські дільниці. Управляв дільницею дільничий митний інспектор – фактично начальник митного округу, права й обов'язки якого були чітко визначені. До штату митної дільниці входили: дільничий митний інспектор; помічник дільничого митного інспектора; секретар; помічник секретаря; канцелярські чиновники та вільнонаймані службовці; архітектор; експерт-техніки²⁰¹.

Щодо гендерного складу особового складу, то тут спеціалісти зазначають відсутність жінок на службі в усіх без винятку митних установах та організаціях аж до 1914 р., коли напередодні Першої світової війни Державна дума Російської імперії 01 липня 1914 р. прийняла закон “О допущении лиц женского пола на службу в местные таможенные учреждения и об отпуске госказначеству средств на содержание в означенных учреждениях”. У цьому питанні Росія відставала від передових держав Європи на десятки років, а прийняття цього акта було швидше вимушеним кроком, аніж доброю волею чи твердими переконаннями у необхідності присутності жінок на митниці. Такі корективи внесла загальна мобілізація чоловіків до армії, яких потрібно було на службі в митних органах кимось замінити. Однак жінки на митниці ще довго відчували серйозні утиски. Так, вони, як і решта жінок-держслужбовців, не мали права посідати керівні посади, а їхня робота обмежувалася переважно пересічними та канцелярськими обов'язками²⁰².

²⁰⁰ Шеремета П. М. Правове регулювання митної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Острог, 1999. С. 19.

²⁰¹ Прусс В. М., Пітерська В. М. Організація митної справи в Україні: навч. посібник. Одеса: Фенікс, 2009. С. 90.

²⁰² Трусов С. В., Гальський К. Як формувалася митниця за царських часів // Вісник: офіційне видання ДФС. 2014. № 32. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/7395> (дата звернення: 01.08.2018).

О. О. Князева підкреслює, що протягом усього дореволюційного періоду розвитку митної системи спостерігається поступове формування і розвиток трьох функціональних напрямів у діяльності митних органів – фіскального, регулятивного, правоохоронного. Насамперед на митницю покладалася функція забезпечення дохідної частини державної скарбниці. В окремі періоди митні доходи становили 50 % активів царського бюджету. Акцент на фіскальну діяльність митних органів зумовив організаційне підпорядкування Департаменту митних зборів Міністерству фінансів. Необхідність охорони економічних інтересів держави, припинення контрабанди та інших правопорушень у митній сфері, ведення щодо них провадження зумовили структурні зміни в митному відомстві, виділення всередині нього правоохоронного блоку²⁰³.

Після лютневої революції 1917 р. митні установи колишньої Російської імперії залишилися у віданні Департаменту митних зборів Міністерства фінансів Тимчасового уряду. Постановою від 28 лютого 1917 р. усім чиновникам відомства пропонувалося “негайно поновити поточну роботу в установах Міністерства фінансів”. Незмінною залишилася і нормативна база митної справи. Тільки 14 липня 1917 р. Тимчасовий уряд прийняв постанову “Про утворення митно-тарифного комітету”, одночасно при Міністерстві торгівлі та промисловості створили Митно-тарифний комітет та Особливу митно-тарифну комісію. Станом на липень 1917 р. на українській території діяло 19 митниць зі штатом 750 осіб.

1.2.7. Митна справа за часів українських національних режимів 1917–1918 рр.

Перша світова війна спричинила припинення функціонування митних органів Російської імперії в західних та причорноморському округах, а революційні події 1917 р. вивели Центральну Раду спочатку у представницький орган, який формував виконавчу владу, а після державного перевороту в Росії, – перетворили її на національний парламент України.

І хоча створення Української Народної Республіки було проголошено 11 січня 1918 р. IV Універсалом Центральної Ради, початком установа української державності де-факто і де-юре історики вважають 09 лютого 1918 р., коли у Бресті було підписано мирний договір між Україною та центральними державами. Брестський мир не лише змінив правовий статус військ, що перебували на українських територіях, з окупаційного на союзний, але і позбавив УНР радянської залежності²⁰⁴.

²⁰³ Князева О. О. Административно-правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 32.

²⁰⁴ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 511.

Циркуляром Мінфіну Української Народної Республіки від 01 березня 1918 р. усі розпорядження Російського уряду були відмінені й замінені розпорядженням УНР, а діловодство почали вести українською мовою.

Брестським договором установлювались кордони України (ст. 2), що вимагало від новоствореної Української держави налагодження діяльності установ із їх захисту. Відтак на початку березня 1918 р. за розпорядженням міністра фінансів було створено комісійну раду з організації митної служби в Україні, яка почала формування митної системи з урахуванням положень IV Універсалу Центральної Ради: “Однині Народна Українська Республіка бере в свої руки найважливіші галузі торгівлі і всі доходи з неї повертатиме на користь народу. Торг товарами, які будуть привозитись з-за кордону і вивозитись за кордон, буде вести сама держава наша”.

Ураховуючи, що станом на 22 квітня 1918 р. основу структури митної системи в Україні становили: Управління Південного і Південно-Західного митних округів; а також Одеська, Харківська та Київська митниці, “з метою захисту держави від спроб безмитного ввозу іноземних товарів, а рівно й вивозу тих українських виготувань землі і промисловості, які за уявленням економічного характеру можуть підпадати під обмежені норми”, було вирішено встановити тимчасовий митний нагляд у кордонних пунктах: Радзивилові, Волочиську, Гусятині, Новоселиці, Збаражі й на ст. Брест-Литовськ²⁰⁵.

З метою організації роботи щодо зміцнення фінансової бази та митної справи в країні у складі фінансового відомства було створено Департамент митних зборів, якому слід було відновити роботу 44 митних установ, що розміщувались на теренах УНР. Відповідно до планів укомплектування особовим складом цих сорока чотирьох митних закладів, на митницях, митних заставах та постах Української Народної Республіки мали б служити 1 тис. 442 особи (316 штатних урядовців, 312 канцелярських урядовців і 814 наглядачів)²⁰⁶.

Високо оцінюючи значущість розбудови митної системи як елементу державності, Голова Центральної Ради М. С. Грушевський писав, що “...до загальнодержавних справ належать питання війни та миру, міжнародні договори, у військовими силами республіки і – поряд з грошовою системою, поштою, телеграфом, залізницею – також загальнодержавні митні тарифи”. Поряд із цим, усвідомлюючи необхідність установлення механізму державного контролю над митною системою, до проекту Конституції УНР були включені позиції, що зараховували митну справу до компетенції Федерально-Державної організації, а основні засади здійснення митної справи мали ґрунтуватись на тому, що “всі міжнародні торговельні і митні умови,

²⁰⁵ *Ершов А. Д.* Основы управления и организации в таможенном деле: учеб. пособие. Санкт-Петербург: СПБИНВЭСЭП: О-во “Знание”, 1999. С. 213.

²⁰⁶ *Гай-Нижник П.* Зародження митної справи в УНР (1917–1918 рр.): організація служби, основи діяльності, правові засади // Історія торгівлі, податків та мита: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: АМСУ, 2007. С. 151.

міжнародні умови, що накладають маєткові тягарі на державу або на громадян держави... набирають чинності тільки за згодою Державного Сейму”.

Як бачимо, наукова думка видатного історика, політика і насамперед патріота України в державотворенні, невід’ємною часткою якого є митна система, не втрачає актуальності й у наші дні, як і мотиви прийняття Універсалу: “дати нашому правительству змогу довести справу миру до кінця і захистити від усяких замахів нашу країну”.

У ході вивчення української історії у всіх її аспектах видатний політичний і державний діяч М. С. Грушевський підкреслював вплив на неї саме соціально-економічних чинників, які вважав основою історичного розвитку, залишаючи пріоритет за економічною складовою. При цьому важливим регулятором таких відносин на різних етапах була митна система, яка досліджувалась як у контексті впливу на розвиток торгівлі, так і з погляду формування протекціоністської політики²⁰⁷.

Створюючи працю для прийдешніх поколінь, М. С. Грушевський висловив сподівання, що “не мине ще повних десяти літ, а конструкція української історії як органічної цілості від початків історичного життя руських племен до наших часів буде здаватися таким же нормальним явищем, як десять літ тому здавалося (і тепер здається людям, які не мали нагоди над сим задуматися) оте вклеюванне українських епізодів в традиційну схему “государства Російського”²⁰⁸. Погляди видатного вченого не втрачають актуальності через сто років, а навпаки знаходять підтвердження в сучасній євроінтеграційній зовнішній політиці України. Основним завданням після проголошення незалежності України мав стати розрив із московською орієнтацією та заступлення її з одного боку західною, а з іншого – чорноморською як у політиці, так і в економіці. “Історичні умови життя, – писав М. С. Грушевський, – орієнтували Україну на Захід, географічні орієнтували і орієнтують на полудня, на Чорне море”²⁰⁹.

У результаті державного перевороту, що відбувся 29 квітня 1918 р., Українську Народну Республіку було повалено, а до влади прийшов генерал Павло Скоропадський. Замість УНР було утворено Українську державу у вигляді Гетьманату з необмеженою владою керівника країни. Враховуючи прагнення Гетьмана створити розвинуту капіталістичну державу, митним питанням приділялась особлива увага, завдяки чому за короткий час було вибудовано чітку організаційну систему українських митних інституцій із функціональними обов’язками та штатним розписом. До складу

²⁰⁷ Жеребцова Л. Ю. Формування митної системи на українських землях Великого князівства литовського: джерела і методи дослідження: дис. ... канд. істор. наук. Дніпропетровськ, 2008. С. 14.

²⁰⁸ Грушевський М. С. Історія України-Руси: Репринтне видання в 11 т., 12 кн. / редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1991. Т. 1: До початку XI віку. С. 6.

²⁰⁹ Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ: Знання. 1991. С. 144.

Департаменту митних зборів входили канцелярія та чотири відділи із чітко розмежованими функціями. Перший відділ займався організаційно-розпорядчими питаннями, у тому числі готував установчі документи, формував структуру і штатний розпис, розробляв навчальні програми для претендентів на посади контролерів митниць, установлював правила митного огляду вантажів і речей пасажирів та порядок оскарження його результатів, опікувався питаннями оподаткування та пільг, що надавались дипломатичним і консульським представникам та іншим подорожуючим. Другий відділ відповідав за практичну реалізацію із запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів через кордон, у тому числі розгляд скарг на рішення про притягнення до відповідальності за контрабанду, вчинення необхідних процесуальних дій у разі виявлення фактів зловживань з боку митних службовців, грошове заохочення митників у випадках виявлення останніми контрабандних товарів, інші питання, пов'язані із вилученням та зберіганням таких товарів. Повноваження третього відділу стосувались будівництва та утримання митних установ і митно-прикордонної інфраструктури, що включали експлуатацію складських приміщень, залізничних колій, електростанцій і прикордонних мостів, пристаней, понтонів, різних видів суден; придбання меблів та канцелярського приладдя, обмундирування, амуніції, технічних засобів та лабораторного обладнання, а також закупівлі або найму коней та екіпажів для митних установ. Четвертий відділ займався питаннями фінансової діяльності: формування та виконання кошторису, контроль за фінансовою діяльністю митних установ, організацією грошового забезпечення та інших виплат (пенсій, доплат, грошових допомог митним службовцям).

Кількісний склад відділів та канцелярії безпосередньо залежав від обсягів навантаження на той чи інший підрозділ.

У підпорядкуванні Департаменту митних зборів при чотирьох найбільших митницях були утворені регіональні митні інституції – дільничні управління митних інспекторів: Південне (Одеса), Західне (Луцьк), Північне (Київ) та Східне (Харків). Однак через об'єктивні причини, Північне та Східне управління так і не були розгорнуті.

Після укладення перемир'я між Українською державою та РСФРР у липні 1918 р. прикордонні митні установи поповнились тимчасовими наглядовими пунктами в Остапковичах, Якимовській Слободі, Гомелі, Клинцях, Хуторі Михайлівському, Кореньові та Валуйках. Такі ж тимчасові пункти було встановлено і на кордоні з Румунією.

Усі митні установи, що постійно функціонували впродовж 1918 р., було внесено до державного реєстру. Таких установ було 49, з яких – 21 митниця, 26 митних застав і два митні пости. Водночас для організації роботи за зміцнення фінансової бази й митної справи в країні у складі Міністерства фінансів почав роботу Департамент митних зборів.

Відповідно до рішення гетьмана Павла Скоропадського, також створено Окремий корпус кордонної охорони, покликаний забезпечувати недо-

торканність кордонів та запобігати нелегальній міграції людей. Але, крім цього, на вояків прикордонної варти було покладено ще й здійснення окремих митних функцій – боротьбу з контрабандою, контроль переміщення вантажів і товарів через українсько-російський та українсько-румунський кордони, запобігання скоєнню інших злочинів у прикордонній смузі. Для узгодження дій митників і прикордонників при Департаменті митних зборів і управліннях дільничних інспекторів перебували спеціальні штаб-старшини Окремого корпусу, до повноважень яких належало “обстеження на місці питань стосовно митної справи, охорони кордону чи дій урядовців митного відомства і кордонної охорони для провадження спільних розслідувань непорозумінь між службовцями цих відомств”²¹⁰.

Реформи митного та прикордонного відомств, запроваджені П. Скоропадським, були досить прогресивними, проте не були здійснені через брак часу. Гетьманат П. Скоропадського тривав до 14 грудня 1918 р. І хоча у грудні 1918 р. Українську Народну Республіку знову було відновлено внаслідок успішного повстання Директорії, митну справу через низку відомих військово-політичних обставин так і не було налагоджено, а невдовзі Україна взагалі втратила власну державність і підпала під владу більшовиків²¹¹.

1.2.8. Митна справа в Україні у радянську добу (1919–1991 рр.)

Радянський період становлення української митної системи нерозривно пов’язаний з етапами історичного розвитку Союзної держави. До особливостей цього періоду вчені зараховують декілька обставин. По-перше, необхідно було враховувати чинники революції, національно-визвольної боротьби та громадянської війни, коли у 1917–1920 рр. на території України з’являлись і зникали різні національно-політичні режими, уряди тощо. Фактично жодна з політичних сил не відмовилась від митної служби як невід’ємної складової свого державного апарату. По-друге, організацію і діяльність радянських митних установ на теренах України обов’язково слід розглядати як невід’ємну складову загальної радянської митної системи. По-третє, зародження радянської митної служби відбувалось на певному сформованому досвіді. Радянська держава повною мірою скористалася досвідом та напрацюваннями у митній справі як царського режиму, так і Тимчасового уряду²¹². Оцінюючи зазначений період, О. П. Федотов пере-

²¹⁰ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 533.

²¹¹ *Гай-Нижник П.* Зародження митної справи в УНР (1917–1918 рр.): організація служби, основи діяльності, правові засади // Історія торгівлі, податків та мита: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: АМСУ, 2007. С. 155.

²¹² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 99.

конаний, що війна та революційні події 1917 р. фактично знищили митну систему Росії, а особливо негативний вплив ці події мали на західних та південних кордонах імперії²¹³.

Перші зміни митної системи Російської імперії були проведені Тимчасовим урядом, який, приділяючи належну увагу митним питанням, але будучи обмеженим у часі проведення комплексних змін, своєю постановою від 28 лютого 1917 р. підпорядкував усі митні установи Департаменту митних зборів Міністерства фінансів (як і було в царській Росії). При цьому було залишено в силі і стару нормативну базу діяльності: митні установи продовжили керуватися нормами Митного статуту 1910 р. Через п'ять місяців 14 липня 1917 р. Тимчасовим урядом було утворено Митно-тарифний комітет, а при Міністерстві торгівлі та промисловості – Митно-тарифний комітет та особливу митно-тарифну комісію.

Кризові явища в економіці та зовнішньоекономічній діяльності, дезорганізація державних інститутів, у тому числі митної системи, спричинені світовою війною, вимагали пошуку варіантів з їх стабілізації. Про високий рівень соціальної активності та відповідальності митних службовців говорить факт створення у травні 1917 р. у Петрограді організаційного бюро для скликання з'їзду митних службовців, який розпочав свою роботу вже на початку вересня 1917 р. Головним результатом роботи з'їзду стало обрання Центрального комітету Всеросійської профспілки митних службовців, який до більшовицького державного перевороту у жовтні 1917 р. фактично керував діяльністю митників до відновлення на початку 1918 р. діяльності Департаменту митних зборів при Наркоматі фінансів. 29 червня 1918 р. Департамент митних зборів при Наркоматі фінансів декретом РНК РСФРР був перейменований у Головне управління митного контролю, яке підпорядковувалось Наркомату торгівлі і промисловості (НКТП).

Державна влада після Жовтневої революції в Росії скептично поставилася як до дореволюційної системи митних органів, так і до концепції митної справи в цілому. Реалізація ленінської ідеї державної монополії у зовнішній торгівлі зробила систему митного контролю допоміжним інструментом регулювання цієї галузі²¹⁴.

Періодизація історії українських митних установ радянської доби проводилась авторами монографії “Історія митної служби України”, які розглядали її в контексті радянської історії взагалі та виділяли п'ять етапів:

1917–1922 рр. – час фундації, становлення радянської митної системи на території України в умовах дії “воєнного комунізму”;

1923–1929 рр. – функціонування митних органів в умовах відносно ліберальної нової економічної політики;

1929–1953 рр. – період одноосібного керування державою Й. Сталіна, діяльність митних установ в умовах державного тоталітаризму;

²¹³ Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. С. 22–23.

²¹⁴ Калугін В. Ю. Виявлення та особливості розслідування контрабанди, що вчинена на морському кордоні: монографія / Одеський юрид. ін-т Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ. Одеса: Одеський юрид. ін-т ХНУВС, 2007. С. 11.

1953–1985 рр. – робота митної системи у постсталінський період, під час хрущовської “відлиги” та брежнєвського “застою”;

1985–1991 рр. – функціонування митних установ у контексті реформаторської “перебудови”, трансформація загальносоюзної митної системи у митні служби нових незалежних пострадянських держав.

Інший підхід у дослідженні становлення та розвитку митних органів у часи СРСР наводить А. В. Мазур, який запропонував періодизацію з урахуванням основних функцій таких органів:

- 1) 1917–1923 рр. – пріоритетність охоронної функції над контрольною;
- 2) 1924–1927 рр. – рецепція норм митних статутів, запровадження митного нагляду як основного суб’єкта контрольної діяльності;
- 3) 1928–1963 рр. – поступове нівелювання контрольної функції митних органів, зведення її до контролю за дотриманням державної монополії у сфері зовнішньої торгівлі;
- 4) 1964 р. – перша половина 1991 р. – повна централізація радянських митних органів та формалізація їх контрольної діяльності ²¹⁵.

Цей варіант, крім суто функціонального підходу, відображає й основні кроки у формуванні нормативно-правової бази митної справи, які формально закріплювались прийняттям нових кодифікованих документів.

Першими нормативно-правовими актами радянської влади, що регулювали митну справу, у грудні 1917 р. стали постанова наркоматів внутрішніх справ і закордонних справ РСФРР “Про правила в’їзду та виїзду з Росії” і декрет РНК РСФРР “Про дозвіл на ввезення та вивезення товарів”. Повноваження щодо зовнішньоекономічних операцій були зараховані до компетенції новоствореного Наркомату торгівлі і промисловості (НКТП), будь-яке переміщення товарів без дозволу цього наркомату визнавалося контрабандою та переслідувалося “за всією суворістю радянських законів”, а митницям надавалось право огляду багажу та особистих речей усіх осіб, що перетинали кордон Країни Рад, окрім дипломатів.

22 квітня 1918 р. було видано декрет РНК РСФРР “Про націоналізацію зовнішньої торгівлі”, відповідно до вимог якого весь контроль за зовнішньоекономічними операціями покладался на НКТП. 29 травня 1918 р. РНК РСФРР видано декрет “Про митні збори та установи” (інша його назва – “Про розмежування прав центральних і місцевих радянських влад щодо збирання мит і про регулювання діяльності місцевих митних установ”), згідно з яким митні установи оголошувалися підконтрольними тільки центральній владі, а радянські органи влади на місцях мали максимально допомагати митникам в їхній діяльності, при цьому не втручаючись у неї. Натомість місцеві ради депутатів могли призначати до митниць комісарів, на яких покладалась функція нагляду за виконанням службовцями митних установ розпоряджень центральної влади ²¹⁶.

²¹⁵ Мазур А. В. До проблеми регламентації митного контролю у новому Митному кодексі України // Митна справа. 2003. № 1. С. 40.

²¹⁶ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 541–542.

Декретом РНК РСФРР від 28 травня 1918 р. при Наркоматі фінансів було засновано Головне управління прикордонної охорони, до повноважень якого належала боротьба з контрабандою та таємними переходами державного кордону, захист багатств у прикордонних і територіальних водах від крадіжок, захист населення від нападів злочинців тощо. Декретом РНК від 29 червня 1918 р. охорону кордонів було доручено Наркомату торгівлі і промисловості. Того ж року з метою боротьби з контрреволюцією, спекуляцією, шпигунством та контрабандою в прикордонній смузі при пропускних пунктах почали створювати надзвичайні комісії (ЧК). 17 липня 1920 р. заступник голови ВЧК В. Р. Менжинський підписав “Інструкцію про охорону державного кордону”, відповідно до якої на кордонах Республіки було засновано інститут прикордонних органів ОВ ВЧК. Ці органи мали здійснювати нагляд за особами та товарами, що перетинали кордон, шляхом перевірки документів і присутності під час огляду багажу та товарів. Згодом охорона кордонів повністю перейшла у відання ВЧК²¹⁷.

21 січня 1919 р. РНК УСРР продублювала декрет РНК РСФРР від 29 травня 1918 р., заклавши тим самим початки української радянської митної системи. Цим актом митні установи оголошувались органами центральної влади і мали керуватись у своїй практичній діяльності принципом націоналізації зовнішньої торгівлі. 09 березня 1919 р. РНК УСРР прийняла декрет “Про перехід митних установ та прикордонної охорони у підпорядкування Ради народного господарства України”, а через два дні – декрет “Про в’їзд та виїзд з України”²¹⁸.

Декретом РНК РСФРР від 29 червня 1920 р. Головне управління митного контролю перепідпорядковувалося Наркомату зовнішньої торгівлі (НКЗТ) РСФРР, що мав реалізовувати принцип державної монополії зовнішньої торгівлі. Митна діяльність в Україні покладалася на створене Управління уповноваженого НКЗТ РСФРР при Раднаркомі УСРР, у структурі якого були відділи митного контролю і прикордонної охорони, статистично-економічний та експортний²¹⁹.

З укладенням Союзного робітничо-селянського договору між Українською РСР та РРФСР від 28 грудня 1920 р. здійснено об’єднання народних комісаріатів зовнішньої торгівлі, при цьому в Україні залишено уповноваженого народного комісара зовнішньої торгівлі при РНК УСРР з відповідним апаратом. Деяко пізніше у структурі адміністрації уповноваженого народного комісара зовнішньої торгівлі при РНК УСРР було створено мит-

²¹⁷ Гнітько С. Боротьба з контрабандою в Україні у 20-ті роки. С. 10. URL: http://shron1.chtyvo.org.ua/Hnitko_Svitlana/Borotba_z_kontrabandoiu_v_Ukraini_u_20-ti_roky.pdf (дата звернення: 01.08.2018).

²¹⁸ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 543.

²¹⁹ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 99–101.

ний відділ, який безпосередньо керував митними місцевими органами (серед них 44 прикордонні митні місцеві органи та 2 внутрішні митниці). Прикордонні митниці підпорядковувалися безпосередньо губернським митним відділам, а внутрішні митниці – митному відділу адміністрації уповноваженого народного комісара зовнішньої торгівлі при РНК України ²²⁰.

Дослідники аргументовано доводять, що період з 1920 до 1922 рр. вирізнявся своєю організацією митної справи в Україні. До жовтня 1921 р. на всьому кордоні УРСР функціонувало 44 пограничних митних заклади 3-х видів: митниці; митні нагляди; митні пости. Крім прикордонних, були ще дві внутрішні митниці у Києві та Харкові. 09 березня 1922 р. ВЦВК та РНК затвердив перший радянський митний тариф, а 12 листопада 1922 р. було створено Українське відділення Головного митного управління (02 лютого 1934 р. воно було ліквідовано) ²²¹.

Декретом РНК РРФСР від 23 лютого 1922 р. було затверджено Митно-тарифний комітет (МТК) – дорадчий орган, який координував роботу не тільки центральних органів управління, що стосувалися зовнішньої торгівлі, але й органів управління союзних республік та впливав на розробку митної політики й управління митною справою ²²².

Організаційні питання митної справи врегульовував декрет РНК від 31 березня 1922 р., яким було затверджено тимчасове положення про місцеві митні установи. Наркомату зовнішньої торгівлі (НКЗТ) і Наркомату фінансів доручалось узгодження переліку митних округів, начальники яких призначались НКЗТ. Підпорядковані Головному митному управлінню 283 митні установи поділялись на 134 митниці першого, другого і третього розряду та на 149 митних постів, у складі яких працювали 4850 співробітників ²²³.

Як зазначають дослідники, після приєднання Української РСР до складу СРСР управління сферою митної справи належало виключно до компетенції союзного уряду та інших загальнодержавних інституцій Радянського Союзу ²²⁴. Підкреслюючи несаможитність розвитку митної справи в Українській Радянській Соціалістичній Республіці, Є. В. Додін зазначав, що створення СРСР у грудні 1922 р. та прийняття Конституції 1924 р. на багато років позбавило УРСР, як і всіх суб'єктів федерації, права на регулювання митної справи, організацію своєї митної системи ²²⁵.

²²⁰ Кивалов С. В. Таможенна політика и таможенное право в Украине: науч. издание. Одесса: Юрид. л-ра, 2006. С. 69–70.

²²¹ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 19.

²²² Прусс В. М., Пітерська В. М. Організація митної справи в Україні: навч. посібник. Одеса: Фенікс, 2009. С. 90.

²²³ Бойко В. М. Митне право України: навч. Посібник: у 2 т. Київ: Алерта, 2015. Т. 1. С. 47.

²²⁴ Додін Є. В., Федотов О. П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посібник. Львів: Митна газета, 2008. С. 3. (Спеціальний випуск журналу “Митна справа”).

²²⁵ Додін Є. В. Систематизація митного законодавства сучасної України // Митна справа. 2012. № 3 (81). С. 13.

На переконання фахівців діяльність митного відомства у 1923–1929 рр. відбувалась в істотно новій історичній ситуації, характерними особливостями якої були перебудова та централізація всього державного апарату у зв'язку зі створенням СРСР. Ще однією характерною особливістю діяльності митних органів на території України було те, що з цього періоду їх робота виходила з-під контролю республіканського керівництва і контролювалась виключно урядом СРСР. Такий стан речей, крім договору про створення СРСР, був підтверджений і першою Конституцією СРСР, прийнятою 31 січня 1924 р. Основний закон держави визначав однією із компетенцій вищої влади СРСР представництво Союзу в міжнародних відносинах, у тому числі управління зовнішньою торгівлею²²⁶.

12 грудня 1924 р. Президія ЦВК СРСР затвердила перший кодифікований нормативно-правовий акт у галузі митної політики – Митний статут СРСР, який проіснував 4 роки до затвердження 19 грудня 1928 р. Митного кодексу СРСР. Стаття 1 Митного статуту визначала, що митною справою на всій території СРСР, включно з Україною, опікується Наркомат зовнішньої торгівлі. На місцях це здійснювалось через Головне митне управління, до обов'язків якого відносилось розроблення загальних планів митного характеру та відповідних інструкцій, а також організація боротьби з контрабандою. В структурі Головного митного управління функціонували такі підрозділи: адміністративно-господарський, тарифний, оперативно-судовий з боротьби з контрабандою, кошторисно-розрахунковий, статистичний відділи, а також інспекторська частина. Митний статут не лише деталізував порядок вступу на митну службу, а й визначив види діяльності, займатись якими митникам заборонялось.

Для контролю за практичною діяльністю митних органів у регіонах призначались уповноважені НКЗТ при урядах радянських республік. Враховуючи надану ст. 7 Митного статуту можливість формування за федеративним принципом відділень Головного митного управління в союзних республіках, 10 березня 1925 р. було створено відділення Головного митного управління Наркомату зовнішньої торгівлі СРСР в Україні. На місцях керівництво митними установами здійснювали створені митні інспекторські управління на чолі з районними інспекторами. Межі діяльності таких управлінь встановлювались безпосередньо НКЗТ за домовленістю з урядом союзної республіки. Упродовж 1925 р. відбулась планова реорганізація всього союзного митного апарату: внаслідок чого була систематизована структура та дислокація митних установ, а також здійснено їх класифікацію: на залізничних станціях і в портах із значним товарообігом створювались митниці першого розряду; у невеличких портах та на шосейних шляхах – другого; на ґрунтових шляхах – третього. Усі митні установи очолювались керуючими, а робочими органами митниць, за наказом НКЗТ від 05 травня 1925 р., були технічні наради у складі керуючого, його помічни-

²²⁶ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 101–102.

ків та інспекторів. Таким чином, по території СРСР Митний статут 1924 р. фіксував чотирирівневу систему управління митною справою: вищий рівень – НКЗТ та ГМУ, нижче – уповноважені НКЗТ у союзних республіках, далі – відділення ГМУ у республіках та районні митні інспекторські управління, на нижчому рівні – митниці всіх розрядів та митні пости²²⁷.

З метою централізації зусиль щодо протидії митним правопорушенням на території України 08 квітня 1925 р. наказом ГМУ НКЗТ СРСР було створено об'єднаний відділ боротьби з контрабандою. 12 жовтня 1927 р. на другій сесії ВУЦВК десятого скликання розглядалось питання “Про раціоналізацію, здешевлення та поліпшення радaparату”. У зв'язку з тим, що справу боротьби з контрабандою перебирали на себе органи ОДПУ, митниці України переходили виключно до своїх оперативних функцій: пропуску та огляду вантажів, пасажирів, їхнього багажу, поштових посилок, стягнення митних зборів, упровадження судово-конфіскаційного діловодства у справах контрабанди тощо. Унаслідок реалізації рішень сесії ВУЦВК митний апарат України було істотно скорочено: ліквідовано Пищевську, Тираспольську та Гусятинську митниці, і, таким чином число митних установ, включно із самим відділенням, на 01 жовтня 1927 р. було зменшено з 19 до 16 одиниць. Упродовж 1928 р. в Українському відділенні відбулися подальші структурно-штатні зміни: ліквідовано Київську митницю, деякі інші митниці та митні пости, а апарат Українського відділення об'єднано з Харківською митницею. На початку літа 1928 р. на території України продовжували свою діяльність такі митні установи: відділення ГМУ, Харківська, Одеська, Шепетівська, Волочиська, Кам'янець-Подільська, Миколаївська, Маріупольська, Херсонська, Бердянська митниці та Очаківський митний пост²²⁸.

Підтвердження адекватності сформованої у період 1922–1928 рр. складної багатоступеневої системи управління митною справою завданням і функціям, що їх виконували митні установи того часу, знаходимо й у В. Б. Чорного²²⁹. Неабияке значення для подальшого розвитку митних органів СРСР мав затверджений 19 грудня 1928 р. постановою ЦВК та РНК СРСР Митний кодекс СРСР.

Митна справа в будь-якій країні є явищем, яке органічно пов'язане з об'єктивними потребами політичного і соціально-економічного розвитку держави. Саме тому, на думку фахівців, наскільки перший радянський Митний статут, прийнятий у 1924 р., відповідав динаміці непу, настільки ж наступний Митний кодекс 1928 р. відображав перехід до суцільного одержан-

²²⁷ Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступ. слово О. Б. Єгорова. Київ: Знання, 2006. С. 551–553.

²²⁸ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 101–102.

²²⁹ Чорний В. Б. Україна і митна справа (історичний нарис). Київ: Квіц, 2000. С. 183.

влення господарського життя²³⁰. Попри намагання держави активно протидіяти порушенням установленого порядку переміщення предметів через кордон у 20-ті рр. ХХ ст. контрабанда залишалася одним із провідних видів економічної злочинності. Як зазначала Світлана Гнітько, у цей період із контрабандою боролися різні державні органи та установи: спецслужби, прикордонна охорона, митниці, місцеві органи радянської влади, але здійснювалася така боротьба не шляхом удосконалення та виправлення помилок в управлінні економікою, а посиленням силових та адміністративних методів²³¹.

Під впливом тоталітарних тенденцій у державному управлінні з 1929 р. радянський уряд оголосив курс на індустріалізацію промисловості та колективізацію сільського господарства і фактично відмовився від нової економічної політики. Надзвичайно швидко в регулюванні суспільних відносин основними стали командно-адміністративні методи, які стали пріоритетними і в системі митних органів. У результаті зазначених трансформацій відбулося значне скорочення суб'єктів господарювання, що здійснювали експортно-імпортні операції, закриття складів тимчасового зберігання, а політика “зачинених дверей” обмежила обсяги пасажирських переміщень громадян через кордони. Це не могло не вплинути на кількість особового складу митниці: так, у 1932–1934 рр. лише у найбільших митницях – Московській, Ленінградській і Одеській, штат яких нараховував по 800–1000 чоловік, залишилось у 6–8 разів менше. З метою спрощення управління та здійснення митної справи у 1935–1938 рр. були затверджені інструкції з виконання контрольно-інспекторських функцій під час транспортування експортно-імпортних вантажів.

В. В. Ченцов та Д. В. Архирейський ділять період історії митних органів під час правління Й. Сталіна на три окремі підперіоди, які збігаються з довоєнним часом (1929–1941 рр.), коли суворішим став ідеологічний та політичний контроль за ввезенням до країни друкованої продукції, було посилено контроль ГМУ за митними органами на місцях, особливо за кадровою роботою. Саме тоді у рамках політики спрощення системи управління митними структурами у лютому 1934 рю було ліквідовано Українське відділення, а нечисленні українські митниці підпорядковано безпосередньо ГМУ; воєнним (1941–1944 або 1945 рр.), коли система митних установ України у зв'язку з початком війни була фактично знищена, частину митників мобілізовано до діючої армії, інших – переведено на митниці в неохоплені воєнними діями регіони. Зі збільшенням перевезень техніки, військового спорядження, зброї, продовольства тощо за системою ленд-лізу обсяги роботи радянських митників значно зросли, але це стосувалося,

²³⁰ Таможенное законодательство СССР: сборник / вступ. ст. А. Хромцова. Москва: Внештерминалкомплекс, 1991. С. 3.

²³¹ Гнітько С. Боротьба з контрабандою в Україні у 20-ті роки. URL: http://shron1.chtyvo.org.ua/Hnitko_Svitlana/Borotba_z_kontrabandoiu_v_Ukraini_u_20-ti_roky.pdf (дата звернення: 01.08.2018).

звичайно, не території України, яка довгий час була або зоною бойових дій, або окупована німецькими загарбниками; та післявоєнним (1945–1953 рр.), коли в контексті загальнодержавної відбудовчої політики починається відбудова й митної системи України. Відновлюють свою діяльність Одеська і Миколаївська митниці, створюються нові – Львівська, Чопська, Ренійська, Вадул-Сіретська тощо²³².

Зі створенням Чопської митниці почалась історія формування митних органів Закарпаття. Одна із найстаріших митниць на заході країни, розташована на шляху п'ятого Критського міжнародного транспортного коридору, який проходив через Ліссабон–Трієсту–Люблян–Будапешт–Київ–Волгоград, відповідно до наказу Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР № 241, була відкрита в м. Чоп (Закарпатській Україні), датою її заснування вважається 08 вересня 1945 р.

Першим начальником Чопської митниці був призначений Д. І. Тележкін, а штат митниці складався із семи осіб, переважно демобілізованих фронтовиків. 22 листопада 1945 р. вони стали до виконання митних функцій на залізничній станції Чоп, а вже 30 листопада було виявлено спробу незаконного переміщення забороненої до вивезення з країни іноземної валюти. Це виявлення факту приховання у вантажі солі угорських та чехословацьких грошей і стало першою справою про контрабанду для Чопської митниці, на прикладі якої ми хочемо представити історію розвитку структури митних органів.

Завершення Другої світової війни, необхідність відновлення зруйнованого господарства та розширення контактів із західними партнерами стали передумовою значного збільшення повноважень Головного митного управління в складі Міністерства зовнішньої торгівлі (у 1946 р. міністерства прийшли на заміну наркоматам). На управління було покладено такі завдання: організація та управління митними установами СРСР; розробка питань митної політики; участь у розробці проектів міжнародних договорів та конвенцій в їх митно-тарифній частині; розробка проектів митних тарифів та вирішення питань з їх застосуванням; видання, у належних випадках, правил, інструкцій та інших розпоряджень з митної справи; нагляд за виконанням митними установами законодавчих постанов та адміністративних розпоряджень; розробка заходів з виконання завдань у частині боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил; складання проектів фінансових кошторисів та керівництво касово-бухгалтерською справою митних установ тощо. Основними структурними підрозділами ГМУ в цей період були: інспекція, відділ кадрів, транзитно-вантажний, поштово-пасажирський, відділ боротьби з контрабандою, відділ митної статистики, відділ митної інформації, тарифів і кодифікації, фінансовий відділ та відділ постачання²³³.

²³² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 102–103.

²³³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 157.

У 1953 р. були затверджені та введені в дію Правила митного огляду, пропуску ручного та несупроводжуваного багажу осіб, які прямували через державний кордон СРСР. 05 травня 1964 р. Президія Верховної Ради СРСР затвердила новий Митний кодекс, який був значно лаконічніший за попередній і визначав основними функціями митних установ: контроль за дотриманням державної монополії зовнішньої торгівлі, здійснення суто митних операцій і боротьба з контрабандою. Керівним органом, що здійснював у масштабах усього СРСР управління митною справою, залишилось ГМУ Міністерства зовнішньої торгівлі.

Створення, реорганізація та ліквідація митниць і митних постів здійснювалися міністром зовнішньої торгівлі СРСР, а їхня діяльність провадилася на підставі Положення, яке затверджувалося начальником Головного митного управління. Головне митне управління керувало місцевими митними установами та здійснювало контроль за їхньою діяльністю, розробляло питання митної політики тощо²³⁴.

У структурі Головного митного управління функціонували підрозділи: оперативно-інспекторський, боротьби з контрабандою, митного права і міжнародних зв'язків, кадрів, фінансування, бухгалтерського обліку і контролю. Порівняно із попередньою структурою та функціональними повноваженнями ГМУ було не лише ліквідовано підрозділ, що опікувався питаннями тарифно-митного регулювання, але й значно спрощувалась система керування, вона стала дворівневою: митниці й митні пости безпосередньо підпорядковувалися ГМУ. Як зазначають дослідники, новий Митний кодекс фактично закріплював командно-адміністративні методи керівництва митним відомством²³⁵. Відтак прийняті в подальшому нормативно-правові акти з митної справи жодним чином не змінили управління митною справою.

Найбільш радикальним етапом реформи системи митних органів авторський колектив монографії “Митниця України: кроки становлення і поступу” називає перетворення у 1986 р. Головного митного управління на Головне управління державного митного контролю при Раді Міністрів СРСР зі статусом союзного відомства. Головне управління державного митного контролю СРСР визнано єдиним керівним органом із митних питань на всій території держави, яке забезпечувало керівництво митницями і митною справою, організацію митного контролю по всьому периметру державного кордону СРСР, здійснення заходів із боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил, добір, розстановку та виховання кадрів, їх ате-стацію, підготовку та перепідготовку. Таким чином, Українську РСР, як і інші національно-територіальні утворення Радянського Союзу, було повні-

²³⁴ *Сай Н.* Становлення і розвиток митної справи на західноукраїнських землях у період їх перебування у складі Української РСР (СРСР) // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2010. Вип. 5. С. 259.

²³⁵ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 103.

стю відсторонено від участі у формуванні митної політики та організації митної справи²³⁶.

Закон “Про державний кордон СРСР”, прийнятий 24 листопада 1982 р., поряд з основними напрямками правового регулювання, підкреслював роль митних установ, закріпив їхньої участь в охороні кордону та взаємодію з прикордонними військами.

З 1985 р. посилюється роль економічних важелів регулювання економікою, хоча монополія держави на зовнішню торгівлю залишається, як і контроль митної системи за дотриманням такої монополії.

На початку 1986 р. проводиться реформа і митних органів, що дозволяє митній системі виділитися в окрему галузь державного управління. Державне митне управління Міністерства зовнішньої торгівлі було реорганізоване в Головне управління державного митного контролю при Раді Міністрів СРСР (ГУДМК при РМ СРСР) – самостійний орган державного управління зі статусом союзного відомства. До цього впродовж майже 60-річної історії радянської митниці вона ніколи не була самостійним державним інститутом, а існувала в складі центральних органів: з травня 1918 р. – Народного комісаріату фінансів; із червня 1918 р. – Народного комісаріату зовнішньої торгівлі і промисловості; із червня 1920 р. – Народного комісаріату зовнішньої торгівлі; Міністерства зовнішньої торгівлі (МЗТ) на правах його структурних підрозділів – департаменту, головного управління; Народного комісаріату фінансів (травень 1918 р.); Народного комісаріату зовнішньої торгівлі і промисловості (червень 1918 р.); Народного комісаріату зовнішньої торгівлі (червень 1920 р.); з 1946 р. – Міністерства зовнішньої торгівлі. Таким чином, зазначають спеціалісти, вперше за всю історію Радянської держави митна служба була організаційно виокремлена як самостійна державна служба²³⁷.

Постановою Ради Міністрів СРСР від 13 липня 1987 р. № 775 було затверджено Положення про Головне управління державного митного контролю при Раді Міністрів СРСР, де основними завданнями ГУДМК визначались: розробка пропозицій у сфері митної політики СРСР та участь в її реалізації; забезпечення керівництва митною справою з метою захисту державних інтересів СРСР, а також її вдосконалення; забезпечення державного митного контролю за дотриманням міністерствами, відомствами, об’єднаннями, підприємствами й особами встановленого порядку переміщення через державний кордон СРСР товарів та іншого майна, транспортних засобів, предметів особистого споживання, радянської валюти, іноземної валюти, інших валютних цінностей; здійснення боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил тощо. У Положенні закріплювались принципи невтручання місцевих ор-

²³⁶ Митниця України: кроки становлення та поступу / К. Є. Гальський та ін. Одеса: Пласке, 2009. С. 9–10.

²³⁷ Шершун А. А., Нездоровін В. П., Миропольська О. В. Основи митного законодавства в Україні: навч.-метод. посібник. Київ: ТП Пресс, 2004. С. 11–12.

ганів, а також обласних та республіканських державних структур і навіть партійних органів у діяльність митних органів.

Питання внутрішньореорганізаційної структури визначались таким чином: ГУДМК, митниці, митні пости, митні уповноважені, підприємства та організації, підвідомчі ГУДМК, становили єдину систему Головного управління державного митного контролю при Раді Міністрів СРСР. До складу ГУДМК також вели навчальні центри, транспортні підприємства, склади, установи житлово-комунального господарства, медично-оздоровчі та спортивні заклади. Структура центрального апарату ГУДМК складалася з головних управлінь, управлінь і відділів. На підвищення ефективності митного контролю, посилення боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями мав вплинути прийнятий у 1987 р. Статут про дисципліну працівників державного митного контролю СРСР, затверджений Постановою Ради Міністрів СРСР від 09 жовтня 1987 р. № 1130.

Спеціалісти зазначають, що за своїми повноваженнями і правами Головне управління отримало статус, прирівняний до статусу союзного міністерства. Мито, митні збори, інші надходження митниць у повному обсязі перераховувалися в центр. Таким чином, Українська РСР, як і інші національно-територіальні утворення Радянського Союзу, була відсторонена від формування митної політики та організації митної справи²³⁸.

Новий вектор розвитку митної системи з'явився в період перебудови 1986–1991 рр., коли зовнішньополітичні реформи СРСР були орієнтовані на демократичний режим і вільний ринок. Зазнали змін організаційно-правові основи митної системи, у тому числі правовий статус та порядок функціонування митних структур: відділи, що входили до складу Головного митного управління, були реорганізовані в управління ГУДМК, було значно збільшено кількість територіальних митних установ.

Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 24 травня 1991 р. Управління державного митного контролю при Раді Міністрів УРСР було реорганізовано в Державний комітет митного контролю України. Чинний на той час Закон УРСР “Про зовнішньоекономічну діяльність” уже створив підґрунтя самостійного здійснення Українською РСР митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на своїй території. Крім того, визначення митної політики було зараховано до повноважень Верховної Ради Української РСР.

Новий Митний кодекс СРСР, що був уведений в дію з 01 червня 1991 р., містив ряд новацій організаційного та функціонального характеру. По-перше, передбачались зміни на рівні центрального органу з питань митної справи – створювався Митний комітет, а в його підпорядкуванні – митниці та регіональні митниці. По-друге, митні органи отримали повноваження на здійснення дізнання в справах про контрабанду. По-третє, було знято всі обмеження для юридичних і фізичних осіб щодо судового оскар-

²³⁸ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 158.

ження неправомірних дій посадових осіб митних органів та регламентувався порядок адміністративного оскарження таких дій підприємствами. По четверте, на митні органи покладалась відповідальність за розбудову пунктів пропуску на державному кордоні, без розширення пропускнуої спроможності яких неможливо прискорити товарообіг та пасажиропотік через кордон.

Е. М. Рудніченко, характеризуючи розвиток митних органів у цей період зазначає, що митна система в цей час виділилася в окрему галузь державного управління, але її функції практично залишилися незмінними і полягали в контролі за дотриманням монополії держави на зовнішню торгівлю. У спадок від Радянського Союзу Україна отримала 25 митниць, 49 митних постів з чисельністю особового складу в 1991 р. 2 тис. осіб. Функціонувало 29 автомобільних пунктів пропуску, 14 залізничних, 4 авіаційних та 17 морських і річкових пунктів пропуску. Вони були зосереджені переважно на заході та півдні країни ²³⁹.

Фактично на час проголошення незалежності України на її території вже функціонувала система митних органів, сформована в радянський період. Одним із елементів цієї системи були митниці Закарпатської області, історія функціонування яких розпочалась у вересні 1945 р. зі створення Чопської митниці. У важкі післявоєнні роки робота митниці була орієнтована на відновлення народного господарства. Надзвичайно гостро ставилося питання збереження вантажів, їх суворого обліку й законності ввезення. Лише за п'ять тижнів функціонування митниці у 1945 р. працівники оформили 80 ешелонів і пропустили через кордон 22 тис. тонн імпортованих вантажів.

До кінця 1945 р. в її складі були відкриті митні пости “Мукачево”, “Страж”, а на початку 1946 р. – “Тересва” і “Чорний Ардов”. Таким чином, у січні 1946 р. Чопська митниця мала вже чотири пости. Мукачівський нараховував 7 працівників, Тересв'янський – 3, Стражський – 3, а на митному посту “Чорний Ардов” працював один контролер.

Через рік, у листопаді 1946 р., розділяються функції пасажирського та транзитно-вантажного відділів, а наприкінці 1949 р. у митниці вже була сформована поштово-пасажирська група.

Наказом Міністерства зовнішньої торгівлі СРСР та Головного митного управління від 22 лютого 1946 р. № 42/к на базі окремих підрозділів Чопської митниці утворюється Рахівська митниця. Адміністрація Рахівської митниці розташовувалась у с. Тересва Тячівського району до квітня 1947 р., а потім у с. Костилівка Рахівського району біля залізничної станції “Берлибаш”. У зону діяльності Рахівської митниці ввійшли Рахівський і Тячівський райони та частина Виноградівського (Севлюшського) району Закарпатської області. Їй підпорядковувалися митні пости “Берлибаш”, “Тересва”, “Солотвино” і “Чорний Ардов”. У травні 1947 р. митні пости “Тересва”, “Солотвино” та “Чорний Ардов” були виведені з підпорядкування Рахівської і включені до складу Чопської митниці.

²³⁹ Рудніченко Е. М. Генезис митної служби як суб'єкта економічної безпеки держави // Економіка. Менеджмент. Підприємство. 2012. № 24 (1). С. 213.

Із початку 50-х рр. ХХ ст. значна увага керівництва митних структур СРСР починає приділятися підготовці особового складу. Зокрема, на роботу направляються випускники навчальних закладів, які володіють іноземними мовами, що дозволило суттєво покращити і пришвидшити митне оформлення пасажирів та вантажів. У 1951 р. уперше у Чопській митниці були введені звання “Кращий контролер”, “Кращий інспектор”, які щоквартально присвоювали працівникам за підсумками роботи.

22 листопада 1954 р. Рахівська митниця перетворюється на Рахівський митний пост Чопської митниці, який був розформований у грудні 1958 р. Рахівську митницю відроджено через 38 років, це відбулося 08 квітня 1992 р., відповідно до наказу Державного митного комітету України № 73. Проте проіснувала вона лише до 1997 р., коли, зазнавши реорганізації, стала митним постом Закарпатської митниці.

У 1966 р. у складі Чопської митниці на кордоні із Чехословаччиною створено Ужгородський митний пост, на базі якого 02 квітня 1984 р. було сформовано однойменну митницю в складі Головного митного управління Міністерства зовнішньої торгівлі СРСР. Ужгородська митниця діяла до 1996 р., потім була реорганізована у Карпатську регіональну митницю та відроджена лише у 2005 р.

На угорському кордоні у 1968 р. було відкрито митний пост “Тиса”, який і дотепер забезпечує оформлення великої кількості експортно-імпортних вантажів та пропуск пасажирів, що подорожують автомобільним транспортом.

10 травня 1978 р. у пункті пропуску “Дяково” Виноградівського району розпочав свою роботу митний пост “Дяково” Чопської митниці, на базі якого наказом Міністерства зовнішньої торгівлі СРСР № 189 від 02 квітня 1984 р. було створено Дяківську митницю. Митниця діяла до 1990 р. (коли наказом ГУГТК № 313-кт від 10.12.1990 р. її було перейменовано у Виноградівську), а зоною діяльності були Виноградівський, Хустський, Рахівський, Іршавський і Тячівський райони Закарпатської області. До її складу входили митні пости “Вилок”, “Дяково” та “Хижа”. Із запровадженням у 1989 р. спрощень для громадян під час перетину державного кордону та зі збільшенням потоку туристів у складі Чопської митниці на кордоні з Угорщиною створено митні пости “Лужанка”, “Косино” та “Дзвінкове”. У подальшому на їх базі сформовано Берегівську митницю.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС

2.1. Світові моделі побудови митних органів

У ході модернізації українських митних органів достатньо велика увага має приділятися вивченню досвіду інших країн, його критичному аналізу та адаптованому використанню, а вибір європейського вектора розвитку нашої країни змушує особливо уважно досліджувати моделі організації та управління митними адміністраціями в країнах – учасниках ЄС.

Аналізу світового досвіду організацій діяльності митних органів, управлінню такими органами, дослідженню організаційної структури та їхнього місця в системі урядових інституцій присвячено праці таких українських учених: І. Г. Бережнюка, Є. В. Додіна, С. І. Доротича, О. Ф. Запорожець, І. М. Квеліашвілі, В. Т. Комзюка, Ю. Д. Кунєва, І. В. Несторишена, Ю. В. Оніщика, Д. В. Приймаченка, В. В. Ченцова, В. П. Хомутенко, О. П. Федотова, а також зарубіжних дослідників: А. Н. Козиріна, Я. Люнкера, Н. В. Прусакової і багатьох інших фахівців. Проте внаслідок проведених у 2013–2017 рр. реформ і перетворень у митних органах європейських країн означена тематика потребує нових досліджень з метою виявлення основних тенденцій у питаннях формування та функціонування сучасних митних адміністрацій, що дозволить використати їх позитивний досвід в Україні.

Беззаперечно, формування системи митних органів країн Європи відбувалось під впливом історичних традицій і відповідно до національних систем державотворення²⁴⁰.

Спеціалісти зазначають, що у процесі реформування митних органів України потрібно звернути увагу на позитивний досвід розвинених країн у цьому питанні. Здійснення реформ має бути спрямоване, зокрема, на покращання керованості та контрольованості митних органів та їхньої діяльності²⁴¹. А специфіка формування національних бюрократичних структур і державних служб пояснюється особливостями історичного, культурного, соціального, економічного розвитку, що впливав на характер і темпи еволюції держав²⁴².

І. Г. Бережнюк ще багато років тому спрогнозував, що бажання України вступити до єдиного економічного простору ЄС неминуче призведе до реорганізації митних органів. У зв'язку із цим виникає необхідність імпле-

²⁴⁰ Ченцов В. В. Застосування порівняльного підходу для аналізу організаційної структури митної служби // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2009. № 1. С. 111.

²⁴¹ Качан В. В. Реформування митної системи // Митна справа. 2009. № 4 (64). С. 55–56.

²⁴² Василенко И. А. Административно-государственное управление: учеб. пособие. Москва: Юрид. лит., 1994. 327 с.

ментації досвіду митних органів держав – членів ЄС у систему органів державної влади України. Тому вивчення правового статусу митних органів країн ЄС на сучасному етапі викликає не тільки теоретичний, але й практичний інтерес²⁴³.

У ході вивчення процесів адаптації митної системи України до європейських вимог С. І. Доротичем було досліджено зміни, що відбулися за останні два десятиліття в країнах Центральної і Східної Європи. Вчений зазначає, що країни, які вступили до Європейського Союзу у 2004–2008 рр. – Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Чехія та Естонія), пройшли великий шлях і продемонстрували вражаючі успіхи у створенні ринкової економіки. Перед вступний період супроводжувався у країнах-кандидатах складними і нерідко хворобливими трансформаційними реформами, пов'язаними із процесом адаптації до макроекономічних вимог, законодавчих норм і стандартів Євросоюзу. В ході переходу до ринкової економіки і розпочатого у 1998–2000 рр. переговорного процесу про вступ до Євросоюзу за 30 главами *acquis communautaire* – сукупності нормативних актів, що регулюють діяльність ЄС, відбувалася модернізація митних систем цих країн. Дослідник зазначає, що існуючі в соціалістичних країнах головні митні управління або аналогічні їм установи, крім ведення поточних справ у митній сфері і керівництва митницями, брали участь, як правило, в розробці митної політики, проектів тарифів і нормативних актів з митно-тарифних питань. У ряді країн (Угорщина, Польща), крім центральних митних установ, існували спеціальні урядові комісії (ради) з митних питань, до яких входили представники різних міністерств і відомств, пов'язаних з виконанням зовнішньоекономічних функцій.

Діяльність центральних митних органів у різних країнах мала свої особливості з погляду відомчої підпорядкованості. Так, центральні митні установи в Чехословаччині були підпорядковані Міністерству зовнішньої торгівлі, в Угорщині, Болгарії і Румунії – Міністерству фінансів, у Польщі та Югославії митна служба свою діяльність.

Митні системи країн Центральної та Східної Європи, що утворилися до цього часу, є логічним наслідком зміни зовнішньоекономічної та її складової – митної політики, яка відбулась на рубежі 1990-х рр. Новими пріоритетами стали створення відкритої економіки, швидке входження до світового господарства, інтеграція з Європейським Союзом²⁴⁴.

Ще на початку ХХІ ст. Н. В. Прусакова відзначала певні тенденції в розвитку зарубіжних митних служб. Насамперед це зростання в роботі національних митних органів ролі міжнародних організацій та об'єднань, оскільки повноваження митних органів, а також органів державної влади країн – членів ЄС у галузі митної справи чітко обмежені рішеннями, при-

²⁴³ *Бережнюк І. Г.* Порівняльний аналіз систем управління митною справою в Україні та Німеччині // Вісник Академії митної служби України. 1999. № 3. С. 38.

²⁴⁴ *Доротич С. І.* Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дисс. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 89–90.

йнятими органами управління ЄС (Комісії, Ради, Європейського Суду) та їх підрозділами. Акцентувалась увага на розробленій групою митної політики Європейської комісії програмі “Митниця. Континент-2002”, спрямованій на синхронний розвиток країн ЄС²⁴⁵.

Звичайно, зазначені тенденції безпосередньо впливали як на формування загальної митної політики спільноти, так і на митну політику кожної із країн – учасниць ЄС, а відповідно, – і на процес реформування митних органів. Митний кодекс ЄС (ст. 3) під поняттям “митні органи” розуміє митні адміністрації країн-учасниць, відповідальні за застосування митного законодавства, а також інші відомства, уповноважені відповідно до національного законодавства застосовувати митне законодавство в певній його частині²⁴⁶. При цьому Митний кодекс ЄС у жодній зі своїх статей не торкається питань організації митної служби, залишаючи їх на розсуд національного законодавця, оскільки інституційна організація митної справи, як і організація будь-якої виконавчої діяльності, регулюється нормами адміністративного права. Так само механізм митної справи – система, структура, проходження служби та інші аспекти організації митної справи – регламентується нормами національного адміністративного права. Нові завдання, що виникли перед митними службами країн ЄС, не могли не позначитися на процесі адаптування митних систем країн – учасниць ЄС до єдиних нормативів. Спеціалісти зазначають, що у більшості країн, що ввійшли до Європейського Союзу, основи організації національних митних служб тією чи іншою мірою передбачаються конституціями. Наприклад, абз. 1 ст. 108 Конституції ФРН визначає систему митних органів і компетенцію федеральних властей. Пп. 18) п. 1 ст. 149 Конституції Королівства Іспанії також підкреслює, що організація митної системи входить виключно до компетенції уряду країни.

При цьому організація митної служби, система її органів, підпорядкованість, компетенція в кожній із країн, що входять до спільноти, має свою специфіку, яка не тільки обумовлена нагальними завданнями цього виду державної діяльності, але 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 збирання мит і контроль за потоком вантажів. До 1798 р. 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 фінансів²⁴⁷.

²⁴⁵ Прусакова Н. В. Таможенные органы в механизме современного государства: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 193 с. С. 67.

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ Люннекер Ян. Нідерланды: работа на основе анализа рисков // Митна справа. 2000. № 6. С. 66.

Ст. 135 Договору про заснування Європейської Спільноти, що стосується митної співпраці, визначає, що у межах сфери застосування цього Договору Раді ЄС належить вживати заходів, спрямованих на зміцнення митної співпраці держав-членів та їх з Комісією ЄС. Але при цьому такі заходи не повинні торкатися застосування національного кримінального права чи здійснення національного правосуддя²⁴⁸.

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 різних відмінностей текстів документів, прийнятих з приводу, наприклад, стягнень за порушення митного законодавства і щодо введення в дію правил надання тієї чи іншої пільги з митного обкладення. У першому випадку, на їхню 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 у галузі правоохоронної діяльності (процесуальне законодавство, встановлення санкцій за митні правопорушення тощо). Однак ці повноваження обмежені “загальними принципами”, сформульованими центральними органами ЄС, а 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 суворі санкції за порушення митних правил²⁴⁹.

Грунтовні дослідження у сфері управління митною справою в зарубіжних країнах, здійснені професором В. В. Ченцовим, не залишили осторонь питання правоохоронної діяльності митних органів та функціонування спеціальних підрозділів, уповноважених на її здійснення. Так, на початку XXI ст. у зв'язку з глобальними терористичними проявами, загостреннями різнопланових викликів людству й визначенням ролі митних адміністрацій щодо забезпечення безпеки з використанням інструментів регулювання міжнародної торгівлі на передній план виходить захисна (правоохоронна) функ-

²⁴⁸ Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 01.01.2005 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page4 (дата звернення: 01.08.2018).

²⁴⁹ Прусакова Н. В. Таможенные органы в механизме современного государства: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. С. 68–69.

ція митних інституцій. Деякі країни включили митні адміністрації до складу правоохоронних структур або об'єднали їхні зусилля в протистоянні небезпечним явищам (США, Австралія, Канада). Інші посилили права митних адміністрацій у правоохоронній сфері.

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.

У Канаді розслідування порушень митного законодавства проводить відділення розслідувань, підпорядковане митному управлінню поліції.

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 зниженням чи несплатою митних платежів.

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). За дорученням Федерального міністерства внутрішніх справ службовці митної служби самостійно або разом зі службовцями Федеральної прикордонної охорони здійснюють у пунктах перетину кордону поліцейський контроль руху через кордон. Крім цього, німецька митниця здійснює поліцейський контроль кордонів і руху через кордон поза пунктами перетину. Своєю чергою, водна митна служба забезпечує контроль за зеленим кордоном у Північному і Балтійському морях, у прибережній зоні та на всіх прикордонних водоймах. Крім того, ця служба як частина створеної до 01 липня 1994 р. Берегової охорони робить свій внесок у забезпечення безпеки у відкритому морі. Спільно з Федеральним відомством праці Митна служба Німеччини веде боротьбу з численними видами нелегального працевлаштування та контролює дотримання обов'язкових для всіх умов праці (оплата й відпустка) в галузі будівництва та морського судноплавства. Прикордонні митниці справляють податок з обігу, податок із власників автотранспортних засобів, а також контролюють перетин громадянами зовнішнього кордону митної території ЄС. Таким чином, митні органи Німеччини поєднують функції податкової поліції, автомобільної інспекції і прикордонних військ²⁵⁰.

З практичного погляду, становить інтерес такий орган, як BCNJ (Bureau a Controle Nationale Juxtapose), що існує в ряді країн (насамперед у в країнах – членах ЄС: Франції, Бельгії тощо), – бюро, що розташоване на кордоні та об'єднує митні служби і поліцію двох прикордонних держав. Утворені в зонах найбільших товаропотоків такі бюро забезпечують шви-

²⁵⁰ Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 240.

дший пропуск товарів і транспортних засобів, прискорюючи здійснення митних формальностей²⁵¹.

Питання боротьби з митними правопорушеннями дуже тісно переплітаються з питаннями протидії економічній злочинності, які потребують 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 є і поліцейські органи; спеціалізовані правоохоронні органи; податкові служби; митні служби; органи фінансової розвідки.

При цьому їхні 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 із напрямів 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 схожу модель має Японія²⁵². Словенська модель відрізняється від наведеної тим, що фінансова розвідка належить до функцій Міністерства фінансів.

Другий варіант інтеграції повноважень – “централізований”, демонструє Італія. Ця країна має потужну воєнізовану правоохоронну структуру, що спеціалізується у всіх видах економічних злочинів. Фінансова гвардія (Guardia di Finanza) Італії адміністративно підпорядкована міністерству економіки і фінансів. Цьому ж міністерству підпорядкований орган фінансової розвідки, але він не входить до структури Фінансової гвардії. Така модель має більш ніж вікову історію. Вона відбиває італійський досвід державного будівництва й особливості географічного положення країни. Ознаки італійської моделі мають правоохоронні системи Греції, Туреччини та Ісландії, але зі значно меншою концентрацією повноважень. Так, у Туреччині та Ісландії певні правоохоронні повноваження мають митні служби, а в Греції – ще й податкова служба.

Третій варіант інституційної інтеграції полягає в об’єднанні податкових і митних служб як правоохоронних органів у рамках однієї адміністративної структури. Таку модель мають Австрія, Великобританія, Ірландія,

²⁵¹ Ченцов В. В. Застосування порівняльного підходу для аналізу організаційної структури митної служби // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2009. № 1. С. 109.

²⁵² Японська митниця / Митна служба Японії. URL: <http://www.customs.go.jp/english/index.htm> (дата звернення: 01.08.2018).

Нідерланди, Португалія, Іспанія, а поза межами Європи – Південна Африка. Однак така організація не охоплює всі кримінальні компетенції. Злочини, не пов'язані з порушеннями податкового і митного законодавства (або у випадках, коли такі правопорушення не є визначальними), належать до компетенції поліції. Крім того, в усіх зазначених країнах, окрім Іспанії і Південної Африки, поліція здійснює і функції фінансової розвідки (в Іспанії і Південній Африці – міністерство фінансів). У Бельгії і Словаччині також діє інтегрована податкова і митна структура. Однак її правоохоронні повноваження обмежені митними справами, податкові правопорушення розслідує поліція.

Інші структури дають приклади широкого розподілу повноважень. У Люксембурзі, Фінляндії, Франції, Чехії податкові розслідування провадить поліція; податкова служба здійснює тільки адміністрування, а митна служба має власні правоохоронні повноваження. Різниця між подібними структурами у цих країнах полягає в тому, що у Люксембурзі і Фінляндії фінансова розвідка належить до компетенції поліції, а у Франції і Чехії – міністерства фінансів. У Німеччині, Швейцарії і Швеції, а поза межами Європи – Новій Зеландії, податкові й митні служби мають власні правоохоронні повноваження, які не перетинаються з функціями поліції, однак поліція здійснює фінансову розвідку. Низка країн поза межами Європи – Австралія, Індія, Канада, Південна Корея, США, Чилі – має схожу модель за винятком того, що фінансова розвідка належить до компетенції міністерства фінансів. 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, унікальний для Європи. Часткова інтеграція функцій, які стосуються бюджетних зборів, можлива в рамках спільних структур, що поєднують податкові та митні служби. Однак і в цьому випадку така інтегрована структура зазвичай адміністративно підпорядкована міністерству фінансів.

Європейському досвіду боротьби з економічною злочинністю відповідає достатньо широкий набір моделей. Повна інтеграція економічних функцій у рамках однієї правоохоронної структури є скоріше винятком, ніж правилом. Приміром, у Данії та Норвегії така інтеграція існує в рамках міністерства внутрішніх справ, в Італії – в рамках міністерства економіки і фінансів. У країнах, де податкові й 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 їхньої 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 персоналом²⁵³.

²⁵³ Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106> (дата звернення: 01.08.2018).

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.

До компетенції митних палат у Польщі належать: боротьба зі злочинністю у 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 виконання 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. На території країни митні органи Бельгії виконують функції податкових служб щодо контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів (у частині сплати ПДВ).

Крім зазначених, В. В. Ченцов називає додаткові функції митниці, притаманні, наприклад, Франції, не пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон: участь у регулюванні морських суден, вимірювання водотоннажності, зберігання морських іпотек, участь в операціях з рятування на морі.

Будучи переконаним, що статус митної служби в системі державного управління кожної країни має свої особливості, багато в чому обумовлені історичним досвідом зовнішньоекономічних зв'язків держав, традиціями управління економікою і зовнішньоекономічною діяльністю, структурою системи органів виконавчої влади, а основні відмінності в механізмах державного управління митною справою обумовлюються пріоритетами митної політики, визначенням статусу і функцій митної служби, вчений наводить власну схему класифікації адміністративної підпорядкованості митних органів:

1) міністерства і відомства економічно-фінансової групи (міністерству фінансів, економіки, торгівлі тощо);

2) міністерства адміністративно–політичної групи (міністерству внутрішніх справ, закордонних справ; державних інституцій, що відповідають за національну безпеку тощо);

3) автономний статус²⁵⁴.

І. Г. Бережнюк та І. В. Несторишен у дослідженні інституціональних моделей митних органів поділяють митні адміністрації країн ЄС до трьох інших типами: митна служба (3 країни), департамент міністерства фінансів (14 країн) та орган доходів (10 країн), та констатують, що варіант, коли митний департамент як структурний підрозділ певного міністерства, в основному міністерства фінансів чи міністерства економіки, що наділений митними функціями на національному рівні, часто використовується як традиційна форма функціонування митних органів у системі державного управління. Крім того, вчені підкреслюють, що поряд з об'єднанням у світовій практиці є приклади роз'єднання податкових та митних відомств. У 2003 р. митна і податкова служби Канади були розділені з міркувань національної безпеки, завдяки чому канадська митниця почала приділяти більше уваги охоронній функції²⁵⁵.

С. І. Доротич обґрунтовано зазначає, що у роки реформ митні органи всіх країн Центральної та Східної Європи, як і України, пройшли через численні реорганізації. У зв'язку зі зростанням зовнішньоторговельного обігу і зміною системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності були створені нові організаційні підрозділи, зросла кількість співробітників, зайнятих у митних органах, ускладнилася система управління. До кінця 2003 р. митна служба, наприклад, Польщі складалася із 380 підрозділів чисельністю 14 тис. осіб, Угорщини (2002 р.) – 118 (7,8 тис.), Румунії (1999 р.) – 151 (5,2 тис.), Хорватії – 96 підрозділів (3,1 тис.). Позитивно оцінюючи трирівневу систему керівництва митними органами, науковець наводить приклад угорської митної системи, яка містила: основні (місцеві) органи: митниці, відділи з розслідування; органи середнього рівня: регіональні адміністративні органи, Центральне управління аеропортів, Центральне управління виконання законів, Центральне контрольне управління, Центральний патрульний підрозділ, Центр адміністративного управління і інформаційних технологій, митну лабораторію; органи вищого рівня: Генеральна дирекція²⁵⁶.

²⁵⁴ *Ченцов В. В.* Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 241.

²⁵⁵ *Бережнюк І. Г., Несторишен І. В.* Розвиток інституціональних моделей митних органів: міжнародний досвід та вітчизняна практика // Розробка механізму аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон: зб. тез II Наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Хмельницький, 19 трав. 2016 р.). Хмельницький: Хмельницький НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ, 2016. С. 5–8. С. 7.

²⁵⁶ *Доротич С. І.* Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 95.

Період, що передував вступу до Спільноти, для всіх країн супроводжувався істотною модернізацією митних служб, пов'язаною з необхідністю забезпечення організаційної, функціональної і технічної сумісності з аналогічними службами інших держав ЄС. Країни Центральної та Східної Європи взяли участь у здійсненні програми ЄС “Митниця 2007”, прийнятої рішенням Європейської ради, що відбулася в Люксембурзі (1997 р.). У взаємодії з ЄС у країнах були розроблені національні програми перебудови, спрямовані на досягнення повної відповідності митних служб вимогам Євросоюзу. Перед митними службами країн, що приєднуються, були поставлені завдання за здійснення точнішого розрахунку стягування митних платежів (за рахунок митних платежів, як відомо, значною мірою формується єдиний бюджет ЄС); підвищення ефективності митного контролю, посилення боротьби з контрабандою і митними злочинами; прискорення експортно-імпортного товарообігу і руху пасажирів за рахунок спрощення митних процедур для добросовісних учасників ЗЕД; підвищення кваліфікації службовців; посилення технічної оснащеності митних підрозділів. До моменту вступу до Євросоюзу митні служби країн Центральної та Східної Європи стали в основному відповідати вимогам ринкової економіки, критеріям і правовим нормам ЄС²⁵⁷.

Інтенсивне розширення Європейського Союзу потребувало кардинальних змін як у функціях митних адміністрацій, так і в їх організаційній будові: були ліквідовані або значно скорочені та перепрофільовані митні підрозділи, розташовані вздовж кордонів, які перетворились на внутрішні лінії розмежування країн митного союзу. З іншого боку, набагато суворішим став митний контроль на його зовнішніх кордонах. Практично у всіх країнах відбулась оптимізація підрозділів, що проводять митний контроль і оформлення, та скорочення персоналу митних органів. Винятком стала Польська митна адміністрація, яка зберегла кількісний склад працівників, але отримала додаткові повноваження у сфері міграційної політики та контролю за легальним працевлаштуванням іноземців.

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

Науковці дослідили, що основні напрями змін, які відбулися, багато в чому схожі. Це обумовлено тим, що країни Центральної та Східної Європи, ставши на рубежі 1980–1990-х рр. на шлях системної трансформації,

²⁵⁷ Там само. С. 97.

виконували одне й те саме завдання – створення ринкової економіки за західноєвропейським зразком з дуже схожими початковими умовами. Разом зі спільними 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. Із середини 1990-х рр. почалася комп'ютеризація митних підрозділів, зокрема з використанням засобів Євросоюзу, наданих за програмою ФАРЕ²⁵⁸. Названа програма є одним із трьох фінансових інструментів Європейського Союзу (разом із “САПАРД” та “ІСПА”) в допомозі країнам-кандидатам із Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу в ЄС. Запроваджена у 1989 році програма спочатку стосувалася лише Польщі й Угорщини (назва – аббревіатура з початкових букв “Poland Hungary: Action for Restructuring of Economies”), наразі поширюється на одинадцять нових держав-членів (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, Болгарія, Румунія та Хорватія).

Досвід модернізації митних служб у світі свідчить про складність цього процесу і необхідність використання широкого спектру стратегічних технологій. Питома вага, місце, характер поєднання цих стратегій у програмах реформування і модернізації визначається вихідним станом митної служби, політичними і соціально-економічними можливостями держави, політичною волею керівництва²⁵⁹.

Поряд із системними, максимально уніфікованими та послідовними перетвореннями, характерними для митних адміністрацій країн Європи, у світовій практиці мають місце і негативні тенденції процесу модернізації митних служб. Наприклад, у Перу ряд функцій митних органів, зокрема фіскальну, було передано приватним компаніям. Повністю погоджуємося з думкою 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 віжидтої (за винятком нечисленних найменш розвинених країн) відкупної системи управління митним відомством, чим порушується принцип суверенітету державної влади, оскільки відбувається передача приватним особам державних повноважень щодо справляння митних податків і зборів та перерахування до бюджету²⁶⁰.

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 реко-

²⁵⁸ Там само. С. 94–95.

²⁵⁹ Блинов Н. М., Иванов В. Н., Кухаренко В. Б., Пашинский А. Г. Проектирование таможенной политики. Москва: Книга и бизнес, 2001. С. 17.

²⁶⁰ Прусакова Н. В. Таможенные органы в механизме современного государства: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. С. 71–72.

нструкції 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 тощо. Фактично до митних органів Мозамбіку був застосований підхід, подібний до процедур реорганізації юридичних осіб у разі банкрутства, який базується 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 держави²⁶¹. Погоджуємося з їхніми висновками про недопустимість навіть тимчасової відмови держави від належного їй права на прийняття рішень виключно у своїй сфері – митній справі, та впровадження перспективних програм реформування митних органів (хай навіть продиктованих нагальними потребами наповнення бюджету) без складання плану інтенсивного розвитку на довгострокову перспективу.

У своєму дослідженні правового статусу митних органів держав – членів Європейського Союзу, проведеному у 2012 р. Ю. В. Оніщик звернув увагу на тенденцію, характерну для багатьох держав – членів ЄС, де національні митні служби не є самостійними державними органами, а підпорядковані безпосередньо міністерствам фінансів цих країн і входять до їх складу. Дослідник виділив країни, митні органи яких об’єднанні з податковими службами зі справляння 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 із цим автор водночас нагадує і інших прикладів щодо місця митних органів країн ЄС в системі органів виконавчої влади: митна служба Швеції є самостійним органом виконавчої влади, а Митне управління Угорщини являє собою структурний підрозділ Головного управління митної та фінансової охорони Міністерства фінансів²⁶².

Водночас інші дослідники зарахували Митну агенцію Італії та Адміністрацію мита і акцизів Люксембургу до самостійних (децентралізованих) митних органів, а митну адміністрацію Франції – до митних органів, які підпорядковані Міністерству фінансів²⁶³.

²⁶¹ Блиннов Н. М., Иванов В. Н., Кухаренко В. Б., Пашинский А. Г. Проектирование таможенной политики. Москва: Книга и бизнес, 2001. С. 16–17.

²⁶² Оніщик Ю. В. Фінансово-правовий статус митних органів держав – членів Європейського Союзу // Держава і право. 2012. № 55.. С. 445.

²⁶³ Хомутенко В., Запорожець О. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах // Економіст. 2012. № 4. С. 42–45.

Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах вивчали В. Хомутенко та О. Запорожець, які систематизували органи адміністрування митних платежів ц 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 високорозвинених країнах визначальним чинником формування моделі організації оподаткування є запровадження спеціалізації фіскальних органів на окремих категоріях платників, що дозволяє ефективніше здійснювати інформаційно-роз'яснювальну і контрольну роботу. Практично це означає, що з метою адміністрування митних платежів з урахуванням сучасних світових тенденцій функціонують спеціально утворені митні органи. Науковці у 2012 р.і наголошували, що в країнах зі значною територією та кількістю населення, що характерно й для України, митні органи переважно 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 здійснюють ЗЕД, було зроблено висновок, з яким ми повністю погоджуємося, що митні функції в нашій державі об'єктивно ефективно може виконувати лише спеціалізована підсистема митних органів, а не єдина податкова структура. При цьому з метою здійснення ефективної координації роботи всіх фіскальних органів у державі не виключається можливість надання митній службі статусу одного з департаментів Міністерства фінансів України²⁶⁴.

Протилежної думки дотримується російський учений А. Н. Козирін, який стверджує, що міжнародний досвід підтверджує ефективність єдиних фіскальних відомств, які об'єднують податкову і митну служби, а найбільш успішним прикладом поєднання функцій податкових і митних органів вважає Велику Британію, де загальне регулювання податкової системи здійснює Міністерство фінансів. Одночасно із цим наводяться і зворотні приклади: в США контроль над діяльністю митних органів здійснюється окремим відомством, яке охороняє кордон (U.S. Customs and Border Protection) і підпорядковане Міністерству національної безпеки²⁶⁵.

Цілком логічно, що за три–чотири роки, які минули з часу проведення таких досліджень, митні адміністрації зарубіжних країн зазнали реформування, відбулися зміни в їх підпорядкуванні, функціях та назвах. Так, Митна служба Польщі, яка у 2012 р. належала до автономних митних адміністрацій, у 2016 році увійшла до складу новоствореної Національної податкової адміністрації в структурі Міністерства фінансів. Змінили свій самос-

²⁶⁴ Там само. С. 44.

²⁶⁵ Козырин А. Н. Интеграционные процессы в ЕВРАЗЭС: новое в правовом регулировании публичных финансов // Финансовое право. 2013. № 10. С. 6.

тійний статус митні адміністрації Словаччини та Словенії, відколи в результаті реорганізації перетворились на підрозділи міністерств фінансів. У результаті модернізації та об'єднання з іншими структурами Митна й фінансова служба Мінфіну Угорщини перетворилась на Національну податкову і митну адміністрацію.

Зважаючи на різноманітний досвід різних країн, спеціалісти погоджуються, що у світовій практиці є приклади інтеграції митних і податкових адміністрацій, яка ґрунтується на співробітництві у фіскальній сфері, проте лише у 28 % держав – членів Всесвітньої митної організації митниця є частиною фіскальної служби. Натомість у багатьох інших країнах митна служба – це окремий орган або відносно автономний департамент складі міністерства²⁶⁶.

Відтак вважаємо за необхідне проведення сучасного аналізу місця та ролі митних адміністрацій країн – учасниць Європейського Союзу в системі національних державних органів, порядку їх формування та основних засад функціонування.

2.2. Митна адміністрація Австрії

Австрія стала членом Європейського Союзу з 1995 р. Завдяки своєму географічному розташуванню в центрі Європи країна межує з 8 країнами, при цьому спільні сухопутні кордони становлять: із Чехією (362 км), Німеччиною (784 км), Угорщиною (366 км), Італією (430 км), Ліхтенштейном (35 км), Словаччиною (91 км), Словенією (330 км), Швейцарією (164 км). Населення країни – 8,4 млн осіб, що становить 1,67 % загального населення ЄС (тут і далі інформація станом на кінець 2016 р.), а територія – 83,8 тис. кв. км, що становить 1,9 % території Євросоюзу.

Глава Австрійської республіки – федеральний президент. Країна складається з 9 федеральних земель: Бургенланд, Карінтія, Нижня Австрія, Верхня Австрія, Зальцбург, Штірія, Тіроль, Форарльберг, Відень. Главою федерального уряду є бундесканцлер. Уряду в Австрії підпорядковується поліція, армія та всі федеральні відомства²⁶⁷.

Структура митної системи відповідає адміністративно-територіальному поділу країни. Кожна земля має центральну митницю, якій підпорядковуються відповідні відділи та митні пости. Зона діяльності такої митниці також збігається з кордонами відповідної землі²⁶⁸.

За інформацією Міністерства фінансів Австрії, у 2016 р. у дев'яти митницях країни працювали близько 1700 співробітників.

²⁶⁶ Даньків І. Чи потрібна бізнесу незалежна митниця. “За” і “проти” // Економічна правда. 2016. 22 січня. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2016/01/22/577752> (дата звернення: 01.08.2016).

²⁶⁷ Австрія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Австрія> (дата звернення: 01.12.2016).

²⁶⁸ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 37.

В Австрії поєднання податкової та митної функції сталося раніше, ніж, наприклад, в Угорщині. Так, на систему Федерального міністерства фінансів Австрії покладено декілька функцій, що їх виконують різні підрозділи, які функціонують на загальних підставах як єдине ціле: це забезпечення діяльності, формування бюджету, державні фінанси, економічна політика тощо. Останнім часом пріоритетом міністерства стало перетворення його на сучасну, ефективну і клієнт-орієнтовану службу. В країні податкових органів як таких немає, тому збирання податків покладено на фінансові служби і дирекції, які, своєю чергою, є структурними одиницями Федерального міністерства фінансів Австрії.

Митне управління поділяється на п'ять регіональних відділень (Відень, Східний, Центральний, Західний та Південний). Упроваджуючи центральну лінію у здійсненні державної політики, управління спрямовує, координує та консультує організаційно підпорядковані йому фінансові та митні територіальні органи.

Організаційна структура митних органів Австрії передбачає таку схему: Міністерство фінансів здійснює управління фінансовими та митними службами в п'яти регіонах. Регіональним управлінням підпорядковані дев'ять митниць, кожна з яких має внутрішню структуру з організаційними одиницями (структурними підрозділами) та митними постами. Кількість постів і внутрішніх підрозділів може становити до 15 одиниць і залежить від навантаження та розміру зони обслуговування митниці.

Митні питання є важливою складовою завдань, що ставляться урядом перед фінансовими органами. Робота в митниці передбачає швидке реагування на зміни, адаптацію до нововведень та вдосконалень процесу безпосереднього контакту з клієнтами. Основним завданням австрійських митних органів завжди було адміністрування податків, а останнім часом рівною мірою приділяється увага завданням контролю за міжнародними переміщеннями товарів. Для спілкування з урядовими установами та відповідними організаціями ЄС у межах безпаперового середовища використовуються можливості е-митниці. Митна адміністрація виконує завдання із захисту економіки країни та інтересів громадян, у тому числі щодо захисту прав інтелектуальної власності, веде боротьбу з піратством, контрафактною продукцією та небезпечними вантажами; аналізує та контролює експортні відшкодування на австрійську продукцію сільського господарства; впроваджує міжнародні домовленості щодо сприяння експортно-імпортним операціям.

Австрійські митні органи як складова єдиної європейської системи, співробітничать із митними службами інших держав – членів ЄС для забезпечення безпеки та захисту прав громадян і бізнес-спільноти, створюючи умови для вільного переміщення товарів та рівної конкуренції. Їхня діяльність розцінюється як така, що сприяє захисту австрійської економіки та створенню робочих місць у країні.

Проходження служби співробітниками митних органів базується на принципах рівності, справедливості, конфіденційності отриманої інформації, поваги до особи та ввічливості у відносинах з клієнтами митниці. Підтримкою посадовців користуються ті, хто чесно та своєчасно сплачує необхідні платежі, водночас зазначають переслідування порушники законодавства.

Велика увага керівництва митних та фінансових органів приділяється проблематиці гендерної рівності в організації роботи й оплаті праці. Для роботи персоналу створюються комфортні умови, а там, де це можливо, – навіть допускається корегування робочого часу (гнучкий графік) для працівників з урахуванням їхніх індивідуальних потреб²⁶⁹.

У 2000 р. укладено Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Австрія про адміністративну допомогу та співробітництво у митних справах, крім того, окремі питання, що становлять спільний інтерес у митній сфері, вирішуються з урахуванням Угоди між Україною і Австрійською Республікою про двосторонні торговельно-економічні зв'язки від 31 серпня 1993 р. та Угоди між Кабінетом Міністрів України та Федеральним Урядом Республіки Австрія про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю від 21 листопада 2013 р.

2.3. Митна адміністрація Бельгії

Бельгія у 1957 р. була серед шести держав, що заснували Європейське економічне співтовариство (далі – ЄС). Завдяки своєму розташуванню країна має сухопутні кордони: на півночі з Нідерландами, на сході – із Німеччиною і Люксембургом, на півдні – з Францією; крім того, узбережжя Королівства Бельгія омивається Північним морем, де проходить морський кордон. Населення країни – 11,1 млн осіб, що становить 2,15 % загального населення ЄС, а територія – 30,5 тис. кв. км, що становить 0,7 % території Євросоюзу. Сприятливі умови для торгівлі й транзиту створює високорозвинута транспортна система Бельгії, а антверпенський порт – другий за розмірами порт Європи.

Главою держави є король, до повноважень якого зараховано затвердження законів, розпуск парламенту, призначення міністрів. Законодавча влада у країні належить парламенту. Очолює уряд, що призначається королем та затверджується парламентом, прем'єр-міністр. Бельгія має досить складний федеральний устрій, що об'єднує три мовних громади і три регіони, два з яких (Фландрія і Валлонія) поділяються на п'ять провінцій, третій регіон – Брюссельський столичний округ – не має внутрішньої структури. Своєю чергою провінції діляться на 589 комун²⁷⁰.

²⁶⁹ Митниця / Міністерство фінансів Австрії. URL: <https://english.bmf.gv.at/customs/Customs.html> (дата звернення: 01.12.2016).

²⁷⁰ Бельгія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Бельгія> (дата звернення: 01.12.2016).

Історичні передумови, економічне та географічне розташування країни сформували активну позицію Бельгії на Європейському континенті, де за її участі було утворено ряд міжнародних співтовариств. У липні 1921 р. утворився Бельгійсько-Люксембурзький економічний союз, до якого згодом приєдналися Нідерланди, а в 1932 р. країни уклали тристоронню угоду про поступове зменшення економічних та митних бар'єрів. У вересні 1944 р. був підписаний договір про встановлення Митного союзу Бенілюкс, який проіснував до 1960 р., перетворившись та Економічний союз Бенілюкс.

У квітні 1949 р. Бельгія на правах країни-засновниці вступила у НАТО, штаб-квартира якого і нині розташовується в Брюсселі. Через 2 роки – у 1949 р. – Бельгія разом з п'ятьма європейськими країнами підписала Договір про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі, у 1957 р. – Європейське економічне співтовариство. Шенгенська угода, хоч і почала свою дію у 1995 р., також була започаткована Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Францією та Німеччиною ще у 1985 р.

Федеральна служба фінансів Бельгії створена відповідно до Королівського наказу від 17 лютого 2002 р. у ході модернізації федеральної адміністрації. Очолює Службу міністр фінансів, до компетенції якого належать усі фінансові питання уряду та питання, пов'язані із належним оподаткуванням²⁷¹.

Питання зовнішньоекономічної сфери регулюються в країні національним законодавством, яке діє відповідно до нормативних актів ЄС. Основою для міжнародної торгівлі став закон Бельгії від 11 вересня 1962 р. “Про імпорт, експорт і транзит товарів та пов'язані з ними технології”, а також королівські накази від 24 жовтня 1962 р. щодо застосування зазначеного Закону, та від 30 грудня 1993 р. “Про імпорт, експорт і транзит товарів”. Окремо регламентовані в Бельгії зовнішньоекономічні операції з окремими категоріями товарів, наприклад, є закони про переміщення відходів, зброї техніки і матеріалів, що використовуються у військових цілях, королівська постанова про переміщення алмазів тощо.

Безпосереднє здійснення митної справи покладається на Головне управління митниць та акцизів. Сучасна місія митної служби Бельгії насамперед полягає у захисті суспільства, сприянні розвитку міжнародної торгівлі через управління зовнішніми кордонами та забезпечення безпеки ланцюга постачань товарів. Митні органи зобов'язані: забезпечити безпеку громадян; захистити фінансові інтереси Співтовариства та держав-членів у ході здійснення контролю за нарахуванням та сплатою імпорتنих мит, акцизів та ПДВ на продукцію, що ввозиться; захистити суспільство від неякісної продукції, недобросовісної торгівлі та сприяти законній економічній діяльності; підвищувати конкурентоздатність європейського бізнесу із використанням сучасних методів, які базуються на інформаційних технологіях.

Виконання цих завдань вимагає від митних органів налагодження взаємодії з національними та міжнародними митними адміністраціями і пра-

²⁷¹ Місія митниці / Митна служба Бельгії. URL: <http://fiscus.fgov.be/interfdanl/fr/publications/mission.htm> (дата звернення: 01.12.2016).

воохоронними органами, насамперед щодо протидії шахрайству, організованій злочинності і тероризму²⁷².

Митна адміністрація Бельгії покликана не тільки виконувати фіскальну функцію, вона також бере участь у здійсненні митної політики, економічної політики економічного союзу Бенілюкс і ЄС. На території країни митні органи Бельгії виконують функції податкових служб щодо контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів (у частині сплати ПДВ).

Фахівці зазначають, що як і більшість країн ЄС, структура митного регулювання в цій країні має два рівні: загальноєвропейський та державний. На загальноєвропейському рівні на Бельгію, як і на інших членів ЄС, поширюється європейське законодавство, у тому числі Митний кодекс ЄС та інші нормативно-правові акти Європейського Співтовариства²⁷³.

У структурі Головного управління митниць та акцизів функціонує ряд міжнародних митних аташе, акредитованих при посольствах Бельгії в п'яти країнах БРІКС: Бразилії, Російської Федерації, Індії, Китаю та Південноафриканської республіки. Митні аташе володіють всією інформацією щодо діяльності уповноважених економічних операторів, митних органів, перевізників та власників суден, професійних об'єднань, надання адміністративних послуг трейдерам і громадянам²⁷⁴.

У ході реалізації основних завдань щодо виконання фіскальних зобов'язань митні органи забезпечують дотримання балансу законних прав і свобод осіб та покладених на них обов'язків. Цікавий досвід в інформуванні громадян, забезпеченні прозорості діяльності та належному консультуванні з митних питань. Головне управління митниць та акцизів розробило та систематично оновлює програмне забезпечення "Бельгійська митниця" для мобільних телефонів, яке пропонує всім охочим завантажити його безкоштовно. Завдяки сучасним інформаційним технологіям можна знайти відповіді практично на всі питання, що виникають у подорожуючих громадян під час переміщення через кордон товарів, подарунків, валюти, культурних цінностей, живих тварин тощо. Тут же міститься довідкова інформація щодо контрольних служб²⁷⁵. Професійній підготовці працівників митних органів у Бельгії завжди приділялась належна увага. Проте терористичні загрози (а фактично теракти, що відбулись 22 березня 2016 р.) виявили низку прогалин у діях персоналу в умовах надзвичайних подій, що спонукало доповнити підготовку митників спеціальними програмами,

²⁷² Завдання / Міністерство фінансів Бельгії. URL: [http://financien.belgium.be/nl/Actueel/overview?page=1&f\[0\]field_themes%A56](http://financien.belgium.be/nl/Actueel/overview?page=1&f[0]field_themes%A56) (дата звернення: 01.08.2018).

²⁷³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. 536 с. С. 39.

²⁷⁴ Структура митниці / Митна служба Бельгії. URL: <http://fiscus.fgov.be/interfdanl/fr/site/attach%C3%A9s.htm> (дата звернення: 01.08.2018).

²⁷⁵ Міністерство фінансів Бельгії. URL: <http://financien.belgium.be/nl/Actueel/gaat-u-or-reis-download-dan-de-bijgewerkte-douane-app-%E2%80%98belgian-customs%E2%80%99> (дата звернення: 01.08.2018).

спрямованими на вдосконалення методів та прийомів застосування зброї та надання медичної допомоги. Фахівці переконані: стереотипи щодо обмеження функцій посадових осіб митниці лише контрольними процедурами на кордонах застаріли. А в сучасних умовах саме військова підготовка дозволить спеціалісту митниці ефективніше виконувати свої обов'язки в нестандартних ситуаціях та швидше реагувати на сучасні загрози²⁷⁶.

Щодо організації співпраці з митними органами України, то у 2002 р. була укладена Угода про взаємну адміністративну допомогу в митних справах між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Бельгія.

2.4. Митна адміністрація Болгарії

Республіка Болгарія набула членства в Європейському Союзі з 01 січня 2007 р. Країна розташована у східній частині Балканського півострова, має спільний кордон на півночі з Румунією, на заході із Сербією та Македонією, на півдні з Грецією та Туреччиною, на сході її омиває Чорне море. Загальна довжина кордону – 2245 км, з них 1181 км – сухопутний, 686 км – річковий і морський – 378 км. Населення країни – 7,4 мільйони осіб, що становить 1,5 % загального населення ЄС, а територія – 110,9 тис. кв. км, що становить 2,5 % території Євросоюзу²⁷⁷.

За Конституцією, прийнятою 12 липня 1992 р., Болгарія – республіка з парламентським правлінням. Главою держави є президент, законодавчу владу здійснюють Народні збори, а виконавчим органом влади є Рада Міністрів (уряд).

Саме уряд Болгарії за пропозицією міністра фінансів установлює структуру митної адміністрації країни, визначає чисельність її персоналу в цілому та в Центральному митному управлінні, яке є керівною ланкою системи митних органів. Загальне керівництво і контроль за митними органами здійснює Міністерство фінансів; міністр фінансів призначає керівника митної адміністрації за погодженням з прем'єр-міністром, створює, реорганізує і ліквідує митні установи; визначає райони, що підпорядковуються митним установам; установлює чисельність, розмір виплат на митну систему. За пропозицією керівника митної адміністрації, яка має назву “Агентство “Митниці” (Митне агентство), міністр фінансів затверджує правила, що стосуються організації та діяльності регіональних митних дирекцій як територіальних митних органів країни.

Вступ Болгарії до Європейського Союзу стимулював процеси реформування публічної адміністрації. Одним із головних завдань державних адміністрацій стала підготовка та реалізація оперативних програм з ураху-

²⁷⁶ Міністерство фінансів Бельгії. URL: <http://www.mil.be/nl/artikel/defensie-traint-douanetrainers> (дата звернення: 01.12.2016).

²⁷⁷ Болгарія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Болгарія> (дата звернення: 01.12.2016).

ванням принципів ефективності, результативності, прозорості та звітності. Пріоритетними стали децентралізація та деконцентрація влади, забезпечення умов для якісного надання адміністративних послуг, упровадження електронного врядування, поглиблення зв'язків із громадськістю, посилення спроможності публічної адміністрації реалізувати нові завдання²⁷⁸.

Митна адміністрація Болгарії – централізована адміністративна структура Міністерства фінансів, яка функціонує як юридична особа, що фінансується з державного бюджету. В складі митного агентства функціонують: центральне митне управління та регіональні митні дирекції, які, своєю чергою складаються з регіонального митного управління і митниць. Станом на 2016 р. у Болгарії функціонують 9 митниць: Аеропорт Софія, Бургас, Варна, Пловдів, Лом, Свишов, Столична, Русе і Південно-західна. Структура митниці включає територіальне (регіональне) митне управління і митні бюро та/або митні пункти²⁷⁹.

Центральне митне управління організовує, керує, контролює та аналізує діяльність митної адміністрації та здійснює митну діяльність.

Регіональне митне управління організовує, керує, контролює та аналізує діяльність митниць, що входять до складу регіональної митної дирекції, здійснює митну діяльність та забезпечує інформаційне обслуговування митниці і Центрального митного управління.

Територіальне митне управління організовує, керує, контролює та аналізує діяльність митних бюро та/або митних пунктів, що входять до складу митниці, і разом з ними безпосередньо забезпечує виконання функцій митного нагляду та контролю.

Загальна чисельність співробітників Митного агентства – 3362 штатні одиниці, 600 з яких працюють у Центральному митному управлінні. Управлінський апарат Центрального митного управління складається з п'яти дирекцій загального адміністрування, 9 управлінь спеціалізованої адміністрації, інспекційного відділу та підрозділу внутрішнього аудиту²⁸⁰.

У структурі Центрального митного управління (агентства) Болгарії утворено Дирекцію “Наступного контролю”, основною місією якої є розробка і сприяння впровадженню методичних рекомендацій щодо здійснення митного аудиту дотримання вимог митного та акцизного законодавства²⁸¹.

На сучасному етапі місія болгарської митниці полягає в забезпеченні національної безпеки і безпеки громадян, захисті фінансових інтересів Європейського Союзу і держав-учасників від недобросовісної конкуренції

²⁷⁸ *Лахижа М.* Модернізація публічної адміністрації Болгарії після вступу до Європейського Союзу (2007–2013 рр.) // *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 1 (13). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_7 (дата звернення: 01.12.2016).

²⁷⁹ Організаційна структура / Митне агентство Болгарії. URL: <http://www.en.customs.bg/bg/page/49> (дата звернення: 01.12.2016).

²⁸⁰ *Там само.*

²⁸¹ Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. С. 196. (Митна справа в Україні. Т. 21).

та незаконної торгівлі, сприянні законній торгівлі, підвищенні конкурентоспроможності європейського бізнесу за допомогою передових методів роботи з використанням легкодоступних електронних сервісів.

В умовах швидкої зміни вимог до здійснення контрольної діяльності та з метою захисту фінансових, соціальних та економічних інтересів Співтовариства, усунення перешкод для легального бізнесу перед митною адміністрацією Болгарії поставлені цілі, з яких до пріоритетних належать такі:

- ефективне митне адміністрування в складі ЄС;
- зміцнення співробітництва митних органів з митними адміністраціями інших країн, правоохоронними органами, суб'єктами господарювання та громадськістю;
- реалізація державної політики у сфері боротьби з порушеннями митного, валютного, акцизного законодавства, незаконними обігом наркотичних засобів і прекурсорів, зброї, товарів і технологій подвійного призначення, захисту прав інтелектуальної власності;
- підвищення автоматизації процесів та розвиток е-митниці;
- розширення системи митних лабораторій;
- підвищення рівня професійної підготовки митних службовців;
- профілактика та боротьба із корупцією та іншими правопорушеннями посадових осіб митних органів.

Ураховуючи загальну стратегію митного союзу, яким є ЄС, перед болгарською митною адміністрацією ставляться завдання:

- подальшого спрощення та раціоналізації митного законодавства, запровадження ефективних процедур контролю з урахуванням досягнень у сфері інформаційних технологій;
- вдосконалення митного контролю і посилення співробітництва з митними органами інших держав – членів ЄС;
- підтримки економічного сектора шляхом установлення зв'язків з уповноваженими операторами;
- модернізації митної служби з урахуванням вимог Співтовариства, вдосконалення підготовки співробітників митних органів;
- поглиблення міжнародного митного співробітництва з метою створення сприятливих умов для міжнародної торгівлі ²⁸².

Особливістю становлення сучасної болгарської митниці стало запрошення спеціалістів іноземної приватної компанії для надання допомоги у проведенні реформ. Завдяки залученню іноземних експертів протягом 2002–2010 рр. надходження до бюджету були збільшені на 80 %, або на 2 млрд євро. Офіційно між урядом Болгарії та англійською компанією “Crown Agents” було укладено контракт, згідно з яким іноземні спеціалісти мали консультувати місцевих чиновників, але на практиці здійснювався контроль за роботою болгарської митної адміністрації. Здійснювався такий контроль шляхом створення “Crown Agents” спеціальних мобільних груп,

²⁸² Місія, цілі, завдання / Митне агентство Болгарії. URL: <http://www.en.customs.bg/bg/page/49> (дата звернення: 01.12.2016).

які на всій території країни мали повноваження безперешкодно перевіряти експортні та імпорتنі вантажі. Такі перевірки не були тотальними, вони мали вибірковий характер, що базувався на інформації про підозрілі товари, які надавалась розвідувальним підрозділом “Crown Agents”. Крім того, мобільні групи могли накладати на вантажі (особливо транзитні) спеціальні пломби, які завдяки вмонтованому електронному чіпу реєстрували будь-які спроби їх зняття. Залучення приватної компанії не привело до змін у законодавстві: крім радника з “Crown Agents”, до складу кожної мобільної групи включались два співробітника митниці та один офіцер поліції (з підрозділу боротьби з організованою злочинністю), наділені офіційними повноваженнями та здатними реагувати на правопорушення.

Упродовж перших двох років дії програми доходи болгарського бюджету від митниці збільшились на 52 % – BGN 2,7 млрд (EUR 1,35 млрд) у 2002 р. до BGN 4,1 млрд (більше EUR, 2 млрд) у 2004 р. А у 2006 р. митні платежі досягли BGN 7 млрд (EUR 3,5 млрд). Крім того, урядом Болгарії перед “Crown Agents” було поставлено завдання спростити митні процедури з метою полегшення доступу національних компаній на зовнішні ринки. Англійська структура допомогла балканській країні адаптувати законодавство до європейських вимог перед вступом до ЄС. “Crown Agents” була створена майже сорок років тому на базі підрозділу адміністрації Великої Британії, спеціалізацією якого було надання послуг у сфері державного управління колоніям, що отримали незалежність, а у 1997 р. компанія була приватизована²⁸³.

З Україною укладено та діє міжнародна Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Болгарія щодо співробітництва у митних справах від 24 березня 1998 р., а також Протокол між Державною митною службою України та Національним митним агентством Республіки Болгарія про реалізацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Болгарія щодо співробітництва в митних справах від 04 вересня 2001 р.

2.5. Митна адміністрація Великої Британії

Велика Британія набула членства в Європейському Союзі з 1973 р.. Оскільки територія Сполученого Королівства складається з островів, розташованих на північно-західному узбережжі Європи, то всі її кордони є водними, за винятком суходільного кордону з Республікою Ірландією. Населення країни у кількості 63,5 тис. осіб становить 12,42 % загального населення ЄС, а територія у 244,8 тис. кв. км становить 5,5 % території Євро-союзу²⁸⁴.

²⁸³ Украинскую таможеню пора отдать в частные руки. URL: <http://domik.ua/novosti/ukrainskuyu-tamozhnyu-pora-otdat-v-chastnye-ruki-n65263> (дата звернення: 01.08.2018).

²⁸⁴ Велика Британія / Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Велика_Британія (дата звернення: 01.12.2016).

Велика Британія має одну із найстаріших митних служб Європи, а оскільки її модель стала певним орієнтиром для формування Міністерства доходів і зборів України у 2012–2013 рр., безперечно цікавим буде дослідження системи організації діяльності митного відомства та його місця в системі державних інституцій.

Державну митну службу у Великій Британії було організовано 1203 р., а вже 1275 р. у кожному великому порту країни для збирання коштів до державної казни було організовано пункти збирання податків. 1507 р. з'явилася перша Книга тарифів. 1671 р. було створено Митну раду Великої Британії. 1823 р. відбулася масштабна реорганізація з метою об'єднання митниць англійської, шотландської та ірландської митних служб у Лондоні та створено Комітет із внутрішніх прибутків.

Пізніше функції Комітету зазнали суттєвих змін, наслідком яких стало злиття Митного комітету й Акцизного комітету. Новий орган мав назву Majesty's Customs and Excise (Митні та акцизні платежі її Величності). Протягом століття він здійснював функції збирання податків, був відповідальним за запобігання та вилучення контрабанди²⁸⁵. Таке об'єднання відбулось у 1909 р., відколи в разі центрального митного органу функціонував Департамент митниць і акцизів. Цей колегіальний орган митного управління очолювався б вищими в цій області посадовими особами – Уповноваженими у справах митниць і акцизів, які призначались королевою Великої Британії і керували всією митною системою Сполученого королівства²⁸⁶.

У 1994 р. Великобританія започатковує Державну програму Фундаментального перегляду видатків, у ході якої для всебічного покращання функціонування діяльності почалося реформування королівської служби митниць та акцизів. Були сформовані чотири експериментальні групи, які окремо проводили перевірку одного з напрямів роботи відділу, що показують обов'язки акцизної і митної служби, а це: управління та збирання податку на додану вартість і акцизних зборів; накопичення митних надходжень та податків відповідно до двосторонньої сільськогосподарської політики ЄС, боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів, перевірка товарів, експертно-імпортних лімітів та заборон, акумуляція та аналіз торговельної статистики²⁸⁷. У ході підготовки пропозицій передбачено насамперед найбільш радикальне і ретельне дослідження департаменту за всю його тривалу історію; перегляд і самоаналіз своєї діяльності з погляду витрат; відповідності наявних процесів, процедур і структури досягненню довгострокових цілей, тобто надання суспільству якісніших послуг. Дослі-

²⁸⁵ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 50.

²⁸⁶ *Сандровский К. К.* Таможенное право. Киев: Вища шк., 1974. С. 149.

²⁸⁷ *Мировая экономика: основы внешнеэкономической деятельности: учеб. пособие / кол. авторов; под общ. ред. А. К. Шуркалина.* Москва: Изд. Центр МАТИ. 2009. С. 56.

дження охоплювали такі питання, як: закони, інформаційне забезпечення, технології, правоохоронні методи. Крім того, проведені дослідження внутрішніх процесів: функції персоналу, навчання; системи фінансування, бухгалтерія, експлуатація об'єктів інфраструктури; організаційна структура департаменту, планування і контроль, ступінь їх орієнтації на підтримку основних функцій департаменту; оперативно-розшукові заходи, розслідування, юридичні послуги; вироблення політики²⁸⁸.

Підсумком виконаних експериментів і проведення заходів стало: зменшення на 17 % штатних одиниць; переорієнтування та комбінування обов'язків у структурних підрозділах; розподіл функцій оперативної роботи та формування стратегічних напрямів і завдань; переформування оперативних структурних одиниць через зменшення кількості регіонів з 21 до 14²⁸⁹. Подальше реформування системи органів управління митною сферою привело до утворення Королівської податкової і митної служби Великої Британії. Відбувалось таке об'єднання упродовж 2003–2005 рр. шляхом повного злиття податкових і митних функцій²⁹⁰.

Спеціалісти зазначають, що процес об'єднання податкової та митної служби Великої Британії тривав два роки, при цьому найбільшою проблемою була кадрова, масштаби якої полягали в скороченні штату на 15 %, але, як показує практика, тільки за рахунок подолання цієї перешкоди Податкове і митне управління Великої Британії економить 500 млн доларів на рік²⁹¹. Крім економічності, успішність такого структурного суміщення окремі науковці обґрунтовують спрямованістю служби на підвищення ефективності, справедливості та прозорості податкової та митної системи, а також якісним поліпшенням рівня обслуговування²⁹².

Основним завданням об'єднаного органу є забезпечення адміністрування всіх видів податків, у тому числі митних платежів, установа заборон та обмежень на експортно-імпорتنі операції, протидія незаконному обігу наркотичних речовин, сприяння міжнародній торгівлі та ведення ста-

²⁸⁸ *Ченцов В. В.* Особливості державного управління митною службою Великої Британії // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. С. 1–11. С. 4. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/znpdduu/du/2010_148/036.pdf (дата звернення: 01.08.2018).

²⁸⁹ *Ковальова О. О.* Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України / Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. Київ: НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. С. 27.

²⁹⁰ *Шулатова И. С.* Зарубежный опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: “Право”. 2014. № 3. С. 109.

²⁹¹ *Германова О.* Операція “Реорганізація” // Вісник податкової служби України. 2013. № 4 (720). С. 8.

²⁹² *Шулатова И. С.* Зарубежный опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: “Право”. 2014. № 3. С. 112.

тики. При цьому головним органом управління, який відповідає за переміщення потоків людей та товарів через державний кордон Великої Британії, крім підрозділу митних та акцизних зборів Її Величності (HR Revenue and Customs), є Прикордонний департамент (UK Border Agency), який входить до структури Міністерства внутрішніх справ. Департамент митних та акцизних зборів Великої Британії є одним із різновидів неурядових установ – центральних відомств, глави яких не входять до складу уряду, а є професійними урядовцями вищого рангу. Хоча такі відомства і не очолюються безпосередньо міністрами, на одного з членів уряду покладається загальне керівництво кожним із них. Таке керівництво щодо митних органів здійснює міністр фінансів. Безпосереднє керівництво Департаменту здійснює голова, якого призначає на цю посаду Королева Великої Британії. Управління має у своєму складі 4 оперативні групи, які очолює генеральний директор. Це групи: сплати податків фізичних осіб, прибутку та кредиту, бізнесу та податків і введення законів у дію та контролю за їх дотриманням. Прикордонний департамент має у своєму складі 3 структурні підрозділи: міжнародна група, прикордонна служба та імміграційна служба. Кожен з них має власну структуру та повноваження²⁹³.

Крім завдань, які традиційно покладаються на митні органи урядами держав, митниці Великої Британії здійснюють ряд специфічних функцій, які зазвичай не належать до митної справи: це – справляння зборів на розвиток кінематографу, виконання рішень судів та інших уповноважених органів щодо затримання морських суден; стягнення зборів в інтересах Маяково-лоцманської корпорації за проходження суднами фарватеру та портових платежів, у тому числі збору за освітлення, реєстрацію, а також причальні та пасажирські збори, встановлені Морською торговельною палатою. Митниці залучаються до контролю за використанням торговельних знаків і марок, участі в міграційному контролі, перевірках доходів Комітету зі стандартизації та дотримання правил сертифікації²⁹⁴.

Як зазначає О. Н. Козирін, Великобританії вдалось найбільш успішно поєднати функції податкових і митних органів²⁹⁵. Історично Міністерство фінансів у Великій Британії має назву Казначейства, до функцій якого належить управління системою державних фінансів, у тому числі розробка фінансово-економічної та митної політики. Очолює Казначейство прем'єр-міністр (Перший лорд Казначейства), а фактично фінансовим відомством керує канцлер Казначейства (Міністр фінансів).

²⁹³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 50.

²⁹⁴ Митна служба Великої Британії / Служба митних та акцизних зборів її Величності. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs> (дата звернення: 01.12.2016).

²⁹⁵ Козырин А. Н. Интеграционные процессы в ЕВРАЗЭС: новое в правовом регулировании публичных финансов // Финансовое право. 2013. № 10. С. 5.

Особливістю фіскальної сторони Великобританії є наявність таких посад, як загальні уповноважені – авторитетні особи, які на громадських засадах захищають права платників податків, у тому числі в судах ²⁹⁶.

У Великій Британії податкові та митні служби в частині правоохоронних повноважень функціонують у рамках однієї адміністративної структури, а інші злочини в економічній сфері належать до компетенції поліції ²⁹⁷. При цьому кримінальне переслідування у Великій Британії мають право здійснювати й інші державні органи – Управління податкових зборів і Управління боротьби з великомасштабним шахрайством ²⁹⁸.

Для врегулювання питань, що становлять взаємний інтерес у митних правовідносинах, між Україною та Великою Британією були підписані Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Службою безпеки, Державною митною службою, Державною податковою адміністрацією України та Асоціацією начальників поліції, Королівською службою прокуратури Англії та Уельсу, Митницею та Акцизом Її Величності, Національною службою кримінальної розвідки щодо співробітництва у боротьбі з тяжкими злочинами, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею наркотиками та інших питань, що становлять спільний інтерес, від 16 січня 1998 р. та Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії про адміністративну взаємодопомогу між митними службами від 16 січня 1998 р.

2.6. Митна адміністрація Греції

Греція набула членства в Європейському Союзі 01 січня 1981 р. Країна, розташована в Південній Європі, займає південь Балканського півострова і прилеглі острови, що розташовується в Егейському морі. Крім Егейського, омивається водами Іонічного і Середземного морів та Атлантичного океану (загальна довжина берегової лінії більше 15 тис. км). Загальна протяжність кордонів Греції становить 1228 км: з Албанією (спільний кордон – 247 км), Македонією (256 км), Болгарією (493 км) і Туреччиною (203 км). До складу Грецької Республіки також входить автономна чернеча республіка Афон, розташована на півострові Халкідіки Айон-Орос. Населення країни 11,3 млн осіб, що становить 2,25 % загального населення ЄС, а територія у 131,9 тис. кв. км – 3 % території Співтовариства.

²⁹⁶ *Хорошаєв Є. С.* Фіскальне право країн Великої Вісімки: монографія / МОНМС України, ДВНЗ “Національний авіаційний університет”. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2012. С. 82–83.

²⁹⁷ *Беззуб І.* Чи полегшить життя українському бізнесові “Фінансова поліція”? URL: http://www.nbuv.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 01.08.2018).

²⁹⁸ *Правоохоронительные органы зарубежных стран: учебник для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки “Юриспруденция” / под ред. А. В. Ендольцевой, О. В. Химичевой, Г. Б. Мирзоева.* Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 41.

Главою держави є президент, але фігура президента у Греції суто церемоніальна, він здебільшого виконує функції представництва держави на міжнародній арені. Його повноваження були обмежені в рамках чинної Конституції Греції 1974 р., і ще раз під час внесення змін до Конституції 1986 р. Повновладним очільником виконавчої гілки влади в країні є прем'єр-міністр Греції, керівник грецького уряду. Формально кандидатуру прем'єр-міністра подає та затверджує Президент Республіки, також Президент призначає на посади та звільняє від обов'язків членів Кабінету Міністрів Греції²⁹⁹.

За конституцією держави вся законодавча влада належить парламенту, а виконавча влада здійснюється президентом та Кабінетом Міністрів Греції. Митна служба Греції входить до Міністерства фінансів як окрема інституційна одиниця, що складається з Генеральної дирекції митниць та акцизних зборів з виконавчими митними дирекціями на центральному рівні та функціональними підрозділами на регіональних рівнях. Організаційна структура митних органів Греції включає підпорядковані Генеральній дирекції митниць та акцизних зборів: Дирекцію з тарифів та митних режимів, Дирекцію з митних процедур, Дирекцію з організації митного контролю та протидії правопорушенням, Дирекцію з акцизів та ПДВ, Дирекцію з питань електронної митниці, Дирекцію з управління майном, два підрозділи митного аудиту. Крім того, в десяти регіонах функціонують 95 митних установ, з яких 51 належать до класу "А", 41 – до класу "В", 3 – до класу "С", і ще 4 є локальними офісами³⁰⁰.

Генеральна дирекція митниць та акцизних зборів відповідає за два основні напрями:

1. Загальне керівництво, контроль, координацію та аналіз діяльності митних органів з питань, що стосуються митного, тарифного і податкового законодавства; сплати акцизного податку та податку на додану вартість із товарів, що переміщуються через митний кордон; а також з питань проходження служби в митних органах.

2. Підготовку пропозицій щодо необхідних змін законодавства та адміністративних процедур, спрямованих на вдосконалення, дотримання та адаптацію митного законодавства до вимог фіскальної та митної політик Співтовариства.

На всіх службовців та посадових осіб, які мають спеціальні повноваження на носіння форменого одягу та зброї, поширюються вимоги Кодексу цивільних службовців, які регулюють порядок проходження служби, питання професійної етики, доброчесності та відповідальності за прийняті рішення.

Митні органи Греції мають право здійснювати розслідування в справах про контрабанду, про ухилення від сплати податків та про інші порушення митного законодавства.

²⁹⁹ Греція / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Греція> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁰⁰ Генеральна дирекція митниць та акцизних зборів / Міністерство фінансів Греції. URL: <https://portal.gsis.gr/portal/page/portal/ICISnet/authority/organisation> (дата звернення: 01.12.2016).

До основних завдань грецької митної служби слід зарахувати такі:

- надавати новий, більш швидкий і безпечний електронний сервіс для підприємців і трейдерів за допомогою сучасних електронних технологій;
- постійно вдосконалювати якість послуг, що надаються суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, з урахуванням потреб суспільства і необхідності захисту фінансових інтересів;
- створювати клімат взаємної довіри між державною адміністрацією та громадянами;
- систематично підвищувати рівень компетенції та професійної підготовки співробітників, вдосконалювати їх практичні навички, впроваджувати новітні технології та швидко адаптувати нововведення в технологічні процеси;
- підвищувати прозорість діяльності та надійність контрольних процедур;
- суттєво зменшити (зменшувати) витрати часу на процедури митного оформлення за умови надійного захисту ринку від шкідливої та загрозливої для здоров'я та безпеки громадян продукції.

У ході реалізації зазначених завдань митна адміністрація розраховує на підтримку суспільства, з яким митні органи Греції налагоджують систематичне та інтенсивне співробітництво, співпрацюючи і з громадянами, і з підприємствами, і з економічними операторами.

Економічні перетворення, що відбулись останнім часом, та нові виклики вимагають модернізації митної служби та підвищення ефективності її діяльності. В умовах глобалізації торгівлі значно зростає роль митної адміністрації у сфері торгівлі не лише на національному, але й на міжнародному рівні. Але насамперед має бути забезпечена прозорість операцій, створені рівні умови для добросовісної конкуренції, запроваджені такі процедури контролю, які не перешкоджають обігу товарів.

Ці фактори є елементами місії митної служби, яка вже давно вийшла за межі рамок традиційних фіскальних функцій. На сучасному етапі митна служба концентрує свої зусилля на створенні комфортних умов для бізнес-операцій, не втрачаючи позицій щодо захисту суспільних інтересів. Коротко місію Генеральної дирекції митниць та акцизних зборів Греції можна окреслити такі:

- розвиток та впровадження політики конфіденційності;
- утвердження політики конфіденційності фіскальної (податкової і митної) інформації;
- здійснення контролю за дотриманням установлених заборон та обмежень щодо імпортно-експортних операцій або операцій зі зміни митного режиму товарів;
- співробітництво з митними адміністраціями держав – членів ЄС у питаннях захисту економічних відносин як на внутрішньому ринку, так і на митній території Європейського Союзу.

Генеральна дирекція митниць та акцизних зборів Греції відповідає за дотримання вимог законодавства щодо переміщення осіб, товарів і транспортних засобів як з грецької митної території, так і з митної території Співтова-

риства. Вся багатогранна діяльність митної служби спрямована на виконання двох основних функцій: фіскально-економічної та соціальної³⁰¹.

Основним документом, що регулює взаємодію уповноважених органів України та Греції з митних питань, є Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Грецької Республіки про співробітництво в митних справах від 06 листопада 2000 р.

2.7. Митна адміністрація Данії

Данія разом із Великою Британією, Норвегією та Ірландією подавали заявки на членство в Європейському Союзі (ЄС) у 1961 та 1967 рр. Однак в обох випадках президент Франції Шарль де Голль наклав вето на членство Великої Британії в ЄС, і Данія, не бажаючи вступати до Союзу без Великої Британії, також залишилася поза Європейським Союзом. Лише у січні 1973 р. Данія разом з Великою Британією та Ірландією стала членом ЄС.

Розташована у Північній Європі Данія має сухопутний кордон лише з Німеччиною (на півдні півострова Ютландія довжиною 68 км), а з 2000 р. у неї також є сухопутне сполучення зі Швецією (через Ересуннський міст і тунель). Загальна довжина берегової лінії Данії – 7,3 тис. км. Населення країни 5,6 млн осіб, що становить 1,1 % загального населення ЄС, а територія у 43,2 тис кв. км становить 1 % території Співтовариства.

Главою держави є король (королева), який здійснює верховну владу через уряд, призначає та звільняє прем'єр-міністра та міністрів. Монарх є верховним головнокомандувачем збройних сил Данії та главою офіційної державної церкви.

Законодавча влада здійснюється спільно монархом та парламентом. У сучасній Данії виконавча влада належить королеві і від її імені здійснюється урядом. Уряд відповідає перед парламентом. Зібрання всіх міністрів формує Державну Раду, в якій засідають монарх і спадкоємець престолу і де обговорюються найважливіші законопроекти та заходи уряду.

Міністерство фінансів Данії відповідає за державний бюджет, виплату заробітних плат державним службовцям та підвищення рівня державного управління. Створено Міністерство фінансів було ще у 1848 р., а в 1968 р. – поділено на Міністерство фінансів та Міністерство заробітної плати, державних і пенсійних послуг. Останнє було ліквідовано у 1971 р., а його повноваження були передані новоствореному Міністерству бюджету, яке з 1973 р. знову було введено в юрисдикцію Міністерства фінансів.

У Данії, як і у Швеції, Норвегії, Фінляндії, високий рівень фіскальної автономії – державне управління, зокрема фіскальні функції держави, децентралізовано. Данія демонструє пріоритет фіскальної автономії з домінуванням місцевих податків у доходах місцевих бюджетів. Самостійність

³⁰¹ Генеральна дирекція митниць та акцизних зборів / Міністерство фінансів Греції. URL: <https://portal.gsis.gr/portal/page/portal/ICISnet/authority/> (дата звернення: 01.12.2016).

комун спирається насамперед на власну податкову базу, за рахунок місцевих податків формується 51 % комунальних доходів у Данії³⁰².

Структура апарату Міністерства фінансів Данії містить чотири підрозділи: департамент міністерства (245 співробітників), агенція державного управління (350 співробітників), державна адміністрація працедавців (100 співробітників) та агенція палаців і державного майна (330 співробітників). Очолюють міністерство безпосередньо Міністр фінансів та Міністр інновацій у сфері державного сектора, яким підпорядковані 5 спеціалізованих центрів та 7 профільних відділів (дивізіонів): Центр стабілізації розвитку та внутрішньої політики; Центр економічного розвитку та економічної політики; Центр з питань державних підприємств; Центр політики видатків та модернізації, основним завданням якого є координація бюджетних процесів, видаткова політика, нагляд за бюджетними видатками, розробка та координація управлінської політики, державного адміністрування і модернізації державного сектора. Центр економіки органів місцевого самоуправління, основними завданнями якого є загальне управління економікою органів місцевого самоуправління, координація бюджетних процесів та узгодження бюджетної політики з місцевими органами влади (муніципалітетів та регіонів), зокрема в частині соціального забезпечення, первинної медичної допомоги, соціального житла і міської політики, також відповідає за бюджетні питання Міністерства соціальної політики та внутрішніх справ і Міністерства охорони здоров'я.

Повноваження профільних відділів зосереджені на виконанні більш конкретних питань: перший дивізіон стежить та аналізує тенденції на ринку праці, зорієнтований на регулювання системи зайнятості населення і відповідає за бюджетні питання Міністерства з питань зайнятості. Другий дивізіон опікується питанням податкової політики, ринку капіталів та управління державним боргом і фінансовими ризиками. Діяльність третього дивізіону зосереджена у сфері транспорту, інфраструктури, судової системи, оборони, міграційної політики та державних інвестицій; підрозділ також відповідає за бюджетні питання Міністерства податків і зборів, Міністерства юстиції, Міністерства оборони, Міністерства інтеграції та житлового будівництва, Міністерства з питань церкви, Міністерства транспорту та інфраструктури. П'ятий дивізіон відповідає за міжнародне економічне співробітництво, у тому числі в Європейському Союзі, аналізує позицію Данії на міжнародному рівні з питань відповідності її міжнародним умовам та прийнятим на себе зобов'язанням. Сьомий дивізіон курирує питання політики охорони навколишнього середовища, сільського господарства, клімату, комунальних послуг, енергетики та будівництва; бюджетні питання Міністерства навколишнього середовища і харчування та Міністерства енергетики, комунального господарства та клімату.

У Данії функціонує єдина податково-митна структура – Міністерство податків і зборів. У структуру міністерства входять: податковий департа-

³⁰² Данія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Данія> (дата звернення: 01.12.2016).

мент, який відповідає за нормативно-правове забезпечення податкової політики, агентство з розгляду податкових апеляцій, департамент з нагляду за азартними іграми, а також Датська митна та податкова адміністрація (СКАТ), яка відповідає за адміністрування прямих та непрямих податків і митних процедур, займається міжнародними договорами.

У Данії процес об'єднання податкової та митної системи відбувся в два етапи. Спочатку відбулося функціональне об'єднання, тобто об'єднання систем управління і прийняття рішень, а пізніше – операційне об'єднання. Функціональне об'єднання центральних служб у складі єдиного міністерства тривало всього шість місяців. Такому короткому терміну більшою мірою, безумовно, сприяло створення інтегрованої ІТ-системи, яка поєднала всі рівні оподаткування в єдиному програмному забезпеченні. Своєю чергою, операційне об'єднання податкової та митної служб Данії в складі єдиного міністерства тривало 14 місяців. Перевагою короткого періоду реорганізації податково-митної системи на цьому етапі стало створення сприятливих умов для якісного і швидкого обслуговування платників податків, які зможуть користуватися єдиною системою для сплати податків і зборів. Сучасне визначення і проведення податкової та митної політики в Данії здійснює Міністерство податків і зборів, яке складається з восьми структурних підрозділів, одним з яких є об'єднаний податково-митний орган – Центральна митна і податкова адміністрація.

Як зазначають фахівці, Міністерство податків і зборів королівства Данія (англ. Skatteministeriet) було створено у 1975 р., як незалежне міністерство. У 1990 р. відбулася реорганізація, в ході якої було об'єднано податковий директорат Данії та Директорат з мит і акцизів. Об'єднання центральних служб у складі єдиного Міністерства тривало 6 місяців. СКАТ є державним органом, відповідальним за адміністрування митних, прямих і непрямих податків, здійснює функції управління, планування і розвитку митної справи в Королівстві Данія³⁰³. СКАТ організовує роботу на основі принципів професійності та високої відповідальності, виходячи з того, що належна сплата податків громадянами, підприємствами та організаціями створює основу для фінансування суспільства.

Персонал підрозділів податково-митних органів вирізняє високий фаховий рівень, який базується на глибоких знаннях та розумінні процесів, відповідальність за прийняті рішення, готовність до новацій заради стабільного та справедливого оподаткування в інтересах громадян, бізнесу та суспільства в цілому. Спеціалісти відкриті для спілкування та завжди готові до діалогу й надання консультацій підконтрольним суб'єктам, а методи роботи вирізняються прозорістю.

Керівництво СКАТ складається з генерального директора, фінансового директора, ІТ-директора та чотирьох головних директорів, які відпові-

³⁰³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 141.

дають за основні напрями діяльності: обслуговування клієнтів, контрольна діяльність, стягнення заборгованостей, управління персоналом³⁰⁴.

Як зазначають дослідники: “Питання митної служби курирує генеральний директор митної та податкової політики (Director General of Customs and Tax)”. Митна система Данії включає в себе 8 регіональних митниць (усього 26 митниць)³⁰⁵.

Місія податково-митної адміністрації Данії, яка має високий рівень довіри платників податків, полягає в забезпеченні справедливого й ефективного фінансування державного сектора без шкоди для прав платників податків. Основними інструментами для її досягнення є: захист прав платників податків, сервіс, адаптований до потреб населення та бізнес-структур, висока якість роботи, ефективність, прозорість щодо цілей та методів діяльності, створення привабливих умов для неї.

Корпоративна стратегія СКАТ передбачає використання максимально ефективних методів роботи, які дозволяють сконцентруватись на серйозних правопорушеннях, полегшити процедури для платників податків, які дотримуються вимог законодавства, та ускладнити їх для тих, хто намагається ухилитись від оподаткування.

Підвищення ефективності роботи досягається шляхом формування високої правової та податкової культури фізичних та юридичних осіб, за рахунок яких вивільняються ресурси для викриття тих небагатьох порушників, що намагаються ухилитись від дотримання податкового та митного законодавства.

Данія проводить гармонізовану тарифну політику у сфері оподаткування, оскільки являє собою частину єдиного ринку в межах митного союзу ЄС, бере участь у міжнародному співробітництві з колегами із податкових та митних органів країн Північної Європи та Балтійського моря. Таке співробітництво між країнами північного регіону (Фарерські острови, Фінляндія, Аландські острови, Швеція, Норвегія, Данія, Ісландія, Гренландія) триває у межах Асоціації Норден і дозволяє спростити роботи окремих осіб та компаній у різних країнах Північної Європи. Загальним політичним форумом міжурядового співробітництва в регіоні є Рада держав Балтійського моря (Данія, Естонія, Фінляндія, Ісландія, Латвія, Литва, Німеччина, Норвегія, Польща, Росія, Швеція), а також Європейська комісія. При цьому у сфері прикордонного контролю співробітництво фокусується на питаннях, пов’язаних з безпекою прикордонного контролю в регіоні Балтійсько-

³⁰⁴ Датська митна та податкова адміністрація / Міністерство податків і зборів Данії. URL: <http://www.skat.dk/> (дата звернення: 01.08.2018).

³⁰⁵ Столетов Ю. В., Ченцов В. В. Система управління ризиками в митній службі Данії // Зовнішньоекономічна політика держави та актуальні проблеми митної справи: економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 30 лист. 2012 р.) Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2012. С. 65.

го моря, а у сфері оподаткування – на боротьбі з транскордонною податковою злочинністю³⁰⁶.

Фахівці уточнюють, що митна адміністрація Данії (Митний директорат міністерства оподаткування Данії) підпорядковується відповідним службам комісії ЄС. Підставою для класифікації переміщуваних товарів через кордон Данії та визначення розмірів мита, що підлягає сплаті із цих товарів, є “Митний тариф Данії”, уведений в дію з 01 січня 1988 р. У його основу покладено “Гармонізовану систему опису й кодування товарів” Ради з митної співпраці, “Єдину номенклатуру ЄЕС” та “Єдиний тариф ЄЕС”.

Данія дотримується єдиних для ЄС вимог щодо маркування продукції та тарифів для товарів, що постачаються з-за меж ЄС. Мита на такі товари, як насіння злаків, рис, молоко і молочну продукцію, яловичину і телятину, оливкову олію та цукор устанавлюються за допомогою системи різних ставок, яка використовується для того, щоб зрівняти ціни на імпортовану продукцію з внутрішніми цінами ЄС. Митні процедури, зокрема класифікація та оцінка вартості товарів, проводяться відповідно до правил ЄС. На більшість товарів не потрібні ліцензії на імпорт. Виняток становлять алкогольні напої, зброя, деякі види ліків, продуктів харчування та хімічні речовини. А членство Данії в НАТО обумовлює участь країни в особливому режимі регулювання експорту і реекспорту стратегічних товарів³⁰⁷.

Основою Європейського Союзу та суттєвим елементом функціонування єдиного ринку залишається митний союз ЄС. Головною умовою стабільного функціонування єдиного ринку є спільне застосування загальних правил на зовнішніх кордонах, включаючи спільний тариф для всіх 28 держав – членів ЄС.

У розвитку міжнародного митного співробітництва та виконанні нових завдань для митниці й торгівлі важливу роль відіграє Всесвітня митна організація. Особливо важливі для митної адміністрації Данії питання розвитку глобальних стандартів; спрощення та гармонізація митних процедур; безпека ланцюга постачання товарів; сприяння міжнародній торгівлі; посилення дотримання митного законодавства; боротьба з підробками та контрафактною продукцією; створення партнерських умов фізичними та юридичними особами; створення стійких та глобальних митних потужностей, будівельні програми³⁰⁸.

В європейських країнах, так само як і в Україні, система протидії економічній злочинності складається з таких основних елементів: поліцейські органи; спеціалізовані правоохоронні органи; податкові служби; митні служби; органи фінансової розвідки. Перший варіант розподілу повнова-

³⁰⁶ Датська митна та податкова адміністрація / Міністерство податків і зборів Данії. URL: <http://www.skat.dk> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁰⁷ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 63.

³⁰⁸ Датська митна та податкова адміністрація / Міністерство податків і зборів Данії. URL: <http://www.skat.dk> (дата звернення: 01.12.2016).

жень у сфері протидії економічній злочинності – суто “поліцейський” підхід, коли ці функції інтегровані в діяльність поліцейських органів як один з напрямів діяльності. В Данії та Норвегії поліція поєднує функції протидії загальній злочинності (щодо порушення майнових прав), а також порушенням податкового, митного законодавства, відмиванню коштів. Податкова й митна служби в цих країнах не мають правоохоронних повноважень³⁰⁹.

З метою врегулювання правовідносин, що становлять взаємний інтерес у сфері митних правовідносин, між Україною та Данією було підписано ряд міжнародних домовленостей: Спільна декларація про принципи й основні засади співробітництва і партнерства між Україною та Королівством Данія від 05 березня 1996 р., Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Данії про міжнародні автомобільні перевезення від 09 вересня 1998 р. та Меморандум про взаєморозуміння між Державною службою фінансового моніторингу України та Підрозділом фінансової розвідки Королівства Данія щодо співробітництва у сфері обміну фінансовою інформацією, пов’язаною з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму від 18 лютого 2013 р.

2.8. Митна адміністрація Естонії

Естонія набула членства в Європейському Союзі з 01 травня 2014 р. Розташована у Північній Європі країна має спільний кордон з Латвією (339 км), Росією (294 км), омивається водами Балтійського моря, Ризької затоки та Фінської затоки, де проходить морський кордон із Фінляндією. Населення країни 1,3 млн осіб, що становить 0,27 % загального населення ЄС, а територія у 45,2 тис. кв. км становить 1 % території Співтовариства.

Естонія відновила державну незалежність 20 серпня 1991 р., і сьогодні представляє конституційну демократію, президент якої обирається парламентом. Законодавча влада належить парламенту. Уряд або виконавчу владу формує прем’єр-міністр, якого призначає президент. Уряд складається з 14 міністрів і призначається президентом після схвалення парламентом³¹⁰.

Як член Європейського Союзу Естонія є частиною чи не найбільшої світової економічної зони. Естонія виконала більшість підготовчих заходів для вступу в ЕС до кінця 2002 р. і тепер має одну з найміцніших економік серед нових країн – членів Європейського Союзу, яка продовжує швидко зростати частково завдяки участі фінських компаній, які переносять свою звичну діяльність до цієї країни, а також потужному секторові інформаційних технологій (ІТ). Саме завдяки їх упровадженню функціонує система електронного регулювання взаємовідносин між суб’єктами господарю-

³⁰⁹ Беззуб І. Чи полегшить життя українському бізнесові “Фінансова поліція”? URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 01.08.2018).

³¹⁰ Естонія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 01.12.2016).

вання і державою, спрощена правова система у сфері малого та середнього бізнесу.

В Естонії один із найнижчих показників рівня корупції у світі. Ще з 2000 р. уряд країни перейшов на безпаперові засідання кабінету міністрів, використовуючи електронну мережу документообігу. За результатами конкурсу Європейської комісії проект переведення державного сектора на електронну документацію, в результаті якого до електронного документообігу приєднались близько 500 установ, у тому числі всі міністерства, органи самоврядування, практично всі департаменти та інспекції, був визнаний найкращим в Європі.

Митна адміністрація Естонії належить до сфери управління Міністерства фінансів. Структурно митні органи входять до складу Податково-митного департаменту, що об'єднує податкову і митну служби Естонії, місія якого полягає у збиранні державних податків, захисті суспільства та економіки, а також полегшенні умов торгівлі. Як державна установа, що постійно розвиває організаційну структуру, департамент спрямовує свою діяльність на підвищення рівня дотримання платниками податків законодавства в податковій та митній сферах. Основними цінностями для департаменту є надійність, співробітництво, раціональність і новаторство.

Податково-митний департамент є урядовою установою, що належить до сфери управління Міністерства фінансів, наділений управлінськими функціями та здійснює державний контроль, а також застосовує державний примус у межах та способів, визначені законодавством.

Адміністративно-правові основи організації та діяльності цього підрозділу закріплені в Положенні про Податково-митний департамент, яке було прийнято постановою Міністра фінансів від 06 жовтня 2008 р. № 29 і набуло чинності 01 грудня 2008 р.

При цьому, як зазначено в ст. 3 згаданого Положення, Податково-митний департамент Естонії підзвітний міністру фінансів, який спрямовує і координує його діяльність, а також здійснює щодо нього службовий нагляд³¹¹.

Сферою діяльності департаменту є управління державними доходами, впровадження державної податкової і митної політики, а також захист суспільства та законної економічної діяльності.

Із завдань департаменту виокремимо ті, що стосуються митної справи:

- облік отриманих бюджетом і таких, що підлягають сплаті, державних податків та інших обов'язкових платежів;
- нарахування та контроль правильності та своєчасності сплати податків, застосування податкових пільг;
- примусове стягнення сум податкової заборгованості;
- спрощення ведення законної торгівлі між Естонією і країнами, що розташовуються за межами ЄС;
- перешкоджання незаконному товарообігу;

³¹¹ Податково-митний департамент / Міністерство фінансів Естонської республіки. URL: <https://www.emta.ee/ru/kontakty-i-o-nas> (дата звернення: 01.12.2016).

- впровадження митних правил та забезпечення їх дотримання;
- захист суспільства та економіки шляхом профілактики, запобігання та виявлення податкових і митних порушень;
- застосування державного примусу стосовно порушників митних правил і податкового законодавства в порядку та обсягах, установлених законом;
- візування проектів правових актів, що стосуються сфери діяльності департаменту;
- розгляд скарг, спорів та їх вирішення;
- інформування осіб з питань оподаткування в митній сфері;
- організація міжнародного обміну інформацією у сфері оподаткування та митної діяльності;
- збирання та аналіз необхідних для ведення статистики зовнішньоекономічної діяльності даних;
- забезпечення взятих у рамках міжнародних договорів зобов'язань у митній сфері;
- видача дозволів на діяльність та організацію азартних ігор, а також нагляд за такою діяльністю;
- співробітництво з іншими державними установами, відповідними органами зарубіжних країн та міжнародними організаціями;
- виконання інших завдань департаменту, передбачених правовими актами.

Структура та чисельність службовців департаменту затверджується спеціальною постановою Міністра фінансів.

У результаті змін, що відбулись у структурній організації податково-митного департаменту у 2012 р., до неї включаються підрозділи, завдання та компетенція яких уточнюються в положеннях про такі підрозділи, що затверджуються генеральним директором департаменту, а також окремі посадові або службові особи, які не входять до складу жодного із підрозділів. В останньому випадку робочі завдання, права і відповідальність таких службовців установлюються наказом генерального директора одночасно із затвердженням посадової інструкції.

Реформування та активні зміни у функціональних підрозділах митних органів Естонії тривають. Станом на жовтень 2016 р. до складу департаменту входили такі структурні підрозділи.

1. Адміністративний відділ, основними завданнями якого є: управління державним майном, що перебуває у володінні департаменту; надання послуг з організації поїздок та розміщення, пов'язаних зі службовими від'їздами; надання логістичних послуг усередині департаменту; складання бюджету і підготовка звітності; ведення і координація діловодства та архіву; надання інформації, необхідної для ведення бухгалтерського обліку та документації особам, що надають у Міністерстві фінансів окремі послуги, а також здійснення обміну інформацією.

2. Юридичний відділ, основними завданнями якого є: розгляд спорів та вирішення скарг; представлення департаменту в ліквідаційному, судовому провадженні, а також у процесі щодо банкрутства; підготовка правової позиції щодо проектів правових актів, які стосуються сфери діяльності департаменту; участь у підготовці договорів; надання юридичних консультацій іншим структурним підрозділам департаменту; координація проваджень у справах щодо проступків.

3. Відділ контролю, основними завданнями якого є: запобігання порушенням законодавства щодо податків та оподаткування, азартних ігор та рідкого палива, запобігання порушенням митного законодавства, а також припинення таких правопорушень та проведення перевірок, у порядку встановленому законодавством; оцінка податкових ризиків та їх виявлення; внесення пропозицій щодо зміни і доповнення правових актів, що стосуються сфери контролю; співробітництво з іншими установами, компетентними органами зарубіжних країн і міжнародних організацій у сфері контролю.

4. Податковий відділ, основними завданнями якого є: розробка методик застосування як законів про податки, так і створених на їх основі підзаконних нормативних актів; підготовка правової позиції щодо проектів нормативних актів з питань оподаткування; консультування з питань оподаткування; координація міжнародного співробітництва за зовнішніх відносин, що стосуються податкової сфери; видача дозволів, пов'язаних з обігом підакцизних товарів, координація подальшого нагляду, а також здійснення проваджень щодо проступків та адміністративних проваджень.

5. Відділ кадрів, основними завданнями якого є: формування кадрової політики та комплектування департаменту персоналом; адміністрування персональних даних, надання необхідної інформації та документів особам, що надають окремі послуги у сфері управління міністерства фінансів.

6. Відділ внутрішнього контролю, основними завданнями якого є: здійснення систематичного нагляду за законністю діяльності службовців департаменту; здійснення дисциплінарних проваджень; виявлення та зниження ризиків діяльності департаменту; організація протидії корупції.

7. Інформаційно-аналітичний відділ, основними завданнями якого є: розробка та впровадження необхідної для ефективного здійснення нагляду системи оцінки ризиків; організація обміну інформацією всередині країни та в міжнародному масштабі.

8. Відділ обслуговування, основними завданнями якого є розвиток сфери обслуговування, консультування клієнтів; покращання податкової дисципліни клієнтів.

9. Митний відділ, основними завданнями якого є: застосування митних правил та пов'язаних з ним правових актів, а також профілактика митних правопорушень, запобігання їм, розкриття і провадження; захист суспільства та законної економічної діяльності; надання послуг та інформації клієнтам у ході здійснення митних формальностей; формування позиції щодо проектів правових актів, які стосуються митної сфери; співробітництво

во в митній сфері з різними установами і міжнародними організаціями. Науковці зазначають, що митний відділ складається зі служб та митних пунктів: служби із застосуванням митної політики, митної служби, служби контролю за легальною торгівлею, Пиг'яського митного пункту, Лиунаського митного пункту, Ідаського митного пункту, Пиг'яської служби мобільного контролю, Лиунаської служби мобільного контролю³¹²;

10. Відділ доходів, основними завданнями якого є: організація сплати державних податків та інших обов'язкових платежів та ведення їх обліку; організація діяльності зі стягнення заборгованості; представлення департаменту в цивільних та кримінальних судових провадженнях, а також у виконавчих провадженнях.

11. Слідчий відділ, до основних завдань якого належать: запобігання, відвернення та виявлення правопорушень у сфері податкового законодавства та митних правил, проведення необхідних слідчих дій, у порядку визначеному законодавством; досудове розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням податкового законодавства та митних правил.

За рішенням Міністра фінансів до складу структурних одиниць податково-митного департаменту можуть бути включені окремі служби та митні пункти³¹³.

Очолює Податково-митний департамент генеральний директор, який призначається на посаду та звільняється з неї міністром фінансів.

Генеральний директор:

– керує роботою департаменту і через свого заступника і керівників структурних підрозділів організує виконання покладених на департамент завдань;

– координує, спрямовує та контролює роботу відділу внутрішнього контролю, адміністративного відділу, юридичного відділу, відділу кадрів, інформаційно-аналітичного та слідчого відділів;

– відповідає за правильне та неухильне виконання вимог щодо організації діяльності департаменту, звітує міністру фінансів;

– призначає на посади та звільняє посадових осіб департаменту й укладає трудові угоди з працівниками;

– надає міністру фінансів пропозиції з питань організації діяльності департаменту;

– створює на правах консультативного (дорадчого) органу постійні та тимчасові комісії, ради, робочі групи, визначає їхні завдання та порядок роботи;

– затверджує правила внутрішнього трудового розпорядку, затверджує посадові інструкції працівників.

³¹² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 251–252.

³¹³ Податково-митний департамент / Міністерство фінансів Естонської республіки. URL: <https://www.emta.ee/ru/kontakty-i-o-nas> (дата звернення: 01.12.2016).

У департаменті встановлені чіткі вимоги до управління структурними підрозділами та підпорядкування керівників структурних підрозділів (відділів) безпосередньо генеральному директору або його заступнику (згідно з розподілом обов'язків між ними).

Митний пункт очолює керівник, підпорядкований заступнику керівника відділу департаменту, а керівник служби, як правило, підпорядкований керівнику відділу.

Керівник будь-якого підрозділу зобов'язаний забезпечувати виконання закріплених за підрозділом функцій та ефективно використання наявних ресурсів. Для цього керівник підрозділу: несе відповідальність за своєчасне, професійне та законне виконання покладених на підрозділ завдань та здійснює контроль за виконанням службових обов'язків підпорядкованими службовцями; бере участь у стратегічному плануванні діяльності; надає підпорядкованим особам розпорядження, спрямовані для забезпечення виконання завдань підрозділу; виконує надані йому вищим керівництвом доручення або повідомляє про обставини, що унеможливають їх виконання; надає вищому керівнику пропозиції щодо зміни структури, складу та організації роботи його підрозділу; уповноважений вносити пропозиції щодо заохочення службовців та притягнення їх до відповідальності, а також клопоче про додаткове навчання службовців підрозділу для підвищення ефективності виконання службових обов'язків.

У випадках, передбачених законодавством Естонії, генеральний директор здійснює службовий нагляд за структурними підрозділами та діяльністю службовців департаменту³¹⁴.

Базовими документами у сфері митних правовідносин між Естонією та Україною слід назвати: Угоду між Урядом України і Урядом Естонської Республіки про співробітництво у боротьбі з порушеннями митного законодавства від 06 липня 1993 р.; Угоду між Державним митним комітетом України і Державним митним департаментом Естонської Республіки про митне оформлення транзитних вантажів і багажу громадян від 03 червня 1993 р. та Угоду між Державним митним комітетом України і Державним митним департаментом Естонської Республіки про взаємне визнання митних документів і митних забезпечень від 03 червня 1993 р.

2.9. Митна адміністрація Ірландії

Ірландія набула членства ЄЕС з 01 січня 1973 р. Республіка Ірландія розташована в північно-західній Європі на 5/6 території острова Ірландія, що був поділений 1921 р. При цьому вираз “Республіка Ірландія” є лише характеристикою держави, проте не її назвою. Ірландія – великий острів на заході Британського архіпелагу, відділений від острова Велика Британія двома протоками та Ірландським морем. Суходолом межує з Північною Ірландією, що перебуває під владою Об'єднаного Королівства (довжина

³¹⁴ Там само.

кордону 360 км). Периметр узбережжя – 2800 км. Населення країни 4,6 млн осіб, що становить 0,89 % загального населення ЄС, а територія у 70,3 тис. кв. км становить 1,6 % території Співтовариства³¹⁵.

Чинна Конституція Ірландії була прийнята у 1937 р. і, незважаючи на утвердження незалежності країни від Великої Британії, останні конституційні зв'язки між державами були перервані лише у 1948 р., після прийняття закону про Ірландську Республіку. Президент Ірландії є формальним (церемоніальним) главою держави, до повноважень якого зараховано оприлюднення законів, призначення суддів та інших вищих посадових осіб, керівництво збройними силами. Президент не є ні членом уряду, ні очільником виконавчої влади; за погодженням парламенту за поданням прем'єр-міністра призначає членів уряду, а для призначення прем'єр-міністра повинна бути отримана попередня згода парламентської більшості.

Вищий законодавчий орган країни представлений парламентом, до складу якого входять президент і дві палати: палата представників і Сенат.

Фактичним главою виконавчої влади є прем'єр-міністр. Структура уряду регулюється конституцією Ірландії, відповідно до якої уряд має складатися з 7–15 членів кабінету.

Митна служба Ірландії (як і Австрії, Великобританії, Нідерландів, Португалії та Іспанії) інтегрована з податковою, при цьому їх правоохоронні функції не універсальні: структури виконують тільки функції, що стосуються їх компетенції. Інші правоохоронні функції в економічній сфері залишаються переважно у компетенції міністерства внутрішніх справ³¹⁶.

В Ірландії функціонує єдиний державний орган, відповідальний за адміністрування податків, зборів, митних платежів та обов'язкових соціальних внесків – Відомство податкових комісарів Ірландії (Відомство доходів Ірландії)³¹⁷.

Служба податків Ірландії була створена у 1923 р. У сучасних умовах в країні функціонує єдина структура – Служба податків та мит (Служба доходів), місія якої полягає в служінні суспільству через справедливе оподаткування та здійснення митного контролю.

Чисельність службовців, які працювали в 70 офісах (відділеннях) Служби доходів у 2016 р., становила 5876 осіб. Основними напрямками їхньої діяльності є нарахування та стягнення податків і митних зборів, передбачених як національним законодавством, так пов'язаних із членством Ірландії у Співтоваристві. В загальних рисах їхня діяльність полягає в такому: нарахування, стягнення та адміністрування податків і зборів, які ста-

³¹⁵ Ірландія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ірландія> (дата звернення: 01.12.2016).

³¹⁶ Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106/> (дата звернення: 01.08.2018).

³¹⁷ Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. С. 188. (Митна справа в Україні. Т. 21).

новлять більше 93 % доходів державного бюджету; адміністрування митних режимів, здійснення контролю за експортно-імпортними операціями, стягнення мита і митних зборів від імені ЄС; співробітництво з уповноваженими державними органами в питаннях протидії наркотикам та інших міжвідомчих ініціативах; надання допомоги іншим державним установам; адміністрування внесків для Департаменту соціального захисту; інформування та надання консультацій з питань податкової та митної політики.

Служба податків і мит Ірландії докладає чимало зусиль для забезпечення високої якості послуг для клієнтів. Спрощення процедур для платників податків ґрунтується насамперед на наданні вичерпної інформації, консультуванні та практичній допомозі, спрямованих на забезпечення правильності та своєчасності сплати обов'язкових платежів. Другим фактором стає простота і зрозумілість для клієнтів умов оподаткування та виконання інших необхідних процедур.

В Ірландії запроваджені певні стандарти взаємодії державних контрольних органів з громадянами та підприємствами – Статут з надання послуг, який ґрунтується на таких основних принципах:

- Служба доходів збирає податки і платежі, за рахунок яких фінансуються державні програми в інтересах усіх громадян;

- Служба доходів захищає суспільство через здійснення митного контролю митними органами;

- ефективність і справедливість податкового та митного законодавства базується на чіткому регламентуванні основних прав та обов'язків як посадових осіб Служби доходів, так і громадян.

Статут з надання послуг устанавлює багатоаспектний набір взаємних сподівань для службовців та осіб, яким вони надаються, зокрема:

1. Щодо справедливості та конфіденційності:

- Служба доходів виконує вимоги законодавства справедливо, розумно та послідовно, збираючи податки та збори без перебільшення встановленої суми;

- Служба доходів не розголошує та не використовує конфіденційну інформацію в інших цілях, ніж та, з якою її надано клієнтами, крім випадків, передбачених законодавством.

2. Щодо ввічливості:

- клієнт може очікувати: виконання процедур ввічливо, справедливо та недискримінаційно;

- Служба може очікувати: люб'язного надання посадовим особам розумного сприяння для здійснення необхідних процедур.

3. Щодо інформування та допомоги:

- клієнт може очікувати: отримання необхідної інформації та будь-якої необхідної допомоги для чіткого усвідомлення своїх обов'язків у податковій та митній сферах, а також забезпечення належних виплат і надання податкових пільг;

– Служба може очікувати: надання достовірної і точної інформації, необхідної службі доходів, своєчасне повідомлення про події (наприклад, зміна адреси, початок або припинення підприємницької діяльності), які впливають на податкові або митні відносини.

4. Щодо презумпції чесності:

– клієнт може очікувати: його поведінка в податкових та митних відносинах вважається правомірною, якщо немає достатніх підстав припускати наявність правопорушень;

– Служба може очікувати: заявлення лише правомірних вимог щодо повернення надмірно сплачених податків і зборів у межах належних клієнту виплат і пільг.

5. Щодо видатків на утримання:

– клієнт може очікувати, що Служба доходів адмініструє податки та контролює дотримання законодавства таким чином, щоб мінімізувати, наскільки це можливо, витрати на організацію діяльності;

– Служба може очікувати: для належного ведення статистики та звітності сплата платежів та подання необхідних документів будуть проведені у повному обсязі, точно та своєчасно.

6. Щодо заяв та скарг: для всіх клієнтів Служби доходів доступні та відкриті процедури оскарження діяльності посадових осіб, якими можна скористатись у випадку невдоволення якістю отриманої послуги. При цьому скарга клієнта розглядається Службою доходів швидко (не більше 20 днів), неупереджено і конфіденційно. У разі виявлення помилки вона має бути визнана і виправлена безпосередньо і так швидко, як це можливо. Клієнт має право вимагати перегляду порядку та умов стягнення податків, а подання скарги не перешкоджає реалізації права особи на звернення до омбудсмена, до комісії з трудових відносин, а за необхідності – і до незалежних апеляційних комісій. У Службі доходів створено сервіс гарячої лінії, на який можна подати скаргу на поведінку посадових осіб он-лайн.

Письмові запити ретельно опрацьовуються, а відповіді направляються адресатам не пізніше 30 робочих днів, при цьому у 50 % випадків – до 10 днів, у 85 % – до 20 робочих днів. Служба доходів гарантує, що у 90 % випадків телефонних звернень громадян з питань надання послуг відповіді надаються по першому дзвінку, а якщо клієнт бажає спілкуватися зі спеціалістами, 50 % дзвінків – очікування не більше 30 секунд; 85 % дзвінків – не більше 3 хвилин; на всі дзвінки будуть надані відповіді упродовж 5 хвилин. Співробітники Служби доходів у розмовах зобов'язані ідентифікувати себе, спілкуватись ввічливо та привітно і надати всю необхідну інформацію, а також гарантувати конфіденційність роботи зі зверненнями.

Стандарти обслуговування клієнтів Служби доходів окреслюють можливість надання адміністративних послуг швидко та без метушні, з акцентом на використання простих і доступних електронних сервісів. Зобов'язання митної адміністрації враховують вимоги та сподівання громадян і підприємців, ґрунтуються на сучасних електронних технологіях, а

відповідно до плану реформування державної служби забезпечують надання послуг в режимі 24/7.

Повноваження посадових осіб митних органів регламентовані в Ірландії Законом про митницю (2015 р.), який складається з 8 розділів, що стосуються основних питань безпосереднього здійснення митної справи:

1 розділ окреслює загальні положення, структуру і термінологію, що використовуються в законі;

2 розділ містить положення, що стосуються митного контролю та визначення місць його проведення;

3 розділ присвячено митним правопорушенням, стягненням у вигляді штрафів та пені, різним аспектам, пов'язаним із судовим розглядом таких порушень;

4 розділ визначає повноваження митних офіцерів щодо здійснення необхідних процедур стосовно імпортованих чи експортованих товарів та осіб, що прибувають у країну або вибувають з неї;

5 розділ розкриває суть управління митною справою та діяльністю митної адміністрації, визначає керівні органи та суб'єктів, уповноважених приймати законодавчі акти з митних питань;

6 розділ стосується міжнародних зобов'язань і зобов'язань перед ЄС щодо умов та порядку здійснення митних процедур, застосування санкцій та впровадження централізованого митного оформлення;

7 розділ передбачає процедури оскарження рішень митних органів, у тому числі з питань сплати митних платежів, і фактично дублює чинне законодавство;

8 розділ містить узгоджувальні положення з іншими нормативно-правовими актами.

Організаційна структура Служби доходів Ірландії побудована для зручності клієнтів: відповідальність регіональних відділень визначається межами зони діяльності (географічного розташування) за винятком підрозділу великих платників, який обслуговує крупні корпорації та громадян з високим рівнем доходів. На центральному рівні створено ряд функціональних підрозділів, які відповідають за впровадження податкової та митної політики, дотримання законодавства та забезпечення діяльності. 16 структурних підрозділів Служби доходів сформовані так:

1. Адміністративні підрозділи:

– Управління корпоративних послуг відповідає за кадрову політику, включаючи планування, найм, навчання, розвиток персоналу, відомче реформування та внутрішній аудит; здійснює бухгалтерський облік та звітність, супроводжує банківське обслуговування.

– Митне управління відповідає за впровадження митної політики, реалізацію митного законодавства та виконання міжнародних зобов'язань країни з митних питань; розробляє стратегічні плани, контролює рівень сплати платежів та своєчасність подання звітності, формує статистику та здійснює дослідження в економічній сфері.

– Управління інформаційно-комунікаційних технологій і матеріально-го забезпечення відповідає за можливість надання бізнесу безпечних, надійних і якісних інформаційних і комунікаційних технологій та послуг за рахунок упровадження інновацій, сучасних технічних досягнень та програмного забезпечення.

– Відділ планування відповідає за аналіз, розробку і впровадження інноваційної оперативної бізнес-політики.

– Відділ провадження та судового переслідування відповідає за надання комплексу послуг з юридичної підтримки Служби доходів, у тому числі під час розгляду судових оскаржень та процедур апеляцій, а також в ході судових проваджень у кримінальних справах.

– Відділ стягнення відповідає за збирання та стягнення основних податків, реалізацію програми управління податковим боргом, у тому числі за вжиття відповідних заходів щодо своєчасного його погашення та примусових заходів до неплатників.

2. Підрозділи податкового спрямування:

– Відділ оподаткування фізичних осіб відповідає за адміністрування податку на доходи громадян як на національному рівні, так і на рівні ЄС.

– Відділ оподаткування підприємств відповідає за адміністрування податків на прибуток, за надання фінансових послуг та інших податків на бізнес.

– Міжнародний відділ відповідає за взаємодію з ЄС та іншими інституціями з питань прямого оподаткування, оновлення та розширення міжнародних домовленостей Ірландії з питань оподаткування, ведення переговорів з податковими адміністраціями інших країн та обмін інформацією.

– Відділ з питань непрямого оподаткування відповідає за розробку політики непрямого оподаткування на національному рівні та рівні Співтовариства, а також забезпечує ефективне та дієве адміністрування ПДВ, акцизів та зборів за реєстрацію транспортних засобів.

3. Територіальні підрозділи з обслуговування клієнтів, здійснення контролю та функцій аудиту:

– Управління західного регіону відповідає в західному регіоні за адміністрування та розвиток сервісного обслуговування клієнтів, які ґрунтуються на аналізі ризиків; здійснення митного контролю в західному регіоні та забезпечення ряду функцій з повноваженнями на центральному рівні (у тому числі кримінальних розслідувань).

– Дублінське управління відповідає в столичному регіоні за адміністрування та розвиток сервісного обслуговування клієнтів, яке базується на аналізі ризиків; операції митного контролю в аеропорту і морському порту Дубліна, а також центральному поштовому офісі.

– Управління Східного та Південно-східного регіону відповідає за адміністрування та розвиток послуг, здійснення контролю та функцій аудиту стосовно клієнтів і підприємств, розташованих у східному та південно-східному регіоні; крім того, відповідає за центральний офіс щодо транспортних засобів.

– Управління Південно-західного регіону в межах визначеної зони діяльності відповідає за адміністрування та розвиток послуг з оподаткування, здійснення контролю, який ґрунтується на аналізі ризиків, несе відповідальність на національному рівні за морські перевезення.

Відділ великих платників відповідальний за адміністрування та розвиток послуг, контроль та здійснення перевірних функцій досить великих підприємств та осіб з високим рівнем доходів з метою виявлення фактів ухилення від сплати податків³¹⁸.

З питань, що становлять спільний інтерес у сфері оподаткування та митної справи, між Україною та Ірландією було укладено ряд домовленостей: Угоду між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії про надання взаємодопомоги у боротьбі з незаконним обігом наркотиків від 18 квітня 1996 р.; Договір про принципи відносин і співробітництво між Україною і Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії від 10 лютого 1993 р., а також Конвенцію між Урядом України та Урядом Ірландії про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та доходи від відчуження майна від 19 квітня 2013 р.

2.10. Митна адміністрація Іспанії

Іспанія набула членства в ЄЕС 01 січня 1986 р. Розташоване на південному заході Європи Королівство Іспанія займає більшу частину (80 %) Піренейського півострова, декілька островів у Середземному морі та Канарські острови в Атлантичному океані. Іспанія омивається Середземним морем і Атлантичним океаном. Суходолам Іспанія межує з Португалією на заході (спільний кордон – 1214 км), із Францією (623 км), з Андоррою (63,7 км), з Гібралтаром (1,2 км) і з Марокко (15,9 км). Населення країни у 2016 р. нараховувало 46,2 млн осіб, що становить 9,1 % загального населення ЄС, а територія – 504,7 тис. кв. км, що становить 11,4 % території Євросоюзу³¹⁹.

Відповідно до Конституції Іспанії, главою держави є король, однак реальна виконавча влада належить прем'єр-міністру, який очолює уряд. Законодавча влада здійснюється Генеральними кортесами – парламентом, що складається із Сенату і Конгресу депутатів. Виконавчу владу очолює прем'єр-міністр. Іспанія поділяється на 19 автономних областей, що поєднують 50 провінцій.

Міністерство економіки і фінансів, створене королівським указом 1823/2011 від 21 грудня 2011 р., відповідає за формування та реалізацію державної політики в декількох сферах: державні фінанси, податки, держав-

³¹⁸ Роль Служби / Служба податків і мит Ірландії. URL: <https://www.revenue.ie/en/corporate/information-about-revenue/role-of-revenue/index.aspx> (дата звернення: 01.12.2016).

³¹⁹ Іспанія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Іспанія> (дата звернення: 01.12.2016).

ні компанії, системи управління фінансами та співробітництво з регіональними та місцевими владними інституціями, державна служба, професійна підготовка та навчання державних службовців, надання адміністративних послуг та здійснення контрольних функцій, удосконалення управління та якості послуг.

Сучасна форма відомства, яке відповідає за формування бюджету країни, стала результатом довгого історичного процесу адаптації державних інститутів Іспанії до соціально-політичного та економічного життя в країні. Це сучасний і динамічний орган з величезним досвідом, накопиченим з 1705 р. дотепер. Міністерство фінансів було створене у вісімнадцятому столітті для подолання кризи фінансової системи Корони та розглядалось як інструмент централізації колишніх іспанських королівств. Податкове відомство зазнало численних реорганізацій, які привели до об'єднання двох міністерських портфелів: фінансів, який традиційно зосереджувався на рівні міністерства, та державного управління і місцевого врядування, потреба у формуванні якого виникла через необхідність адаптації до сучасних соціальних вимог.

Конституція Іспанії 1978 р. утворила нову територіальну модель країни, яка базується на делегуванні частини повноважень центрального уряду провінціям та місцевим адміністраціям, які отримали певну автономію. Автономність регіонів потребувала створення нового координатора, яким стало Міністерство регіонального управління, що отримало повноваження Головного управління місцевого управління та Міністерства економіки. Його завданням було сприяння створенню автономних утворень та управління політикою передачі повноважень. Міністерство проіснувало до 1986 р., коли увійшло до складу нового Міністерства з питань державного управління.

Державне управління базувалось на повноваженнях вже не існуючого Міністерства регіонального управління та Міністерства економіки, які намагались консолідувати процес автономізації, координувати різноманітні державні органи, наблизити їх до громадян шляхом зменшення кількості документів, необхідних для проведення відповідних процедур, та адміністративного навантаження, сприяти формуванню електронного уряду. Поряд із цим міністерство відповідає за забезпечення належної професійної підготовки державних службовців, нейтральності та кар'єрне зростання. Була навіть підготовлена Конституція державних службовців. На відміну від трьохсотлітнього функціонування фінансового відомства державне управління Іспанії не має такої давньої історії. У 2009 р. відомство розділилось на Міністерство економіки та Міністерство регіонального управління, у 2010 р. їхні функції сконцентрувались у складі Міністерства економіки та місцевого врядування, яке наприкінці 2011 р. було інтегроване з фінансовими структурами.

Королівським указом 415/2016 від 04 листопада 2016 р. “Про реструктуризацію міністерських департаментів” створено Міністерство економіки і фінансів, сучасна структура якого дозволила сформувати необхідні ін-

струменти адміністрування, переважно міжгалузеві. Децентралізація управлінських функцій у сфері фінансів, ефективного використання ресурсів, розподілу бюджетних коштів сприяла вдосконаленню організації такої діяльності та раціоналізації ряду бюрократичних моментів, адаптації її до новітніх технологій та забезпеченню узгодженого функціонування всіх органів державного управління. Окреслене реформування створило умови для налагодження взаємодії всіх державних служб та їх співробітників з громадянами Іспанії як споживачами урядових послуг.

Організаційна структура Міністерства економіки і фінансів регламентована Королівським указом 424/2016 від 11 листопада 2016 р. Міністр здійснює керівництво в чотирьох напрямках, діяльністю яких безпосередньо управляють: Державний секретаріат з питань фінансів (його керівник одночасно є заступником Міністра), Державний секретаріат з питань бюджету та видатків; Державний секретаріат з питань державної служби (керівник також є заступником Міністра) та Підсекретаріат фінансів та економіки.

Державний секретаріат з питань фінансів здійснює керівництво Головним управлінням з питань оподаткування, управлінням земельного кадастру, арбітражним управлінням та управлінням ігрового бізнесу. Фактично всі питання, пов'язані з податковою системою, в Міністерстві здійснюються через цей секретаріат, якому підпорядкована податкова адміністрація Іспанії – Державне податкове агентство. Завданнями останнього визначено ефективне функціонування податкової та митної систем (адміністрування, контроль та оподаткування).

Державний секретаріат з питань бюджетних видатків відповідає за формування бюджетної політики, громадські фонди, виплати бюджетної сфери та державні пенсії.

Державному секретаріату з питань державної служби підпорядковуються: управління інформаційного забезпечення, головне управління державної служби, департамент державного управління та управління конфлікту інтересів.

Підсекретаріату фінансів та економіки підконтрольні головне технічне управління, головне управління державного майна, головне управління інспекцій та управління раціоналізації та централізації державних закупівель.

Особлива увага в іспанському суспільстві та державних структурах приділяється питанням гендерної політики, насамперед через усунення передумов та зниження нерівності у всіх сферах повсякденного життя, включаючи зайнятість, бізнес, узгодження роботи і сімейних обов'язків, науку, спорт тощо. З метою формування реальної та ефективною гендерної рівності в суспільстві було прийнято ряд законодавчих актів, а Міністерство економіки і фінансів на їх виконання вживає заходів, спрямованих на забезпечення рівності у сфері його впливу³²⁰.

³²⁰ Іспанська митниця / Міністерство економіки і фінансів Іспанії. URL: <http://www.agenciatributaria.es> (дата звернення: 01.12.2016).

Як зазначають дослідники, до організаційної структури податкової адміністрації, яка підпорядковується Міністерству фінансів Іспанії, входить Управління митних та спеціальних податків королівства Іспанія. Загальна кількість персоналу Податкової адміністрації Іспанії становить 27 504 чол., на регіональному та місцевому рівні – 87 %, на центральному рівні – 12 % від загальної кількості її персоналу. При цьому наявність більшої кількості персоналу в регіоні (інспекції) свідчить про важливість регіону (інспекції). На центральному рівні найбільш чисельними є Департамент аудиту і Департамент інформаційних технологій. Питання, пов'язані з митним регулюванням, перебувають у компетенції 37 митних офісів Податкової адміністрації Іспанії, які розміщуються біля кордонів Іспанії.

Податкова адміністрація була створена 1992 р. Основними її функціями було визначено: організацію та планування діяльності податкових органів; контроль за виконанням податкового законодавства; матеріально-технічне забезпечення регіональних, провінційних та муніципальних податкових управлінь, а також сферу митниць і податків із фізичних осіб. Митниці в Іспанії розташовано відповідно до адміністративного устрою: Андалусія, Арагон, Кантабрія, Кастилія та Леон, Кастилья Ла Манча, Каталонія, Наварра, Мадрид, Валенсія, Естремадура, Галіція, Балеарські острови, Канарські острови, Ріоха, Країна Басків, Астурія.

Основні законодавчі акти, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність і діяльність митної служби: Митний кодекс ЄС, Інструкція щодо подання єдиного адміністративного документа (ЄАД) (ВОЕ, 30 грудня 2009 р.), Постанова (ЄЕС) від 23 липня 1987 р. № 2658/87 “Про тарифну та статистичну номенклатури та спільний митний тариф” (07 вересня 1987 р.), Регламент (ЕС) від 05 травня 2009 р. № 428/2009 “Про створення спільної системи експортного контролю та транзиту подвійного призначення” (29 травня 2009 р.). Іспанська митниця працює в різних програмах розвитку і модернізації митної служби³²¹.

Про високий рівень організації діяльності митниць Іспанії красномовно говорить той факт, що митне оформлення товарів у середньому трмває менше однієї години³²².

Спеціальних домовленостей з питань митної справи між Україною та Іспанією немає, у разі необхідності митними органами використовуються можливості інструментів Всесвітньої митної організації та умови Договору про дружбу і співробітництво між Україною та Іспанією від 08 жовтня 1996 р.

³²¹ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г.Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 429.

³²² Іспанська митниця / Міністерство економіки і фінансів Іспанії. URL: <http://www.agenciatributaria.es> (дата звернення: 01.12.2016).

2.11. Митна адміністрація Італії

Італія була серед країн – засновниць ЄЕС, відтак отримала членство у Спільноті з 25 березня 1957 р.

Розташована на півдні Європи в Середземномор'ї, Італійська Республіка має протяжні кордони. Сухопутні кордони: із Францією (488 км), Швейцарією (740 км), Австрією (430 км), Словенією (232 км). Крім того, Італія має кордони з двома невеличкими державами – анклавом – 3,2 км та Сан-Марино – 39 км. Морські кордони проходять узбережжями Адріатичного, Іонічного, Тірренського, Лігурійського та Сицилійського морів. Довжина берегової лінії – 7600 км. Населення країни 59,4 млн осіб, що становить 12 % загального населення ЄС, а територія в 301,3 тис. кв. км становить 6,8 % території Співтовариства³²³.

Відповідно до Конституції, прийнятої у 1947 р., в Італії була ліквідована монархія і проголошена республіка. Главою держави і символом національної єдності є Президент Італії. Він призначає народний референдум і вибори до палат парламенту, санкціонує подання їм урядових законопроектів, видає декрети і регламенти. Президент Італії акредитує і приймає дипломатичних представників іноземних держав, ратифікує міжнародні договори. Крім того, президент має право оприлюднювати закони та декрети, які мають силу закону, накладати тимчасове вето (до одного місяця) на закони, прийняті парламентом, брати участь у формуванні уряду. За дозволом парламенту президент ратифікує договори та оголошує війну. Президент є головнокомандувачем збройних сил та головує в Раді оборони і Вищій раді магістратури. Законодавча влада належить парламенту.

Голова Ради Міністрів Італії, якого призначає Президент, очолює виконавчу владу та уряд, до складу якого входять голова Ради міністрів, міністри, які очолюють певні відомства (міністерства внутрішніх справ, закордонних справ, оборони тощо), а також міністри без портфеля. Останні не очолюють міністерства, а опікуються питаннями, пов'язаними з певним напрямом урядової діяльності. Відповідно до Конституції, президент Ради міністрів несе повну відповідальність за проведення урядової політики та координацію адміністративної політики і відповідних дій.

Як правило, кожне окреме міністерство складається з міністра, його заступників, глави кабінету та його заступників, загального секретаріату, генеральної дирекції робота з персоналом, бухгалтерією. Далі міністерство ділиться на різні підрозділи (генеральні дирекції, відділи, тощо), які відповідають за конкретні сфери діяльності цього міністерства. Міністри колегіально відповідають за дії уряду та індивідуально – за підзвітні їм відомства. Формою відповідальності міністра є його відставка з посади, яку він обіймає. Відповідно до Закону від 16 січня 1989 р., міністр може бути при-

³²³ Італія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Італія> (дата звернення: 01.12.2016).

тягнутий до суду загальної юрисдикції за злочини, які він вчинив під час виконання своїх обов'язків³²⁴.

Митну адміністрацію Італії представляє децентралізований орган – Митна агенція, створена 30 липня 1999 р. З 01 грудня 2012 р. відповідно до декрету від 06 липня 2012 р. до агенції було включено Управління державних монополій та змінено назву на Агенцію митниці та монополій. Було вжито ряд заходів, спрямованих на досягнення ефективної інтеграції двох наявних структур. Станом на 2016 р. установа працювала в митноиу напрямі і напрямі монополій.

У сфері митної справи Агенція гарантує дотримання законодавства Співтовариства, для чого здійснює моніторинг, оцінку та контроль переміщення товарів, внутрішнє оподаткування міжнародної торгівлі та стягнення ПДВ і мит. Здійснює агенція і перевірку торгівлі, виготовлення та реалізації продукції та природних ресурсів, які підлягають оподаткуванню акцизами. До повноважень агенції зараховано профілактику та припинення протиправної діяльності під час переміщень окремих предметів через кордон, зокрема незаконного обігу контрафактної продукції, товарів, що не відповідають стандартам у сфері громадського здоров'я та безпеки, наркотичних речовин, культурних цінностей, незаконного обігу відходів та міжнародної торгівлі видами тварин та рослин, яким загрожує зникнення. Забезпечує агенція і збирання статистичної інформації щодо переміщуваних через кордон товарів та предметів. Певну функціональну складність викликає необхідність проведення контролю комерційних перевезень у режимі реального часу, як того вимагає національне митне законодавство та законодавство Співтовариства. Для досягнення цієї мети Агенція впровадила передові інструменти адміністрування, була розроблена система управління, що базується на сучасних методах аналізу ризиків та здатна ефективно усувати затримки, що можуть негативно вплинути на конкурентоздатність вітчизняних підприємств. Он-лайн сервіс митного оформлення інтегрує оновлення в середньому кожні 1,5 сек.

Митна адміністрація має у своєму штаті трохи більше 9000 співробітників і трирівневу структуру, яка, крім центрального апарату, включає 80 митних відділень, 175 територіальних бюро і 15 лабораторій (500 аналітичних підрозділів яких мають експертну акредитацію). В складі Агенції також працює окрема служба Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (S.A.I.S.A.), яка забезпечує виконання формальностей, пов'язаних з експортом сільськогосподарської продукції. Значні зміни, що останніми роками активно відбуваються в обсягах та асортименті міжнародних поставок товарів, вимагають вдосконалення методів митного контролю, реформування організації його здійснення, модернізації технічних засобів і

³²⁴ Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / уклад.: Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, Л. В. Примаченко. Київ: НАДУ, 2012. С. 14. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).

впровадження ІТ-технологій, а також підвищення професіоналізму посадових осіб ³²⁵.

Як зазначають дослідники, управління митною службою на місцях в Італії здійснюють регіональні митні управління. При управліннях діють митні лабораторії, окружні управління і так звані міжнародні митниці. Регіональні управління виконують функції з управління, координації, нагляду і контролю за територіальними митними органами (митними округами, митницями); забезпечують виконання розпоряджень вищих органів та інших нормативних актів, що регулюють митну справу; ухвалюють рішення як перша інстанція зі спорів, передбачених чинним законодавством, згідно з яким однією зі сторін виступає регіональний митний орган; подають висновки на підставі чинного законодавства з питань діяльності митних органів, розташованих у регіоні за клопотанням інших фінансових і правоохоронних органів; здійснюють діяльність профспілок у галузі підготовки кадрів для митної служби; керують службами автоматизації, інформатизації, телекомунікацій, включаючи питання зв'язку та обслуговування абонентів; контролюють проходження цивільної служби в митних органах регіону; забезпечують матеріальну і технічну оснащеність регіональних митних органів. Окружне управління в Італії – керівний орган на рівні митного округу. На чолі окружного управління стоїть директор однієї з митниць, що входять у зону діяльності цього управління. З метою підвищення ефективності фінансових служб і митних лабораторій, посилення контролю (зокрема, документації) за діяльністю учасників операцій з митного очищення генеральний директор департаменту, за узгодженням з Адміністративною радою, має право тимчасово передати всю повноту власних повноважень окружному управлінню (з питань проходження служби і фінансової діяльності митниць). В Італії митниця – оперативний виконавчий орган, який на підставі чинних правових норм відповідає за виконання процедур з митного оформлення та контролю фізичних осіб, товарів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон країни, а також за нагляд за цими операціями. У підпорядкуванні митниць – митні відділення, митні пости, пункти огляду, технічні й фінансові служби. Фінансові й технічні служби відповідальні за проведення операцій з нарахування і збирання непрямих податків, здійснюють консультування, перевірку, контроль з питань оподаткування, дають висновки щодо фінансової діяльності митниць, а також консультують інші державні органи та їх посадовців, підприємства, організації та громадян ³²⁶.

³²⁵ Місія / Агенція митниць та монополій Італії. URL: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/lagenzia/chi-siamo/la-missione> (дата звернення: 01.12.2016).

³²⁶ Ченцов В. В. Застосування порівняльного підходу для аналізу організаційної структури митної служби // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2009. № 1. С. 109.

Основні положення митної справи в Італії визначаються Президентським декретом № 43 від 23 січня 1973 р. “Зведене законодавство в митній сфері” (з подальшими змінами та доповненнями), який являє собою систематизований нормативно-правовий акт, що визначає структуру митних органів, їх підпорядкування та порядок утворення, умови функціонування митних лабораторій при митних органах, порядок здійснення митними органами контрольних операцій, вимоги до митних брокерів, митні режими, порядок вирішення митних спорів тощо.

Підрозділи, що працюють у сфері монополій, забезпечують нагляд за виробництвом, обігом та реалізацією тютюнових виробів та гральним бізнесом. У напрямі монополій працює 2400 осіб, об’єднані в п’яти самостійних управліннях на центральному рівні та 16 відділеннях монополії на місцях, де проводиться основна робота з регулювання і контролю сфери азартних ігор та контролю обігу тютюну і виробленої з нього продукції. Змістом присутності держави в обох сферах є забезпечення податкових надходжень поряд із захистом таких важливих суспільних інтересів, як захист споживачів, у тому числі неповнолітніх, запобігання протиправній діяльності. Не менш важливе завдання сприяння розвитку економіки, виробництва та розподілу, що відображаються на добробуті суспільства і створенні робочих місць. Зокрема, у сфері грального бізнесу Агенція, враховуючи динамічність розвитку цього сектора, постійно контролює дотримання вимог законодавства операторами з головною метою – забезпечення правомірності функціонування та відповідальності перед суспільством. Для ефективною протидії будь-яким проявам незаконної діяльності у сфері грального бізнесу Агенція вживає заходів реагування у взаємодії з іншими органами (поліцією, карабінерами, фінансовою гвардією). Що стосується тютюнових виробів, то для боротьби з порушеннями та недопущення ухилення від сплати податків Агенція керує всіма процедурами зі стягнення акцизів, у тому числі шляхом прямого контролю, а також уповноважена проводити технічні огляди, спрямовані на забезпечення відповідності якості такої продукції національним вимогам та законодавству Співтовариства.

В Італії, крім митних платежів, митниця також збирає інші збори: за митні операції; збори, аналогічні внутрішнім податкам; спеціальні збори (за навантаження-вивантаження судна, радіолокацію, дорожній рух); компенсаційні збори для забезпечення функціонування митниці (за використання матеріалів, устаткування, транспорту)³²⁷.

Географічне розташування Італії надає їй стратегічні переваги в басейні Середземного моря щодо залучення міжнародних комерційних перевезень. Інтеграція до транс-європейської транспортної мережі потребує довгострокових заходів, спрямованих на адаптацію об’єктів портової інфраструктури, під’їзних автомобільних та залізничних шляхів. Ураховую-

³²⁷ *Chentsov V., Pavlenko O., Kozlovski E.* Improvement of foreign economic activity through implementation of WCO professional standards n curriculum of the Ukrainian Academy of Customs // Вісник Академії митної служби України. 2009. № 1 (41). С. 46.

чи неможливість у короткочасній перспективі створити інфраструктуру, що дозволить зістикувати Італію зі світовими транспортними мережами, з метою скорочення часу та витрат на експортно-імпорتنі операції, розвантаження обмеженого простору для зберігання товарів, що актуально для всіх старих портів, були прийняті рішення зі створення нематеріальної інфраструктури.

У взаємодії із Центральним командуванням берегової охорони, за умови використання інформаційних технологій та моніторингу системи руху суден, упроваджено програму митного оформлення в морі. Вся необхідна для митного оформлення інформація передається імпортерами у той час, коли товари ще перебувають на судах, що прямують до італійських портів, що дозволяє митним органам та іншим контрольним службам попередньо здійснити аналіз ризиків та оформлення товарів. “Розмитнення в морі” скорочує час, а в багатьох випадках усуває необхідність утримування вантажів у терміналах, що є очевидною перевагою для компаній щодо витрат. Нова процедура може бути використана для вантажів, що переміщуються на борту морських суден, після входження ними у зону контролю Італії, де через супутникові системи або системи берегової охорони митні органи контролюють ситуації аномальної поведінки або непередбачуваних відхилень для недопущення випадків втрати товарів, що перебувають під митним контролем³²⁸.

Завдяки особливості географічного розташування та історичному досвіду державного будівництва Італія має своєрідну модель розподілу повноважень у сфері протидії економічній злочинності, у тому числі під час переміщення товарів через митний кордон.

Фінансова гвардія Італії (Guardia di Finanza) – орган фінансової поліції, який безпосередньо підпорядковується Міністерству економіки та фінансів. Крім виконання функцій судової поліції і забезпечення громадської безпеки, спільних з іншими поліцейськими формуваннями, вона володіє особливими повноваженнями податкової поліції, до її компетенції входить запобігання і припинення валютних, фінансових та податкових злочинів. Фінансова гвардія входить до складу італійських збройних сил, доповнюючи їх і виступаючи військовою структурою.

Фінансова гвардія – найстаріший військовий корпус поліції Італії, який існував уже у VIII ст. при Сардинському королівстві, а її попередником можна вважати “Легіон легких військ” (1774 р.). Сфера діяльності фінансової гвардії досить широка: це захист національних і європейських фінансових інтересів, припинення податкових злочинів, боротьба з організованою злочинністю, контрабандою, фальсифікацією товарів і грошових знаків, незаконним будівництвом, наркотрафіком і відмиванням злочинних капіталів, протистояння нелегальній імміграції, припинення інтернет-шахрайств, контроль за гральним бізнесом, оподаткуванням фізичних і юридичних осіб.

³²⁸ Агенція митниць та монополій Італії. URL: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/lagenzia/chi-siamo/la-missione> (дата звернення: 01.12.2016).

Таким чином, фінансова гвардія Італії виконує одночасно функції податкової поліції, податкової інспекції, митних та прикордонних органів. Італійська фінансова гвардія не уповноважена самостійно застосовувати карні заходи. У разі виявлення злочину проводиться розслідування і його матеріали передаються в прокуратуру. Податкові порушення, які не потрапляють у розряд злочинів, передаються в податкову службу, а вона відповідно застосовує адміністративні стягнення, наприклад штрафи³²⁹.

Базовим документом в організації співпраці митних органів України та Італії стала Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про адміністративну взаємодопомогу в запобіганні, розслідуванні та припиненні митних порушень від 13 березня 2003 р.

2.12. Митна адміністрація Республіки Кіпр

Республіка Кіпр являє собою острівну державу Середземномор'я, яка офіційно входить до Європейського Союзу з 01 травня 2004 р., але фактично кордон ЄС пролягає вздовж “зеленої лінії”, що розділяє грецьку і турецьку частини Кіпру. Зелена лінія (лінія Атілла, або буферна зона ООН на Кіпрі) – це демаркаційна лінія, яка перетинає столицю Кіпру, Нікосію, та розмежовує острів на дві частини: грецьку (південну) та турецьку (північну). Наразі законодавство ЄС не застосовується у північній частині острова, яку контролюють турки і де розташована самопроголошена Турецька Республіка Північного Кіпру, яку визнала лише Туреччина. Всі пільги та переваги, яких Кіпр набув від вступу до ЄС, поширюються лише на його грецьку частину. Євросоюз продовжує розглядати Північний Кіпр як територію ЄС, що перебуває під іноземною військовою окупацією. Кіпр – один з найпопулярніших туристичних напрямків, однак легальний шлях прибуття на острів відповідно до юрисдикції Республіки Кіпр пролягає виключно через аеропорти Пафос і Ларнака або морські порти Ларнака чи Лимасол. Населення країни 0,9 млн осіб, що становить 0,16 % загального населення ЄС, а територія у 9,2 тис. кв. км становить 0,2 % території Співтовариства³³⁰.

Кіпр має давню історію стягнення мита і податків: ще з давніх часів на острові функціонували збирачі митних податків, які існували в різні часи в різних формах. Митний департамент у сучасному вигляді було сформовано ще у 1878 р. та вдосконалено за британським взірцем – більш сучасним, ефективним та справедливим порівняно з попереднім. Отримання Кіпром незалежності в 1960 р. мало позначилось на роботі митного департаменту, персонал якого складався з грецьких кіпріотів і турків-кіпріотів. У 1967 р. відбулось удосконалення митного законодавства, яке завдяки допомозі британських експертів було піднято на вищий рівень, а відомчі ін-

³²⁹ Беззуб І. Чи полегшить життя українському бізнесові “Фінансова поліція”? URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 01.08.2018).

³³⁰ Кіпр / Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Республіка_Кіпр (дата звернення: 01.12.2016).

струкції, підготовлені з урахуванням новацій, зосередили увагу митного персоналу на ключових функціях.

19 грудня 1972 р. у Брюсселі була підписана Угода про асоціацію між Кіпром і Європейським економічним співтовариством, яка передбачала створення митної спільноти у два етапи. Завдання першої фази були досягнуті у 1987 р., а друга фаза не завершилась, а рішення Європейського Союзу привели до відкриття перемовин про приєднання між Кіпром та ЄС. З 01 травня 2004 р. Кіпр разом з дев'ятьма іншими країнами вступив до Європейського Союзу.

З того часу митна адміністрація бере активну участь у засіданнях Комісії ЄС та робочих групах з питань своєчасного обміну митною інформацією, обговорення проблем, що виникають, а також з підготовки законодавства Співтовариства та реалізації його положень. Крім того, вона бере участь у різноманітних спільних митних операціях, що проводяться в рамках співробітництва з іноземними митними органами, європейськими і міжнародними митними організаціями (Всесвітньою митною організацією, Європол, Європейським бюро боротьби із шахрайством – OLAF), для боротьби з контрабандою, ухиленням від оподаткування, незаконним обігом наркотичних речовин та перевірки дотримання митного законодавства.

У сучасному Кіпрі Митний департамент функціонує в складі Міністерства фінансів та в основному відповідає за адміністрування мита і податків на товари, безпеку ланцюгів постачання, заборони й обмеження на імпорт, експорт і транзит окремих товарів, спрощення законної торгівлі та сприяння розвитку підприємницької діяльності, захисту здоров'я та безпеки споживачів.

Сучасний Митний департамент Кіпру являє собою організацію, яка постійно вдосконалюється та розвивається з метою сприяння розвитку суспільства в цілому. Митниці роблять свій внесок у дохід держави шляхом ефективного адміністрування мит, податків та інших зборів, зарахованих до їх компетенції; захисту суспільства, підвищення якості життя і безпеки ланцюга постачань через застосування ефективних превентивних та репресивних механізмів; ефективного використання та розвитку людських ресурсів та використання можливостей, що пропонуються сучасними технологіями для досягнення високої якості результатів.

Велика увага в ході діяльності департаменту приділяється питанням поваги і дотримання прав і свобод людини, правильного та послідовного застосування як національного законодавства, так і міжнародних угод та конвенцій. Для спрощення та прискорення пасажирообігу та вантажопотоку робота персоналу митних органів базується на принципах неупередженості, чесності, прозорості у відносинах з громадянськістю³³¹.

³³¹ Митний департамент / Міністерство фінансів Республіки Кіпр. URL: <http://www.mof.gov.cy/mof/customs/customs.nsf/All/> (дата звернення: 01.12.2016).

До основних функцій Митного департаменту Кіпру дослідники зараховують:

- запровадження і стягнення імпорتنих мит, акцизів і податку на додану вартість на імпортовані товари;
- контроль за рухом товарів з інших держав-членів на Кіпр і навпаки, а також стягнення митних зборів і ПДВ на зазначені товари;
- управління потоком товарів з районів Кіпру, які не перебувають під контролем уряду Республіки Кіпр, у райони, підконтрольні уряду республіки в рамках нинішньої системи ЄС;
- активну участь у роботі комітетів і органів ЄС;
- забезпечення безпеки переміщення товарів, заборон і обмежень на імпорт, експорт і транзит певних товарів (наркотики, прекурсори, зброя) та застосування відповідних санкцій (ембарго);
- застосування заборон та обмежень на імпорт, експорт і транзит флори й фауни, яка перебуває під загрозою зникнення, видів спадщини, авторського права;
- авторизацію та контроль за спрощенням митних процедур і процесів відповідно до митного законодавства ЄС;
- активну участь у транзиті вантажів;
- збирання та аналіз статистичної митної інформації;
- співпрацю з міжнародними митними органами та організаціями³³².

Структура Митного департаменту має дворівневу організацію. Очолює Департамент генеральний директор, який має чотирьох заступників, через яких керує структурними підрозділами центрального апарату і митницями.

У складі Департаменту функціонують:

6 управлінь: роботи з персоналом, стратегічних досліджень, власного контролю, загального аудиту, бухгалтерського обліку та ведення реєстрів;

17 функціональних відділів, які відповідають за організацію діяльності з основних напрямів (визначення країни походження, оподаткування транспортних засобів, складів тимчасового зберігання митниць та податкових складів, переробки товарів, що походять з інших країн, тимчасове ввезення, надання пільг та преференцій, уповноважений економічний оператор, акцизних зборів, переміщення культурних цінностей, поштових відправлень, експорту товарів, електронного декларування, технічного забезпечення);

3 відділи інформаційно-аналітичного спрямування (із забезпечення зв'язку і доступу до інформації, аналізу ризиків та постконтролю);

4 підрозділи правоохоронного спрямування (аналітичний відділ, з питань регулювання “зеленої лінії”», протидії правопорушенням, з питань інтелектуальної власності);

³³² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 61.

4 підрозділи організаційного забезпечення власної діяльності (відділ взаємодії з міжнародними інституціями, навчання та підвищення кваліфікації, фінансової діяльності, статистики та звітності);

6 підрозділів, діяльність яких спрямована на роботу з клієнтами (повернення податків та зборів, реалізація з аукціонів окремих видів товарів, розвиток пунктів пропуску, гарантійні умови виконання договорів, діловодство та листування, митні агенти).

На території Кіпру функціонують чотири митниці, розташовані в великих портах: Нікосія, Лимасол, Ларнака та Пафос³³³.

Питання етичної та добросовісної поведінки митних службовців регулюються Кодексом поведінки, прийнятим у 2003 р. відповідно до “Закону 1990 Service Public” та принципів, проголошених Арушською декларацією. Враховуючи багатоплановість покладених на митну адміністрацію завдань та важливість виконуваних функцій, департамент не може виконувати свою роботу ефективно без підтримки, довіри і поваги громадськості, комерційного світу і багатьох інших юридичних та фізичних осіб, з якими вони вступають у контакт щодня. Тому від працівників митних органів вимагається максимально можливий рівень моральності і професійності.

Громадськість має право очікувати від усіх державних службовців чесності і неупередженості. Це особливо важливо щодо співробітників митниці, тому що вони володіють широкими повноваженнями, обробляють конфіденційну інформацію і збирають величезні суми грошей. Для підтримки суспільної довіри до їх чесності важливе значення має відсутність будь-яких підозр щодо сумнівності мотивів поведінки. Крім того, важливо, щоб співробітники Департаменту поводитись бездоганно і в повсякденному житті, і під час виконання своїх обов’язків. Упровадження Кодексу сприяло утвердженню етичних принципів та стандартів, окреслення для співробітників вимог до очікуваної від них поведінки, уточнення для зовнішніх партнерів варіантів поведінки співробітників митних органів, на яку вони можуть розраховувати, а також підкреслило важливість питань етичної поведінки для Департаменту.

З питань, що становлять спільний інтерес, між Україною та Кіпром укладено ряд домовленостей: Меморандум про взаєморозуміння між Підрозділом боротьби з відмиванням грошей (МОКАС) Республіки Кіпр та Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, щодо співробітництва у сфері обміну фінансовими відомостями, пов’язаними з відмиванням грошей від 03 серпня 2004 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Кіпр про співробітництво в боротьбі зі злочинністю від 16 лютого 2006 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Кіпр про співробітництво в галузі туризму від 26 червня 2009 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Кіпр про морське торговель-

³³³ Митний департамент / Міністерство фінансів Республіки Кіпр. URL: <http://www.mof.gov.cy/mof/customs/customs.nsf/All/> (дата звернення: 01.12.2016).

не судноплавство від 08 листопада 2012 р. та Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи від 08 листопада 2012 р.

2.13. Митна адміністрація Латвії

Латвія вступила до Європейського Союзу 01 травня 2004 р. Розташована в Східній Європі Латвійська Республіка межує з Естонією (загальний кордон – 339 км), Росією (217 км), Білоруссю (141 км) і Литвою (453 км). На заході омивається Балтійським морем. Населення країни нараховує 1,7 млн осіб, що становить 0,4 % загального населення ЄС, а територія – 64,5 тис. кв. км, що становить 1,5 % території Євросоюзу³³⁴.

Відповідно до Конституції Латвії від 15 лютого 1922 р., яка є чинною на сьогодні, главою республіки є президент, законодавчим органом – сейм, виконавчим органом – кабінет міністрів, до складу якого входять прем'єр-міністр та міністри.

Для формування дохідної частини бюджету в Латвії було створено дві установи: державна фінансова інспекція, яка відповідає за збирання податків, і митний департамент Міністерства фінансів, відповідальний за митні податки та збори, що стягуються під час переміщення товарів у ході міжнародної торгівлі. Служба державних доходів була створена 28 жовтня 1993 р., коли був прийнятий Закон “Про Службу державних доходів”. Відповідно до цього Закону, названі структури були об'єднані, в результаті чого сформувалася Служба державних доходів (СДД). Служба перебуває у прямому підпорядкуванні Міністерства фінансів, а організацію її роботи й управління регламентує низку нормативних актів, основні серед яких: “Закон про працю”, “Закон про Службу державних доходів”, “Закон про державну цивільну службу”, “Про конфлікт інтересів державних службовців”, “Закон про податки і збори”, “Закон про попередження корупції”, “Закон про митну справу”, “Кодекс етики службовців і працівників СДД”, акти уряду, відомчі накази³³⁵.

Як зазначає О. Д. Олійник, виконання Латвією вимог щодо набуття членства в ЄС відобразилося і на реформуванні її податкової системи. У 1999–2002 рр. було проведено перший етап модернізації фіскальних органів Латвійської Республіки. У результаті реформи було реорганізовано організаційну структуру цих органів, яка стала трирівневою – створено шість територіальних підрозділів, обладнано сучасні зали для обслуговування клієнтів і пункти митного контролю. Ще одним нововведенням стало створення апеляційного структурного підрозділу для досудових подат-

³³⁴ Латвія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Латвія> (дата звернення: 01.12.2016).

³³⁵ Організація та структура служби / Служба державних доходів Латвії. URL: <https://www.vid.gov.lv> (дата звернення: 01.12.2016).

кових спорів. Він функціонував за межами податкових і митних адміністрацій та розглядав скарги на рішення, прийняті податковою адміністрацією і посадовими особами митниці. Також у цей період відбувається масштабна інформатизація служби, запроваджується система електронного декларування. Після вступу Латвії у 2004 р. до ЄС та відміни митного контролю на внутрішніх кордонах ЄС насамперед було реорганізовано митні підрозділи, оптимізовано кількість пунктів митного контролю. Створено механізм митного контролю на зовнішніх кордонах ЄС та єдину систему управління інформацією, необхідною для боротьби з контрабандою. Наступним етапом стала глобальна інформатизація фіскальних органів Латвії й запровадження всіх комп'ютерних програм і систем відповідно до стандартів ЄС³³⁶.

Науковці зазначають, що такий підхід до формування організаційної моделі латвійських фіскальних органів цілком виправданий, оскільки виконавча влада, що збирає податкові надходження, має єдине керівництво, спільні та виважені цілі й уніфіковані методи діяльності. При цьому не виникає проблеми і так званого внутрішнього перерозподілу показників виконання бюджетних призначень (між податковою і митною службами). Це пояснюється тим, що Служба державних доходів підпорядкована Міністерству фінансів, яке формує та виконує бюджет³³⁷.

Служба державних доходів Латвії забезпечує облік податкових платежів і платників податків, адміністрування державних податків, зборів та інших обов'язкових платежів на території Латвії, а також адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджету ЄС і реалізацію митної політики.

Головними завданнями служби державних доходів є: забезпечення адміністрування державних податків, стягування інших обов'язкових платежів, мита як на території Латвії, так і до бюджету Європейського Союзу; реалізація митної політики та політики у сфері державного оподаткування, участь у виробленні такої державної політики в податковій та митній сферах, підготовка стратегічних планів розвитку в зазначених напрямках; запобігання та припинення правопорушень у сфері оподаткування, сплати інших обов'язкових платежів та митної справи; забезпечення професійної підготовки службовців (працівників), а також надання у передбачених законодавством випадках консультацій з питань оподаткування та застосування податкового законодавства; забезпечення обігу підакцизних товарів відповідно до вимог законодавства; надання та координація обміну інформацією, що проводиться в порядку взаємодії між податковими та митними адміністраціями держав – членів Європейського Союзу.

³³⁶ Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 22–24.

³³⁷ Таранов І. Європейський досвід оподаткування: податкові технології Латвійської Республіки // Світ фінансів. 2007. № 4 (13). С. 163–172.

До структури Служби державних доходів входять митні органи, фінансова поліція, податкова адміністрація та інші підрозділи за призначенням генерального директора СДД.

Кандидатуру генерального директора Служби державних доходів після погодження міністром фінансів затверджує Кабінет Міністрів. Генерального директора служби державних доходів призначають на посаду на п'ять років, а його повноваження та відповідальність визначається міністром фінансів. За шість місяців до завершення п'ятирічного строку перебування на посаді Кабінет Міністрів приймає рішення про продовження особі перебування на посаді ще на п'ять років або про звільнення з посади.

Генеральний директор Служби державних доходів:

- несе відповідальність за виконання завдань, покладених на Державну службу доходів;

- відповідно до вимог законодавства визначає компетенцію та відповідальність заступника генерального директора та посадових осіб СДД, а також права працівників;

- затверджує структуру, штатний розпис Служби державних доходів та кошторис бюджетних витрат;

- призначає на посади та звільняє з посад посадових осіб та працівників служби державних доходів (кандидатури заступників генерального директора перед призначенням погоджуються з міністром фінансів);

- розглядає скарги на рішення посадових осіб спеціалізованих структурних підрозділів та має право відмінити необґрунтоване рішення або наказ;

- порушує або ініціює порушення дисциплінарного провадження стосовно будь-якої посадової особи служби, має право відсторонити службовця від виконання обов'язків, але не більше ніж на час дисциплінарного провадження;

- приймає обов'язкові для платника податків рішення щодо погашення податкового боргу, виявленого в результаті перевіркової роботи.

До завдань служби державних доходів у сфері митної політики належить здійснення митного контролю товарів та інших предметів, належне оподаткування під час їх переміщення через митний кордон та захист економічних інтересів.

На митні органи покладаються завдання щодо реалізації митної політики, до основних з яких слід зарахувати контроль дотримання нормативно-правових актів з питань митної справи, виявлення та запобігання правопорушенням під час переміщення товарів через митний кордон; застосування заходів тарифного регулювання, стягнення мита та інших митних платежів, передбачених законодавством; співробітництво з митними адміністраціями інших країн; підготовка звітності про діяльність митних органів та ведення митної статистики; надання інформації державним органам, бізнесменам, організаціям та фізичним особам щодо вимог митного законодавства; навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів з митних питань; співробітництво з правоохоронними органами, органами державного конт-

ролю та управління, а також іншими установами щодо підготовки нормативних актів з митних питань; дотримання міжнародних зобов'язань з питань митної справи; здійснення досудового розслідування у справах про кримінальні правопорушення в галузі митної справи; проведення лабораторних досліджень та експертиз.

Посадові особи митних органів під час виконання службових обов'язків мають право у передбачених законодавством випадках носити і застосовувати вогнепальну зброю, спеціальні засоби захисту, а також спеціальні засоби для зупинки транспортних засобів на митній території Республіки Латвії. Для забезпечення завдань, покладених на митні органи, вони можуть взаємодіяти з державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та громадянами.

Співробітники митних органів уповноважені самостійно або разом із прикордонною охороною, міграційною службою або службою громадського правопорядку затримувати порушників державного кордону Латвійської Республіки в порядку, передбаченому законодавством.

У розслідуванні злочинів, пов'язаних з порушеннями митного законодавства, посадові особи користуються повноваженнями, наданими кримінальним процесуальним законодавством. З метою проведення оперативних заходів, спрямованих на виявлення та припинення кримінальних правопорушень, генеральний директор Служби державних доходів, його заступник або інші уповноважені особи мають право отримувати в установленому порядку всю необхідну інформацію.

Уповноважені посадові особи митних органів для здійснення митного контролю на митній території Латвії можуть зупиняти транспортні засоби та доставляти їх в митні установи, а за необхідності – проводити особистий огляд.

До основних завдань фінансової поліції, як і структурних підрозділів Служби державних доходів, належать здійснення оперативних заходів з виявлення та припинення кримінальних правопорушень у сфері державних доходів та щодо протиправної діяльності посадових осіб самої служби, здійснення кримінальних проваджень у визначених категоріях справ, а також забезпечення, у необхідних випадках, охорони об'єктів, де вони перебувають, та посадових осіб СДД у зв'язку із загрозами, що виникають під час виконання ними свої обов'язків.

З набранням чинності нового Митного кодексу Європейського Союзу певних змін зазнало і митне законодавство Латвії: 02 червня 2016 р. вступив у дію Закон “Про митну справу”, спрямований на впорядкування та систематизацію діяльності митних органів, упровадження електронних сервісів, прозорих та простих вимог до митних процедур, а також формування партнерських відносин між митною адміністрацією та бізнесом. Зокрема, Закон зобов'язав митні органи оприлюднювати і своєчасно оновлювати на своєму веб-сайті інформацію не лише про адресу, робочі години та код митної установи, але й розроблені нею інформаційні матеріали з пи-

тань митної справи, необхідні для здійснення оформлення товарів, які включають інформацію щодо порядку здійснення митних процедур³³⁸.

Особливістю структурної організації Служби державних доходів Латвії є однорівневий характер управлінських зв'язків. На центральному рівні функціонує ряд спеціалізованих підрозділів: управління митних платежів, управління митних правопорушень, департамент фінансової поліції, адміністративний департамент, комунікативний департамент, департамент управління персоналом, фінансовий департамент, юридичний департамент, департамент великих платників податків, департамент акцизних товарів, департамент внутрішнього аудиту, відділ досудового врегулювання податкових спорів, відділ міжнародних зв'язків, відділ захисту таємниці, департамент стратегічного розвитку, департамент ресурсного забезпечення, інформаційно-технічний департамент, департамент запобігання корупції. Центральному апарату безпосередньо підпорядковані територіальні підрозділи – пункти (центри) обслуговування платників податків та пункти (відділення) митного контролю³³⁹.

З метою підвищення рівня обслуговування клієнтів і надання послуг введено “Стандарт обслуговування платників податків” у центрах обслуговування клієнтів, а також “Стандарт обслуговування клієнтів митниці” і “Стандарт митного оформлення” в митних установах. У 2014 р. у Латвії запрацював перший єдиний адміністративний комплекс ДСД, який передбачає сучасні й зручні умови для клієнтів і службовців обох сервісів (податкового та митного) і, як наслідок, надання всіх послуг ДСД в одному місці³⁴⁰.

З Україною укладені та діють Угода між Урядом України і Урядом Латвійської Республіки щодо взаємної допомоги в митних питаннях від 23 травня 1995 р. та Меморандум про виконання Угоди між Урядом України і Урядом Латвійської Республіки щодо взаємної допомоги у митних питаннях від 08 квітня 1998 р.

2.14. Митна адміністрація Литви

Литва вступила до Європейського Союзу з 01 травня 2004 р. Розташована на східному узбережжі Балтійського моря в Північній Європі Литовська Республіка має сухопутні кордони не лише з країнами ЄС, вона межує з Латвійською Республікою (протяжність кордону 610 км), Білоруссю (724 км), Польщею (110 км) та Калінінградською обл. Російської Федерації (303 км), і морський кордон, довжина якого становить 99 км. Населення

³³⁸ Організація та структура служби / Служба державних доходів Латвії. URL: <https://www.vid.gov.lv> (дата звернення: 01.12.2016).

³³⁹ Служба государственных доходов Латвийской Республики. URL: https://customsonline.ru/toig_la.html (дата звернення: 01.12.2016).

³⁴⁰ Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 57.

країни 2,9 млн осіб, що становить 0,65 % загального населення ЄС, а територія у 65,2 тис. кв. км становить 1,5 % території Співтовариства³⁴¹.

Науковці зазначають, що митна система на теренах Литви почала розвиватися у XI–XIII ст. Із утворенням Великого князівства Литовського виникли передумови для формування на кордонах держави спеціальних установ, які би здійснювали контроль та оподаткування зовнішньої торгівлі. На початок XVI ст. Литва мала повністю сформовану та ефективну систему митних органів, яка проіснувала до 1795 р. – року приєднання Литви до Російської імперії³⁴².

Сучасна історія митних органів Литовської республіки формувалась паралельно зі створенням держави. В історії відновлення та діяльності Литовської митниці прийнято виділяти три етапи. Перший – до серпневого путчу 1991 р., другий – коли Литва самостійно контролювала всі свої кордони – з 1991 до 2004 рр., третій – Литовська митниця в складі ЄС³⁴³.

Із проголошенням у березні 1990 р. суверенітету Литви особливої актуальності набули питання забезпечення економічної безпеки держави та охорони її митного кордону. Особливістю періоду 1990–1991 рр. для митної системи була складна ситуація, коли на території незалежної держави фактично функціонували дві митні системи: стара радянська митниця і відновлена Литовська митниця. Фактично у той час на кордоні мало місце двовладдя: митні пости, підпорядковані СРСР, продовжували працювати на кордоні з Польщею (Ладзіяй), у Вільнюському аеропорту, Клайпедському порту і пункті міжнародного поштового обміну; в підпорядкуванні Литовської митниці починали роботу сім новостворених митниць та митних пунктів.

У цей час основними завданнями для митників Литви стало дотримання законодавства у сфері митної політики, справляння митних платежів, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил. Для підвищення кваліфікації персоналу в 1992 р. створено Митну школу, яка у 2001 р. була перетворена на Митний навчальний центр. У 1993 р. прийнято закон про митний тариф. У своїй роботі литовська митниця стала використовувати положення міжнародних конвенцій, договорів, почали працювати перші митні склади та брокери, прийнято Службовий статут (нова його редакція набула чинності у 2003 р.), Митний департамент переведено у підпорядкування Міністерства фінансів³⁴⁴.

³⁴¹ Литва / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Литва> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁴² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 44–45.

³⁴³ Литовская таможня: история создания / Литовский курьер. URL: <http://www.kurier.lt/litovskaya-tamozhnya-istoriya-sozdaniya> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁴⁴ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 44.

У 1996 р., унаслідок реорганізації митної служби республіки було утворено 10 територіальних митниць, 74 митних пости і визначено зони їх діяльності. 2002 р. у складі митної служби було сформовано Митну кримінальну службу, основним призначенням якої стала боротьба з контрабандою та захист внутрішнього ринку Литви та ЄС. Після вступу Литви до ЄС кількість митниць було зменшено до 5 – у містах Вільнюсі, Каунасі, Клайпеді, Шяуляї та Паневежисі³⁴⁵.

Митниця Литви, як і митниці інших європейських країн, відповідає за реалізацію політики міжнародної торгівлі, контролює дотримання норм, що її регулюють, з метою забезпечення безпеки як ринку товарів, так і громадян. Фактично Литва опинилась на кордоні, де поєднуються два великі ринки: Євросоюзу та Митного союзу (Євроазійського економічного союзу), з різними системами оподаткування та, відповідно, різницею в цінах. Відтак саме на митну адміністрацію Литви припадає значний обсяг роботи зі здійснення контролю на зовнішньому кордоні ЄС, де відкрито 8 пунктів митного контролю³⁴⁶.

Главою держави в Литві з 1993 р. є президент, відколи було відновлено інститут президентства. Президент Литви представляє країну в міжнародних відносинах, за погодженням із Сеймом призначає та звільняє прем'єр-міністра та доручає йому формування уряду і затверджує його склад, за поданням прем'єр-міністра призначає і звільняє міністрів та деяких інших державних посадовців.

Вищим законодавчим органом згідно з Конституцією Литви, яка була прийнята всенародним референдумом у 1992 р., є литовський парламент – Сейм. До його повноважень належить видання законів, заснування передбачених законодавством державних інститутів, а також призначення та звільнення їх керівників; погодження кандидатури прем'єр-міністра, розгляд представленої останнім програми Уряду та прийняття рішення щодо її погодження; за пропозицією уряду Сейм утворює та ліквідує міністерства Литовської Республіки, встановлює державні податки та інші обов'язкові платежі³⁴⁷.

Уряд Литовської Республіки, що складається з прем'єр-міністра та міністрів, забезпечує територіальну цілісність держави, гарантує національну безпеку, координує діяльність міністерств та інших державних установ, готує проекти держбюджету і забезпечує його виконання. Міністри, що здійснюють керівництво визначеними сферами управління, несуть відповідальність перед Сеймом, президентом і безпосередньо підзвітні прем'єр-міністру.

³⁴⁵ Там само. С.45.

³⁴⁶ Литовская таможня: 25 лет спустя / Литовский курьер. URL: <http://www.kurier.lt/litovskaya-tamozhnya-25-let-spustya> (дата звернення: 01.08.2018).

³⁴⁷ Литовский Сейм / Государство Литва. URL: <http://www.olitve.ru/gosudarstvo> (дата звернення: 01.12.2016).

Міністерство фінансів Литви є урядовим відомством Литовської Республіки, діяльність якого врегульована Конституцією країни, актами президента і прем'єр-міністра, а також законами, прийнятими Сеймом. Міністерство розробляє та здійснює ефективну державну фінансову політику з метою забезпечення в країні макроекономічної стабільності та економічного розвитку. Стратегічною метою міністерства визначено формування бюджетної політики, здатної підвищити рівень макроекономічної стабільності для забезпечення ефективного та раціонального використання міжнародних інвестицій. Структура Міністерства складається з 14 департаментів та 8 самостійних підрозділів; у 2016 р. у міністерстві працювало 443 посадові особи та службовці. У підпорядкуванні Міністерства фінансів перебуває 15 установ та підприємств.

Станом на 2016 р. Митна адміністрація Литви представлена Митним департаментом Міністерства фінансів, митною кримінальною службою, навчальним митним центром, митною лабораторією і трьома регіональними митницями, які розташовані у Вільнюсі, Каунасі та Клайпеді. Митні органи Литовської Республіки – державний орган, що здійснює контроль за міжнародною торгівлею. Як одна із митних адміністрацій держав – членів Європейського Союзу литовська митниця заохочує до справедливої та відкритої торгівлі, захищає внутрішній ринок, втілює загальну торговельну політику та інші пов'язані з торгівлею загальні європейські політики, впроваджує заходи щодо безпеки загального ланцюга постачань товарів.

Основна роль Литовської митниці полягає у створенні в Литві умов для законної, безпечної, справедливої та рівної міжнародної торгівлі. Уряд хоче бачити митницю не лише ефективним та надійним адміністративним органом, але й чесним партнером для бізнесу та суспільства. Заснована на повазі до особи та держави, професійності та партнерстві діяльність митних органів спрямована на створення умов для зручного митного оформлення, посилення боротьби з незаконною та недобросовісною міжнародною торгівлею, злочинністю і загрозами національній та міжнародній безпеці³⁴⁸.

До основних завдань, що ставляться перед митною адміністрацією, належать: реалізація торговельної та митної політики держав; розвиток співпраці з митними економічними операторами, створення сприятливих умов для розвитку бізнес-середовища, поліпшення послуг, що надаються митними органами; підвищення ефективності діяльності, поліпшення управління в митній сфері, розвиток знань та можливостей, відповідальності та взаємної довіри і чесності між митницею та учасниками ЗЕД; контроль за сплатою мита та інших обов'язкових платежів, що стягуються під час переміщення небезпечних вантажів³⁴⁹.

³⁴⁸ О службе / Митниця Литовської Республіки. URL: <http://www.cust.lt/web/guest/ariemus/lm> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁴⁹ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 45.

Митна кримінальна служба була утворена 01 січня 2002 р. у результаті реорганізації митного департаменту протидії правопорушенням та служби розслідувань. Основною метою діяльності є виявлення та проведення досудового розслідування злочинів та інших правопорушень у сфері митної справи. Крім того, до повноважень служби належить здійснення в порядку, визначеному законодавством, міжнародного і міжвідомчого співробітництва у розслідуванні контрабанди та порушень митного законодавства.

Митна кримінальна служба збирає, узагальнює та аналізує інформацію щодо вчинення контрабанди, здійснює оперативні заходи з її виявлення, провадить досудове розслідування. Особлива увага приділяється проведенню профілактики, оперативних заходів та моніторингу інформації щодо переміщення наркотичних речовин. Бере участь у взаємодії з митними та уповноваженими органами країн – членів Європейського Союзу в питаннях протидії шахрайству, контрабанді, порушенням митних правил.

З метою врегулювання правовідносин, що становлять взаємний інтерес у сфері митних правовідносин, між Україною та Литвою було підписано ряд міжнародних домовленостей: Угода між Урядом України і Урядом Литовської Республіки про співробітництво в боротьбі з порушеннями митного законодавства від 04 серпня 1993 р.; Угода між Державним митним комітетом України та Митним департаментом при Міністерстві фінансів Литовської Республіки про взаємне визнання митних документів та митних забезпечень від 04 серпня 1993 р.; Угода між Державним митним комітетом України та Митним Департаментом при Міністерстві фінансів Литовської Республіки про митне оформлення транзитних вантажів та багажу фізичних осіб від 04 серпня 1993 р.; Меморандум про порядок надання взаємодопомоги між Державним митним комітетом України і Митним департаментом при Міністерстві фінансів Литовської Республіки від 18 квітня 1995 р. та Протокол переговорів між делегаціями Митного департаменту при Міністерстві фінансів Литовської Республіки і Державного митного комітету України від 19 квітня 1995 р.

2.15. Митна адміністрація Люксембургу

Люксембург 25 березня 1957 р. став одним із засновників ЄЕС. Розташована в Західній Європі країна має сухопутні кордони лише з країнами – членами ЄС: Бельгією (148 км), Німеччиною (138 км), Францією (73 км). Разом з Бельгією і Нідерландами Велике Герцогство Люксембург входить до Бенілюксу. Населення країни 0,5 млн осіб, що становить 0,1 % загального населення ЄС, а територія у 2,5 тис. кв. км становить 0,1 % території Співтовариства³⁵⁰.

Люксембург – спадкова монархія. Глава держави – великий герцог, який відповідно до Конституції (що діє з 1868 р.) одноосібно здійснює всю

³⁵⁰ Люксембург / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Люксембург> (дата звернення: 01.12.2016).

повноту виконавчої влади: визначає порядок організації уряду та його склад, затверджує закони, призначає на цивільні й військові посади, командує збройними силами, укладає міжнародні договори тощо.

Решта функцій виконавчої влади належить уряду, що призначається великим герцогом у складі голови (державного міністра) і міністрів. Найвищий орган законодавчої влади – парламент (палата депутатів). Управління в округах здійснюється комісарами, в кантонах – бургомістрами. Органами самоврядування в комунах є виборні ради. В адміністративному плані Люксембург поділяється на три округи: Дікірх, Гревенмахер та Люксембург, котрі, своєю чергою, поділяються на 12 кантонів.

Адміністрація митних та акцизних зборів – урядове агентство Люксембургу, до повноважень якого належить здійснення митного оформлення експортно-імпортних операцій, в основному з європейськими країнами, а також загальне регулювання митної діяльності на території країни. Вона відповідає за зниження рівня загроз та унеможливлення переміщення в країну незаконних та небезпечних вантажів, зокрема таких, як вибухові речовини, наркотики та зброя. Одна з основних проблем для митних органів Люксембургу нині – незаконне переміщення сигарет, оскільки внаслідок ухилення від оподаткування до державного бюджету не надходять значні кошти за рахунок втрати доходів.

Навіть Всесвітня митна організація у звіті за 2013 р. відзначила, що зростання незаконної торгівлі тютюном викликає занепокоєння, оскільки залишається одним з основних джерел фінансування інших видів протиправної діяльності, які підривають суспільство, належне урядування та верховенство закону.

Митні органи Люксембургу донедавна мали у своєму розпорядженні лише енергетичні рентгенівські системи, що були встановлені в міжнародному аеропорту Фіндул і не були призначені для сканування завантажених транспортних засобів та їх вмісту. Ці обставини не дозволяли в разі необхідності ретельно оглянути щільно упаковані вантажі.

Доволі простим та дієвим способом розв'язання проблеми стало рішення Адміністрації митних та акцизних зборів здійснювати перевірки транспортних засобів у безпосередній близькості від кордонів країни, де встановлювались мобільні контрольно-пропускні пункти та запроваджувалось патрулювання автомагістралей на мотоциклах. Такі пункти активно працюють не більше години на одному місці, що унеможлиблює обмін інформацією між водіями та трейдерами з метою зміни маршруту для уникнення митного контролю. Із часом контрольно-пропускні пункти були оснащені сучасними мобільними системами огляду транспортних засобів, сконструйованими на основі трейлера, що дозволило митницям Люксембургу отримати значні переваги за рахунок ефективного контролю.

Географічне розташування країни робить її дуже привабливою для шахраїв, які займаються незаконною торгівлею та намагаються уникнути сплати податків, що особливо актуально під час переміщення підакцизних

товарів. Таким спробам протистоїть добре підготовлена, технічно оснащена та інформаційно забезпечена митна служба. Не останню роль у протидії спробам протиправного переміщення товарів через територію Люксембургу відіграє і досить суворе стягнення, що очікує порушника: розмір штрафу за незаконне ввезення вантажу в п'ять разів перевищує вартість податків та платежів, які підлягали сплаті за такий товар. Інвестування в технічне оснащення та програмне забезпечення люксембурзької митниці цілком виправдовується ефективними результатами її роботи з виявлення випадків ухилення від оподаткування та здатністю захистити свої кордони в майбутньому. Для цього активно використовуються такі методи, як обмін даними, інформацією та досвідом з національними митними службами країн – учасниць ЄС та інших країн у питаннях протидії злочинній діяльності та запобігання шахрайству в майбутньому³⁵¹.

Організаційна структура митної адміністрації Люксембургу дворівнева, побудована за територіально-функціональним принципом. У центральному апараті Адміністрації митних та акцизних зборів утворені: департамент митних платежів та акцизів, відділ із загальних питань, відділ внутрішнього та міжнародного співробітництва, відділ податків та мит ЄС, інформаційно-комунікаційний відділ; а також ряд профільних інспекцій (контрольних підрозділів): інспекція з контролю за наркотичними та психотропними речовинами, інспекція з аудиту та бухгалтерського обліку, інспекція адміністрування акцизів, підрозділи спеціальних операцій та технічного обстеження.

Територіальні підрозділи, безпосередньо задіяні в процедурах контролю за дотриманням митного законодавства та порядку обігу підакцизної продукції: офіс митних та акцизних зборів в аеропорту Люксембург, офіс митних та акцизних зборів сортування пошти Беттамбург, митний офіс Ховальд, митний офіс Гревенмахер, Північний митний центр Дікірх, офіс митних та акцизних зборів Еш-сюр-Альзетт, Центральне бюро митних та акцизних зборів та Центральний офіс.

У складі Адміністрації митних та акцизних зборів існує ще ряд підрозділів, які виконують допоміжні функції організаційного, технічного та сервісного характеру: офіс транзитних перевезень; в аеропорту Люксембург розташовані сервісний центр, центр обслуговування пасажирів та підрозділ (бригада) з контролю за вантажними перевезеннями; реєстраційна служба розважальних закладів, кінологічний підрозділ, офіс технічного супроводження, офіс зв'язку, підрозділ матеріального забезпечення і тренувальна база для працівників митних органів.

Як складова митної системи Європейського Союзу митна адміністрація Люксембургу забезпечує належний контроль за обігом продуктів та виступає гарантом відповідності споживчих товарів вимогам захисту таких суспільних інтересів, як здоров'я та безпека, захист прав споживачів та охорона навко-

³⁵¹ Адміністрація мита і акцизів Люксембургу. URL: <http://www.do.etat.lu/direction.htm> (дата звернення: 01.12.2016).

лишнього середовища. Для досягнення високого рівня захищеності та безпеки вся продукція, яка надходить на ринок ЄС, має відповідати стандартам, прийнятим у Спільноті. Найбільш ефективним способом унеможливити доступ на європейські ринки небезпечної продукції або продукції неналежної якості визнано контроль імпортованих товарів до їх випуску у вільний обіг з боку не лише митних органів, але й органів контролю за ринком.

Ще одним напрямом концентрації зусиль митниці є протидія ввезенню контрафактної продукції: ринок підробок та піратства не лише завдає шкоди правласникам товарних знаків, але й викликає широкий суспільний інтерес та стурбованість через ризик втрати робочих місць і забезпечення безпеки. І хоча для втручання під час митного оформлення такої продукції митним органам необхідно мати запит від правласника, за наявності обґрунтованих підстав вважати переміщену продукцію контрафактною, посадові особи митних органів мають право приймати рішення і без запиту.

Після ратифікації Люксембургом у 1975 р. Вашингтонської конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, їх імпорт, експорт, торгівля, зберігання та поширення підлягає суворому контролю з боку митних органів. У разі виявлення значених порушень законодавство Великого Герцогства, крім конфіскації товарів, передбачає накладення стягнення на винних осіб у розмірі до 25 000 євро³⁵².

Спеціальних угод щодо співробітництва в митних справах між Україною та Люксембургом не укладено, проте окремі питання, що становлять спільний інтерес у сфері торгівлі, оподаткування та переміщення товарів, були врегульовані Договором про торгівлю між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Урядами Королівства Бельгії, Великого Герцогства Люксембург та Королівства Нідерландів, членами Економічного Союзу Бенілюкс № 2151 від 14 липня 1971 р., Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. та Конвенцією між Урядом України і Урядом Великого Герцогства Люксембург про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням щодо податків на доходи і на капітал від 06 вересня 1997 р.

2.16. Митна адміністрація Мальти

Мальта вступила до Європейського Союзу 01 травня 2004 р. Республіка Мальта – острівна держава у Середземному морі. У 1814 р. країна була анексована Англією, одержала самоврядування у 1947 р., повна незалежність від Великої Британії досягнута лише у 1964 р., Незважаючи на те, що у 1974 р. була проголошена республіка, аж до 1979 р., коли на Мальті була ліквідована остання британська військово-морська база, главою держави вважалась бри-

³⁵² Там само.

танська королева. Мальтійський архіпелаг – це насамперед острови Мальта і Гозо, кілька необжитих островів, а також крихітні Комінотто і Філфолетта. Довжина Мальти – 27 км, ширина – 15 км. Гоцо удвічі менше, а Коміно – всього 2 км завдовжки. Населення країни у 2016 році нараховувало 0,4 млн осіб, що становить 0,08 % загального населення ЄС, а територія – 0,3 тис. кв. км становить лише 0,02 % території Євросоюзу³⁵³.

1993 р. Мальта була розділена на 68 місцевих рад (муніципалітетів). Ці 68 місцевих рад є основною формою місцевого самоврядування, проміжного рівня між місцевими радами та національним урядом не існує. Поділ на 6 округів (5 на головному острові) та на 3 регіони (2 на головному острові) використовується виключно зі статистичною метою.

Відповідно до Конституції Мальти, прийнятої 1964 р., Главою держави є Президент. Законодавча влада належить парламенту, а виконавча здійснюється урядом на чолі з прем'єр-міністром³⁵⁴.

Вступ Мальти до ЄС започаткував цілу низку реформ державного сектора, у тому числі модернізацію митної служби. Необхідні зміни були проведені швидко та системно завдяки сумлінності та прихильності персоналу. Реалізація амбіційного проекту дозволила спростити процедури контролю, підвищити рівень дотримання податкових зобов'язань, розширити поінформованість зацікавлених осіб з питань митної справи та митної політики, забезпечити прозорість у наданні адміністративних послуг, підвищити рівень кваліфікації персоналу та його компетентність на всіх рівнях.

Митний департамент функціонує як сервісний підрозділ Міністерства фінансів і є однією з найстаріших урядових сервісних служб. Основною метою департаменту є стягнення необхідних платежів, контроль імпорту та експорту товарів. Діяльність митної адміністрації ґрунтується на принципах спрощення процедур, чіткого інформування, ввічливості та професіоналізму, які є важливими інструментами покращання відносин з клієнтами для створення митниці іміджу організації, яка дійсно служить громадянам і бізнесу, створює умови для захисту їхніх інтересів та сприяє торгівлі. В зростанні важливості митниці відіграло значну роль суттєве збільшення обсягів міжнародного обігу товарів, що потребувало відповідних заходів контролю для виявлення незаконних оборотів та випадків шахрайства.

Митний департамент упроваджує сучасні проекти для покращання діяльності відповідно до принципів адміністрування, які переважають у країнах ЄС, а пріоритетами в його роботі є цілісний підхід, законність, прозорість і справедливість дій, ефективне адміністрування без непотрібних бюрократичних і процедурних затримок.

Мальтійська митниця має давню історію, впродовж століть виконуючи важливі завдання з обслуговування трейдерів і споживачів та сприяючи розвитку торгівлі. Нині митні органи контролюють якість та обсяги пере-

³⁵³ Мальта / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Мальта> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁵⁴ Там само.

міщуваних товарів з використанням загальновизнаних методів адміністрування, експертних досліджень і сертифікації.

Місія Митного департаменту передбачає поєднання спрощення торгівлі з відповідними заходами забезпечення дотримання зобов'язань Мальти як члена Європейського Союзу.

Генеральний директор Митного департаменту: відповідає за формування пропозицій та надання вичерпних консультацій з питань діяльності Департаменту, впровадження політики міністерства в стратегічний план реалізації; здійснює управління та контроль за роботою Митного департаменту, спрямованою на ефективне та раціональне виконання його завдань, впроваджує реформи; робить свій внесок у розвиток податкової та митної політики ЄС та Всесвітньої митної організації; сприяє створенню сучасної митної служби, що відповідає рівню митних адміністрацій країн – членів ЄС.

До основних функцій керівника Митного департаменту належить:

- формування митної політики в межах повноважень, наданих Міністерством фінансів;
- розробка стратегічних планів та головних пріоритетів Митного департаменту;
- забезпечення ефективного та належного використання ресурсів, у тому числі трудових і бюджетних, з метою розвитку висококваліфікованого та вмотивованого персоналу;
- фінансове забезпечення діяльності, з урахуванням рекомендацій Міністерства фінансів щодо досягнення максимально віддачі;
- розвиток сучасних систем аналізу, моніторингу та оцінки якості діяльності;
- створення сприятливих умов для використання митною адміністрацією інформаційних технологій як внесок у систему електронного врядування;
- підвищення якості сервісів, що надаються клієнтам митної адміністрації;
- утвердження цінностей і пріоритетів, визначених Спільнотою;
- виявлення та впровадження кращих практик організації діяльності, чітке визначення меж відповідальності та підпорядкованості;
- взаємодія з митними органами країн – членів ЄС та Всесвітньої митної організації.

Генеральному директору Митного департаменту підпорядковані чотири самостійні підрозділи (секретаріат, відділ комунікацій, відділ правового забезпечення та відділ адміністративної підтримки і розслідувань), а також п'ять керівників окремих функціональних напрямів, які керують спеціальними департаментами та структурними підрозділами:

Директор з управління керує департаментом робота з персоналом та фінансовим департаментом;

Директор з акцизів, до сфери впливу якого належить питання відповідності вимогам ЄС умов стягнення акцизних податків з тютюнових виробів та алкогольних напоїв, енергоносіїв;

Директор з питань відповідності і систем координує діяльність прикордонних та внутрішніх митних постів, у тому числі. щодо реалізації митного законодавства ЄС, упроваджує інформаційні технології;

Директор з правоохоронної діяльності управляє митними постами та офісами щодо організації і здійснення митного контролю та оформлення, взаємодії з іншими правоохоронними та державними органами з питань порушення митних правил;

Директор з питань міжнародної політики опікується дотриманням Митним департаментом зобов'язань, що виникають із членства Мальти в ЄС, розширенням співпраці з митними адміністраціями інших країн та міжнародними митними організаціями³⁵⁵.

Спеціальних домовленостей з митних питань між Україною та Мальтою не було укладено, проте діють Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності від 09 липня 2008 р. та Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Мальти про співробітництво в галузі туризму від 09 липня 2008 р.

2.17. Митна адміністрація Нідерландів

Нідерланди – це країна – засновник ЄЕС та, відповідно, його член з 25 березня 1957 р. Країна складається із західноєвропейської частини та трьох островів у Карибському морі. Загальна довжина сухопутних кордонів становить 1,027 тис. км, з яких кордон з Німеччиною становить 577 км, з Бельгією – 450 км. На заході та півночі країна омивається водами Північного моря, кордон по якому становить 451 км. Чисельність населення 16,7 млн осіб, що становить 3,3 % загального населення ЄС, а територія – 41,5 тис. кв. км, що становить 0,9 % території Євросоюзу.

Королівство Нідерландів включає 12 провінцій (Гелдерланд, Гронинген, Дренте, Зеландія, Лимбург, Оверейсел, Північний Брабант, Північна Голандія, Утрехт, Флеволанд, Фрісландія, Південна Голандія) та дві самоврядні території (Нідерландські Антильські острови та острів Аруба). Своєю чергою, провінції поділяються на 443 муніципалітети³⁵⁶.

Правовстановлювальний документ, що в умовах конституційної монархії регулює відносини між членами королівства, – прийнята у 1954 р. Хартія Королівства Нідерланди. Державна влада розподіляється між органами трьох рівнів: державного, рівня провінцій (регіонального) та рівня муніципалітетів (місцевого). Офіційно главою держави є монарх (він же номінально представляє законодавчу владу), проте на практиці він майже не втручається в політичне життя, обмежуючись офіційними церемоніями, але при цьому має певний вплив на формування нового уряду після парла-

³⁵⁵ Митний департамент Міністерства фінансів Мальти. URL: <https://customs.gov.mt/about-us/about-customs> (дата звернення: 01.08.2018).

³⁵⁶ Нідерланди / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Нідерланди> (дата звернення: 01.12.2016).

ментських виборів і на призначення королівських комісарів у провінціях. Окрім монарха, законодавчу владу представляють парламент (Генеральні штати) та певною мірою уряд. Виконавча влада належить кабінету міністрів, який зобов'язаний погоджувати найважливіші рішення з парламентом.

Економічну систему Нідерландів справедливо характеризують як таку, що має всі ознаки соціально орієнтованої ринкової економіки. Це означає, що держава бере на себе функції забезпечення соціальних гарантій, такі як освіта, пенсійне обслуговування, допомога з безробіття, а також підтримка й розвиток інфраструктурних галузей, таких як транспорт і зв'язок. Ціла низка пільг для іноземних інвесторів робить Нідерланди однією з “податкових гаваней”, привабливою для міжнародного капіталу³⁵⁷.

Функції з розробки та реалізації митної та податкової політики покладено на Міністерство фінансів Нідерландів. Митна служба є організаційною одиницею міністерства, до структури якого входить Податкова та Митна адміністрація Нідерландів, що складається із системи регіональних органів податкової та митної служби країни та окремої структурної одиниці – центрального офісу зв'язку в м. Алмело.

У Нідерландах податкова та митна служби в частині правоохоронних повноважень функціонують у рамках однієї адміністративної структури, а інші злочини в економічній сфері належать до компетенції поліції.

Основні функції Міністерства фінансів Нідерландів як окремої установи зводяться до окреслення загальних засад фінансової політики, а до його завдань належить підтримка та сприяння платникам податків виконувати свої податкові зобов'язання. Основним обов'язком платника податків перед державою є правильність нарахування, своєчасність і повнота сплати всіх податків до державної казни. За фіскальну політику відповідає державний секретар Міністерства фінансів Нідерландів.

У складі міністерства функціонують два підрозділи (директорати), пов'язані з митним напрямом: 1) Генеральний директорат з податкової та митної політики і законодавства, який формує митну політику; 2) Генеральний директорат податкової та митної адміністрації, який відповідає за реалізацію митної політики. Генеральний директорат з податкової та митної політики і законодавства інформує міністра фінансів і Держсекретаря Міністерства фінансів з питань загальної митної політики, розробляє проекти законодавчих актів, надає консультації щодо підготовки конвенцій з митних питань та їх упровадження.

Генеральний директорат податкової та митної адміністрації розробляє нормативні акти щодо впровадження митного законодавства і разом зі своїми структурними підрозділами утворює Податкову та митну адміністрацію Нідерландів. Завданнями цього Генерального директорату є контроль за експортно-імпортними операціями і транзитом вантажів, а також нарахування і стягнення платежів соціального страхування та інших видів податків.

³⁵⁷ Педь І. В. Податкова система: економіко-правова характеристика податків: навч. посібник / за ред. Ю. М. Лисенкова. Київ: Знання, 2007. 191 с.

Як зазначають дослідники, структура Податкової та митної адміністрації організована за типом податків, а також базується на різних групах платників податків: фізичні особи – платники податків, підприємства, великі компанії. Місцеві офіси проводять процедури митного контролю та оформлення. У Нідерландах приділяється особлива увага підвищенню кваліфікації працівників Податкової та митної адміністрації, оскільки кожен з них повинен мати ґрунтовні знання з усіх видів податків, а також навички в роботі, що дають їм можливість самим адмініструвати податки та приймати правильні рішення. Робота адміністрації орієнтована сьогодні на клієнтів. Установлено максимальний час обробки інформації фізичних осіб, податкової оцінки, апеляцій і запитів³⁵⁸.

Штат об'єднаної митно-податкової адміністрації становить понад 30 тис. співробітників, які здійснюють не лише збирання коштів, але й їх виплату у визначених випадках, як-то: повернення переплачених платежів, надання пільг домашнім господарствам, здійснення виплат на покриття видатків з догляду за дитиною, оренду або охорону здоров'я. Окремими напрямками діяльності є виявлення шахрайства у податковій, фінансовій та митній сферах, нагляд за імпортом, експортом і транзитом товарів.

У структурі Податкової та митної адміністрації Нідерландів функціонують: Служба фінансових розслідувань та інформації (Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst – FIOD); Центральний офіс, який відповідає за методологію та моніторинг діяльності, виявлення можливих порушень; безпосередньо виконує загальні організаційні та управлінські функції; Центри послуг, які опікуються технічною частиною роботи Адміністрації: Сервісний центр, Центр професійного розвитку та комунікацій, Центр інформаційних та комунікаційних технологій; Податкова лінія (TaxLine) – загальнодоступний канал зв'язку із фізичними та юридичними особами щодо митної політики, питань оподаткування тощо. Через податкові лінії свідомі громадяни можуть повідомити про відомі їм випадки ухилення від податків, підозри щодо інших зловживань у фінансовій сфері. У 2013 р. послугами лінії скористалося понад мільйон громадян.

У шести регіональних офісах Служби фінансових розслідувань та інформації “FIOD” працюють близько 1100 співробітників, основними функціями яких законодавство Нідерландів визначає: розслідування випадків податкового, фінансового, економічного та митного шахрайства; пошук, збирання, обробку та надання інформації щодо податкових та митних порушень; сприяння запобіганню/боротьбі з організованою злочинністю у фінансовій сфері. “FIOD” контролює корупційні прояви “в суспільстві” та здійснює внутрішні розслідування в рамках самих податкових і митних органів. Належна увага приділяється тісній співпраці Служби з відповідними поліцейними підрозділами та Службою громадського прокурора Нідерландів. Відповідно, коли Податкова та митна адміністрація Нідерландів

³⁵⁸ Чуприна А. Функціонування податкової служби Нідерландів: уроки для України // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2009. Вип. 3. С. 134–142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_18 (дата звернення: 01.12.2016).

має підозри щодо вчинення шахрайства, вона доручає “FIOD” провести розслідування для встановлення факту правопорушення. Далі залежно від його результатів “FIOD” може звертатися до Служби громадського прокурора щодо ініціювання кримінального розслідування.

Значна увага при цьому приділяється прозорості процесу розслідування і забезпеченню доступу громадськості до його результатів. Зокрема, висновки перевірок оприлюднюються у вигляді так званого “заключного звіту”. В разі доведення факту правопорушення у близько 90 % випадків прокурор приймає рішення щодо кримінального переслідування підозрюваних і відповідні матеріали направляються до суду³⁵⁹.

У 2006 р. була підписана Угода між Україною та Королівством Нідерландів про взаємну адміністративну допомогу в митних справах.

2.18. Митна адміністрація Німеччини

Федеративна Республіка Німеччина була однією із засновниць ЄС, відтак вважається, що вона стала членом спільноти з 1957 р. Країна розташована в Центральній Європі та межує з Данією (68 км), Нідерландами (577 км), Бельгією (167 км), Люксембургом (138 км) та Францією (451 км), Швейцарією (334 км), Австрією (784 км), Чехією (646 км), Польщею (456 км), на півночі має вихід до Балтійського та Північного морів, відтак має і сухопутні, і морські кордони. Населення країни 81,8 млн осіб (найбільша кількість населення в Європі), що становить 16,3 % загального населення ЄС, а територія в 357 тис. кв. км становить 8,1 % території Співтовариства³⁶⁰.

Як особливість роботи митниці у 1990-х рр. відзначалось, що, працюючи на нових зовнішніх кордонах Євросоюзу, митна адміністрація Німеччини відповідає за дотримання інтересів усього ЄС. Такий загальноєвропейський аспект набув особливого значення після того, як набрала чинності Конвенція про застосування Шенгенської угоди, у тому числі прикордонно-поліцейських функцій митної служби, які передбачено в ній³⁶¹.

Правову основу функціонування федеративної, парламентської і демократичної республіки закладено в принципах поваги до людської гідності, поділу влади, федеральної структури і верховенства права, що містяться в Основному Законі – конституційному документі 1949 р. (Grundgesetz). Саме в цьому нормативно-правовому акті (п. 1 ст. 108 Основного Закону Німеччини) встановлюється, що митні збори, державні монополії, акцизні збори, встановлені федеральним законом, включаючи імпортний податок на додану вартість, а також обов’язкові платежі в межах Європейських спільнот, адмініструються фінансовими відомствами. Тим самим окреслюються функціональні обов’язки митної служби, для виконання яких во-

³⁵⁹ Органи фінансового контролю Королівства Нідерланди. URL: mfa.gov.ua/mediafiles/sites/rei/files/.../fiscal_control.doc (дата звернення: 01.12.2016).

³⁶⁰ Німеччина / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Німеччина> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁶¹ *Бережнюк І. Г.* Порівняльний аналіз систем управління митною справою в Україні та Німеччині // Вісник Академії митної служби України. 1999. № 3. С. 42–45.

на була створена із самого початку: стягнення митних платежів для фінансування державних витрат. Відповідно, головними доходами, які стягує займається митна служба, є акцизні збори. Вони стягуються з безпосередніх виробників або імпортерів підакцизних товарів. Митна служба стягує всі акцизи, що регулюються федеральними законами і належать виключно федерації, а також акциз на пиво, що належить федеральним землям. Крім цього, вона разом з Федеральним відомством по спиртовій монополії керує спиртовою монополією Німеччини³⁶².

Главою держави формально визначається Президент Німеччини, який фактично виконує переважно представницькі обов'язки і повноваження. Законодавча влада федеративної республіки належить парламенту. Главою німецького уряду є Федеральний канцлер, який здійснює виконавчу владу, аналогічну ролі прем'єр-міністра в інших парламентських демократіях, через що форму правління Німеччини ще називають канцлерською демократією.

Завданням федеральних міністерств є організація державного управління на федеральному рівні. Одним з таких міністерств, повноваження якого поширюється на всі землі, тобто федеральним, є Міністерство фінансів.

Система фіскальних органів Німеччини має свої особливості, які зумовлені її федеративним устроєм. Вона представлена окремо податковою службою та митною службою. Однак обидві ці служби підпорядковані Міністерству фінансів³⁶³. На думку дослідників, це дає можливість вести єдину базу даних організацій – учасників ЗЕД та оперативно вживати контрольних заходів. Взаємодія контрольних органів сприяє ефективній боротьбі з міжнародними шахрайськими схемами з відшкодування ПДВ і нелегальними фінансовими потоками³⁶⁴. Функції фіскальної служби в Німеччині виконують федеральне і земельні відомства з фінансів, відповідно підпорядковані федеральному й земельному міністерствам фінансів. Доволі своєрідна організаційна структура відображає федеративний устрій держави і неабиякий рівень автономності 16 федеральних земель. Характерною для адміністративно-правового статусу фіскальних органів Німеччини є єдність прав і обов'язків посадових осіб у процесі реалізації своїх повноважень³⁶⁵.

Науковці зазначають, що інтеграційні процеси спричинили значне скорочення кількості митних органів у Німеччині. У 1990-х рр. функціонували: 113 головних митниць; 534 митниці, 147 з яких – на кордоні з

³⁶² Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З. О. Буричка. Тернопіль: Астон, 2002. С. 117.

³⁶³ Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 58–59.

³⁶⁴ Пантелеев А. А. Развитие системы взаимодействия органов таможенного, налогового и финансового контроля деятельности организации: дис. ... канд. эконом. наук. Москва, 2008. 170 с. С. 77.

³⁶⁵ Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дисс. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 75.

третіми країнами, 13 – в аеропортах, 57 – на узбережжі Північного та Балтійського морів, 317 – всередині країни; 68 комісаріатів, 43 з яких розташовані на кордоні з третіми країнами та 25 – на узбережжі, 21 митниця розшукової служби. Крім того, до структури митних органів належало 12 навчальних митних закладів різного рівня та напрямку підготовки. Станом на 2005 р. залишилося 43 головні митниці з 288 митними постами і 28 митних комісаріатів, а також 8 оперативних митниць розшукової служби (відомства митних розслідувань) з підрозділами³⁶⁶. Тобто кількість митних органів зменшилася у два рази.

Вдруге структура митних органів Німеччини зазнала суттєвих реформ вже у 2015 р., а з 01 січня 2016 р. була організаційно оформлена нова, більш ефективна структура. Як новий федеральний орган виконавчої влади в структурі Федерального міністерства фінансів була утворена Митна служба. Метою реформування насамперед було покращання якості обслуговування громадян та підприємств. У результаті реформи було ліквідовано центральний рівень управління, а до обов'язків Митної служби зараховано забезпечення оперативного контролю митної діяльності на місцях, що має сприяти захисту прав громадян та бізнесу. В новоствореному органі, в підпорядкування якого надійшло 39 000 співробітників, були об'єднані функції колишніх центральних органів управління митницями.

У складі нового федерального органу створено дев'ять дирекцій, у тому числі кримінального переслідування. Крім того, навчальний і науковий центр Федерального міністерства фінансів залишився як Фінансовий коледж Федерації.

Штаб-квартира Митної служби розташована у Бонні, де працюють 200 штатних співробітників, а загальна чисельність працівників митної адміністрації Німеччини сягає 7000 осіб, які працюють у територіальних представництвах (у Гамбурзі, Потсдамі, Кельні, Нойштадт-ан-дер-Вайнштрассе, Нюрнберзі та Мюнстері).

Структура територіальних митних органів Німеччини містить 43 головних митних відділення, у підпорядкуванні яких перебуває 271 митний пост і 8 оперативних відділень митних розслідувань. Головні митні відділення безпосередньо контактують з громадянами та бізнес-структурами. Саме тут здійснюється митне оформлення, контролюється дотримання обраного режиму, проводиться видача необхідних дозволів та вирішуються питання надання процедурного спрощення для економічних операторів. Співробітники митних органів пропонують комплексний індивідуальний сервіс, орієнтований на потреби бізнесу. Як зауважує В. Т. Комзюк, митні пости розташовані у всіх аеропортах, морських портах, на головних автомагістралях³⁶⁷.

³⁶⁶ Жерихов А. Таможенная служба: германская модель // Таможня. 2005. № 6. С. 18.

³⁶⁷ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 368.

Митні слідчі управління, розташовані у Берліні, Дрездені, Ессені, Франкфурті, Гамбурзі, Ганновері, Мюнхені та Штутгарді, забезпечують виявлення правопорушень та здійснення кримінальних проваджень. Пріоритетними напрямками здійснюваних митною службою розслідувань є боротьба з контрабандою сигарет, наркозлочинністю, піратством, порушеннями митного законодавства та правил ведення зовнішньоекономічної діяльності.

Метою діяльності митної адміністрації Німеччини в сучасних умовах є не лише здійснення митного оформлення товарів, митники сприяють підвищенню авторитета Німеччини в Співтоваристві, стабілізують соціальну сферу, захищають економіку від недобросовісної конкуренції, споживачів – від неякісної імпоротної продукції, а населення – від наслідків транс-кордонної організованої злочинності.

Сучасні завдання, що стоять перед митними органами Німеччини, можна поділити на дві групи: перша – поповнення бюджету Німеччини та Євросоюзу, друга – захист бізнесу, громадян та навколишнього середовища. Фактично, такий підхід до формування завдань у результаті проведених реформ суттєво не змінився³⁶⁸.

З метою запобігання загрозам внутрішній безпеці та податковим недоборам митна служба здійснює свої контрольні повноваження не тільки на кордоні з третіми країнами, але й за допомогою мобільних контрольних груп по всій території країни.

Контрольні групи ведуть нагляд за обігом товарів, що походять з третіх країн, за дотриманням положень про заборону й обмеження (наркотиків, зброї, радіоактивних речовин, відходів, тих видів фауни і флори, що перебувають під захистом) і контролюють комерційний обіг підакцизних товарів. До їх повноважень належить затримання осіб і транспортних засобів, а також огляд багажу, транспортних засобів і вантажів. У прикордонних районах ці повноваження діють без обмежень на території до 30 км углиб країни. На решті території ФРН мобільні контрольні групи мають такі повноваження тоді, коли є підстави вважати, що ввозяться товари, які підлягають митному контролю.

Аналіз підтверджує, що давню традицію має співпраця митних і поліцейських органів Німеччини. Ця співпраця здійснюється нині в межах 28 спільних груп розслідування. Крім таких спільних груп, які створюються для постійної взаємодії, існують ще тимчасові. Митна служба прикордонної охорони здійснює контроль за так званим зеленим кордоном з третіми країнами протяжністю 1692 км³⁶⁹.

У рамках завдань першої групи митні органи забезпечують стягнення акцизів, транспортного податку, впроваджують спрощення митних процедур з використанням сучасних інформаційних технологій та системи аналізу

³⁶⁸ *Ченцов В. В.* Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 309.

³⁶⁹ *Там само.* С. 238.

ризиків, захищають ринок сільгосппродукції та проводять аукціони з реалізації конфіскованих товарів.

Друга група завдань передбачає встановлення справедливого порядку стягнення податків і зборів, застосування заходів нетарифного регулювання, захист рідкісних і таких, що зникають, об'єктів флори та фауни, протидію незаконній трудовій міграції, піратству, торгівлі зброєю та наркотиками, контрабанді тютюнових виробів, а також тероризму³⁷⁰.

У Німеччині податкова і митна служби мають власні правоохоронні повноваження, які не перетинаються із функціями поліції, яка здійснює фінансову розвідку³⁷¹. Так само, перевірки підприємств (аудит) митними органами здійснюються окремо від податкових, незважаючи на те, що обидві служби входять до складу Федерального міністерства фінансів³⁷².

Окремі угоди з митних питань між Україною та Німеччиною не уклалися, проте окремі питання митної сфери врегульовані Угодою між Україною і Федеративною Республікою Німеччина про сприяння здійсненню і взаємний захист інвестицій від 15 лютого 1993 р. та Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами від 30 серпня 2010 р.

2.19. Митна адміністрація Польщі

Республіка Польща вступила до Європейського Союзу 01 травня 2004 р. Країна розташована у Центральній Європі та має державний кордон із сімома країнами Європи: Німеччиною (467 км), Чехією (796 км), Словаччиною (541 км), Україною (535 км), Білоруссю (418 км), Литвою (104 км) і Росією (Калінінградська область) (210 км), а на півночі омивається водами Балтійського моря, де через економічну зону в морі граничить з Данією та Швецією. Таким чином, загальна довжина польського кордону – 3511 км, з них 440 км припадає на морський кордон. Населення країни 38,5 млн осіб, що становить 7,6 % загального населення ЄС, а територія в 312,7 тис. кв. км становить 7,1 % території Співтовариства³⁷³.

Формування сучасної моделі митних органів у Польщі було розпочато значно раніше від податкових. Створена у 1919 р. митна адміністрація кра-

³⁷⁰ Митна служба / Федеральне міністерство фінансів Німеччини. URL: <http://www.zoll.de/> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁷¹ Беззуб І. Чи полегшить життя українському бізнесові “Фінансова поліція”? URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 01.08.2018).

³⁷² Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. С. 198. (Митна справа в Україні. Т. 21).

³⁷³ Польща / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Польща> (дата звернення: 01.12.2016).

їни складалася з митних управлінь та дирекцій мит, що входили до структури Міністерства фінансів. Через рік, у 1920 р., до складу Міністерства фінансів було введено самостійний підрозділ – Департамент мит. Із часом (у соціалістичний період – 1951 р.) повноваження управління митною службою були передані із Міністерства фінансів до Міністерства зовнішньої торгівлі з одночасною ліквідацією дирекції мит. У такий спосіб було надано пріоритет контрольній-перевірній функції польської митниці порівняно з функцією наповнення бюджету.

Подальше реформування польської митної служби на початку 1990-х рр. проходило у період економічних та соціальних перетворень. Центральним органом, що опікувався митно-тарифними питаннями, було Головне митне управління, яке перебувало у підпорядкуванні Міністерства зовнішньоекономічної співпраці. До структури митної служби, крім центрального органу, – яким було Головне митне управління, входили територіальні підрозділи – регіональні митні управління та підпорядковані їм митні відділи та пост. Активні зміни в організаційній структурі, функціях і повноваженнях митних органів були пов'язані з тим, що в нових умовах ліквідації державної монополії зовнішньої торгівлі та утвердження принципів вільного доступу суб'єктів господарювання до здійснення експортно-імпортних операцій уже не могло діяти застаріле митне законодавство (базовий закон про митну справу 1975 р.). З 01 січня 1990 р. вступило в дію нове законодавство з питань митної справи.

Радикальна лібералізація правил здійснення зовнішньоекономічних операцій сприяла швидкому зростанню кількості учасників ЗЕД, збільшенню обсягу вантажних перевезень та пасажиропотоків через кордони, що потребувало адекватних заходів із захисту внутрішнього ринку, симетричних реформ у структурі та діяльності митних органів Польщі, збільшення чисельності працівників та розширення їхніх повноважень, суттєвого спрощення формальностей і процедур. Орієнтиром для реформ стали правила, що вже діяли в країнах Євросоюзу.

Змін зазнала не лише кількість митників (1983 р. – 4 тис. працівників, 1993 р. – 10,6 тис., 1994 р. – 12,6 тис.), але й організаційна структура всієї митної служби. Зокрема в 1990–1994 рр. було створено два нові митні управління, 35 відділень і 70 митних постів; за погодженням сусідніх країн почали роботу 24 нові міжнародні пункти пропуску. З урахуванням європейської практики операції митного контролю поступово були перенесені з кордону до місць митного оформлення всередині країни. Правове забезпечення митної справи також підлягало корегуванню, оскільки відповідність законодавства нормам ЄС становила не більше 40 %. Відтак з урахуванням основних положень Митного кодексу Європейського Союзу 1992 р. в Польщі у 1998 р. був прийнятий новий Митний кодекс, який змінив способи проведення митного контролю. Для добросовісних учасників зовнішньоекономічних зв'язків було ліквідовано багато технічних бар'єрів, спрощені процедури митного оформлення і декларування товарів. З 1998 р.

у Польщі став використовуватися інститут “солідних” експортерів і імпортерів, щодо яких митні служби мали право застосовувати спрощені процедури. В умовах широкої лібералізації господарської і зовнішньоекономічної діяльності, інтенсивної інтеграції країн ЦСЄ до світової економіки (у 1992–2002 рр. загальний обсяг зовнішньоторговельного обігу збільшився майже у 3 рази) обсяг роботи, обов’язки, повноваження і функції митних установ значно розширились³⁷⁴.

Суттєвих змін зазнали організація діяльності та сама система митних органів, відколи в результаті вступу Польщі до ЄС фактично припинили своє існування кордони із сусідніми державами – членами ЄС (Німеччиною, Чехією, Словаччиною та Литвою), натомість значно зросла роль східного кордону Польщі як зовнішнього кордону Співтовариства. Змінились і завдання митних органів: з’явилися компетенції у сфері контролю за підатковими товарами, податком на додану вартість на імпортовані товари, участь у реалізації спільної сільськогосподарської політики тощо. Такі зміни щодо поставлених перед митною адміністрацією завдань спонукали до здійснення перетворень у структурі, внутрішній організації та повноваженнях підрозділів, що здійснюють функції митного контролю та оформлення. Найбільш суттєві реформи організаційної структури митної служби відбулись у травні 2004 р., коли одночасно було ліквідовано 15 митниць із 67 існуючих та 104 офіси з 277.

Станом на листопад 2016 р. митна служба Польщі включена до структури Міністерства фінансів і складається зі 143 митних відділень, 53 з яких функціонують у пунктах пропуску, 45 митних управлінь та 16 митних палат³⁷⁵. Науковці зазначають, що за прийнятою в Україні класифікацією польські “митні палати” ідентичні регіональним митницям (які існували і в Україні до реорганізації 2007 р.), “управління” – відділам, “відділення” – митним постами. До складу митної служби Республіки Польща входять також шість митних лабораторій (одна центральна і п’ять регіональних), до функцій яких зараховано проведення досліджень і аналізів для розв’язання класифікаційних суперечок, здійснення експертиз та інших досліджень, пов’язаних з митними порушеннями³⁷⁶. Координує діяльність митної служби, а також бере участь у формуванні державної митної політики Міністр фінансів, який виконує свої функції через Голову митної служби (Szłuzba Celnej). До повноважень Голови належать питання управління митною службою та забезпечення ефективного виконання покладених на неї завдань; Голова контролює діяльність директорів митних палат і начальників митних управлінь; забезпечує виконання показників щодо наповнення

³⁷⁴ Доротич С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 95–97.

³⁷⁵ Структура митної адміністрації / Міністерство фінансів Польщі. URL: <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁷⁶ Доротич С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 108.

державного бюджету в розмірах, визначених для митної служби. Безпосередньо Голові митної служби підпорядковані такі підрозділи Міністерства фінансів, як Департамент інформатизації публічних послуг, Департамент податкового і митного контролю, Департамент мита, Департамент митної служби і Департамент податкової адміністрації³⁷⁷.

До фіскальних завдань митної служби Польщі належить нарахування та стягнення: мита та інших митних платежів, пов'язаних з імпортно-експортними операціями з товарами; податку на імпорт з товарів і послуг; акцизного податку; ігрового податку та внесків за азартні ігри; паливного збору; податку на видобуток корисних копалин. Про значущість для держави виконання поставлених завдань прямо свідчить той факт, що службовці фіскальних органів становлять 35,3 % усіх державних службовців Польщі. Крім цього, у рамках захисної функції митники забезпечують виявлення, запобігання і протидію податковим злочинам і правопорушенням та притягнення винних осіб до відповідальності за їх учинення³⁷⁸.

Нещодавно фахівці звертали увагу на позитивні сторони польської моделі, коли податковий та митний департаменти входять до структури Міністерства фінансів, керівники мають статус заступників міністра, бази даних відомств об'єднані³⁷⁹. А вже у 2013 р. Митною службою Польщі презентовано новітню бізнес-стратегію на 2014–2020 рр. Документ формулює місію Митної служби, бачення розвитку Митної служби та напрями стратегічного розвитку. Формулювання стратегічної мети впливає з поточних і майбутніх очікувань стратегічних стейкхолдерів Митної служби Польщі до 2020 р.: клієнти, бюджет і суспільство. Відповідно до прийнятих напрямів стратегічного розвитку Митна служба країни прагне досягти основних стратегічних цілей, серед яких: підтримка економічної діяльності суб'єктів, підтримка економічної активності економічних операторів, підвищення рівня безпеки та охорони внутрішнього ринку, забезпечення ефективного та оперативного збирання доходів. Стратегічні програми мають відкритий характер, у ході їх здійснення можливо встановлювати або закривати проекти відповідно до місії³⁸⁰.

У 2016 р. Міністерством фінансів Польщі представлено для розгляду парламенту пропозицію ще однієї, на цей раз кардинальної реорганізації

³⁷⁷ Структура митної адміністрації / Міністерство фінансів Польщі. URL: <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁷⁸ Завдання та функції митної адміністрації / Міністерство фінансів Польщі. URL: <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna> (дата звернення: 01.08.2018).

³⁷⁹ 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. наук.-дослідний ін-т митної справи, 2015. С. 25.

³⁸⁰ *Квеляшвілі І. М.* Стратегії як основний механізм управління змінами при здійсненні митної справи: зарубіжний досвід // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 6. С. 107.

митних органів країни, в рамках якої митниця має об'єднатися з податковими органами та органами казначейства в новій моделі комплексного фіскального органу – Національній податковій адміністрації. У результаті реформи планується, що митні органи не лише втратять самостійність, а їх посадовці – формений одяг та будуть позбавлені ряду привілеїв, у складі податкового органу працівники митниці мають бути повністю переведені в категорію цивільних працівників. Запропонована структурна перебудова викликала широку дискусію в суспільстві з приводу доцільності її впровадження та відверте невдоволення з боку митників, які відкрито виступили проти такого об'єднання. У червні 2016 р. по всій Польщі пройшло багато масових акцій протесту працівників митниці. Голова профспілки митників Польщі вважає шкідливою ідею об'єднання в одну службу митних та податкових органів, а також органів казначейства та наголошує, що всі сильні та розвинуті країни світу давно відмовились від такої ідеї, вона застаріла і не відповідає інтересам ані митників, ані громадян Польщі³⁸¹.

З метою врегулювання правовідносин у сфері митної справи укладено ряд міжнародних договорів, до яких слід зарахувати: Угоду між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво і взаємодопомогу у митних справах від 18 грудня 1995 р.; Угоду між Державним митним комітетом України та Головою Головного митного управління Республіки Польща про зв'язок у сфері взаємодопомоги від 03 серпня 1996 р.; Угоду між Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державною митною службою України і Прикордонною вартою Республіки Польща, Головним митним управлінням Республіки Польща про тимчасове співробітництво при проведенні контролю осіб, транспортних засобів та товарів, які перетинають українсько-польський державний кордон у пункті пропуску “Устилуґ–Зосін” від 17 березня 1997 р.; Угоду між Державною митною службою України та міністром фінансів Республіки Польща щодо обміну інформацією про товари і транспортні засоби, які перетинають українсько-польський державний кордон від 06 червня 2003 р.; Протокол між Державною митною службою України та міністром фінансів Республіки Польща про співробітництво у сфері митної статистики від 14 квітня 2004 р. та Протокол між Державною митною службою України та міністром фінансів Республіки Польща про засвідчення документів при перевезенні товарів автомобільним транспортом в пунктах пропуску для автомобільного сполучення від 14 квітня 2004 р.

Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр. пріоритетами у відносинах із Республікою Польщею визначено покращання доступності до регіонів, модернізацію і забезпечення розвитку наявної транскордонної інфраструктури для підвищення її пропускної спроможності; створення функціонального модуля “фільтр пункту пропуску” в міжнародному пункті пропуску через державний кордон для

³⁸¹ Черги до Польщі та страйк польських митників. URL: <http://vsetutpl.com/chergy-do-polschi-ta-strayk-polskykh-mytnykyv> (дата звернення: 01.12.2016).

автомобільного сполучення Рава-Руська, реконструкцію пункту пропуску через державний кордон Устилуг та забезпечення розвитку IT-інфраструктури вітчизняної митної та прикордонної служб; забезпечення безпеки та боротьбу з організованою злочинністю, введення спрощеного режиму малого прикордонного руху, підтримку транскордонного співробітництва.

Уряд планує виділити Державній фіскальній службі України кошти на фінансування Проекту з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску з отриманого кредиту Уряду Польщі на умовах пов'язаної допомоги. Крім того, в рамках Комісії з питань пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури українсько-польської Міжурядової координаційної ради планується розгляд питання щодо розширення мережі прикордонних пунктів пропуску на українсько-польському державному кордоні. Зокрема, передбачено відкриття нового пункту пропуску “Нижанковичі–Мальховичі”³⁸².

2.20. Митна адміністрація Португалії

Португалія приєдналася до Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), що пізніше стало Європейським Союзом з 01 січня 1986 р. Розташована на крайньому південному заході Європи (в західній частині Піренейського півострова), а також на островах – Азорських і Мадейра, Португальська Республіка сухою межею лише з Іспанією (спільний кордон – 1214 км). Населення країни у 10,5 млн осіб, що становить 2,12 % загального населення ЄС, а територія – 92,9 тис. кв. км, що становить 2,1 % території Євросоюзу³⁸³.

У період з 1986 р. економіка Португалії значно розвинулася в результаті структуризації та згуртованості фондів ЄЕС/ЄС та легкого доступу португальських компаній на зарубіжні ринки.

26 березня 1995 р. Португалія почала виконувати правила Шенгенської зони, виключаючи контроль на кордоні з іншими державами – членами Шенгенської зони, одночасно зміцнюючи прикордонний контроль з державами, які не є членами Шенгену. У 1996 р. країна стала одним із засновників Євро і єврозони.

Португалія є республікою з 1910 р. Главою держави є президент, при якому функціонує консультативний орган – Державна Рада. Законодавчий орган – Асамблея, а виконавчий – Рада міністрів, що складається з прем'єр-міністра та міністрів, яких призначає президент. Адміністративний устрій Португалії включає 2 автономні регіони: Азорські острови та Архіпелаг Мадейра; 18 адміністративних округів, які поділяються на райони, а ті, своєю чергою – на парафії.

³⁸² Українська та польська сторони обговорюють актуальні питання діяльності пунктів пропуску / Державна фіскальна служба України. URL: <http://lv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/270075.html> (дата звернення: 01.08.2018).

³⁸³ Португалія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Португалія> (дата звернення: 01.12.2016).

За розробку та реалізацію фінансової політики країни, складовою частиною якої вважається митна політика, відповідає Міністерство фінансів Португалії, яке за останні п'ятдесят років реорганізовувалось частіше, ніж за чотириста попередніх. Первинна структура з'явилась у 1584 р. як Рада суду боржників, у 1761 р. перетворившись на Королівське казначейство, а у 1788 р. – на Міністерство фінансів, яке п'ять разів змінювало назву: 1974 р. – Міністерство економічної координації, 1980 р. – Міністерство фінансів та планування, 1983 р. – Міністерство фінансів, 2002 р. – Міністерство фінансів та державного управління, 2001 р. – знову Міністерство фінансів.

Організаційна структура Міністерства фінансів включає посаду Міністра фінансів, якому підпорядковані Вища фінансова Рада, генеральний секретаріат міністерства фінансів та державного управління, генеральний директорат з прогнозування та наукових досліджень, генеральний директорат європейських справ та міжнародних відносин та генеральна фінансова інспекція, а також чотири посади державних секретарів з різних напрямів діяльності.

Державному секретарю з питань бюджету підпорядковані: генеральний бюджетний департамент, головне управління соціального захисту співробітників та агентів державного управління, інститут інформатики, департамент пенсійного забезпечення, департамент прогнозування та планування, державне управління стандартизації бухгалтерського обліку та інститут фінансової підтримки розвитку сільського господарства та рибальства.

Державний секретар з питань фінансів керує роботою комісії із цінних паперів та національною радою ринку цінних паперів, радою фінансових гарантів, генеральним департаментом успадкування, головним управлінням казначейства, фондом державного боргу, управлінням інституту державного кредитування, інститутом страхування Португалії, радою у реприватизації, інститутом з підтримки малого та середнього підприємництва, бюро з управління та розпорядження державними житловими активами та національним житловим інститутом.

Державний секретар з питань державного управління відповідає за роботу генеральної інспекції державного управління, генерального департаменту з питань державного управління, національного інституту директорів та державного управління оперативного втручання.

Державний секретар з фінансово-бюджетних питань забезпечує функціонування генерального департаменту з податків і зборів, головного митного управління зі спеціальних податків, генерального департаменту інформаційних технологій та підтримки податкових і митних органів, фонду регулювання стабілізації оподаткування, а також стабілізаційного фонду митниць³⁸⁴.

Митні та податкові органи Португалії зазнали реорганізації, проведеної відповідно до Закону № 118/2011 від 15 грудня 2011 р. Дана реформа була реалізована в рамках урядової концепції ефективності управління і

³⁸⁴ Там само.

раціонального використання державних ресурсів, яка синхронізувала структурні перебудови всіх міністерств та їх підрозділів.

Одночасна раціоналізація державних структур дозволила не лише ефективніше використовувати людські ресурси, але й надала більшу узгодженість і оперативність у виконанні функцій різних відомств. Зазначеним законом було затверджено організаційну структуру податкової та митної адміністрації в результаті злиття Генерального директорату з податків, Головного управління митниці і спеціальних податків на споживання і Головного управління інформації та підтримки податкових служб і митниці.

Зі створенням цього органу було оновлено місію і цілі податкового та митного адміністрування, забезпечено посилення координації у здійсненні фіскальної політики та забезпечено ефективніший розподіл і використання наявних ресурсів, збережено історичний досвід і традиції об'єднаних організацій. Створення податково-митної адміністрації дозволило знизити витрати на утримання спрощеної структури центрального управління, збільшити інвестиції в інформаційні системи і раціоналізацію структури регіональних і місцевих офісів, адаптувати до нової ідеології відносин податкові та митні органи, платників податків і суб'єктів господарювання.

Податково-митне управління Міністерства фінансів Португалії здійснює незалежне пряме управління у визначеній сфері та має у своєму підпорядкуванні децентралізовані організаційні одиниці на регіональному рівні (митно-фінансові дирекції) і на місцевому рівні (центри надання фінансових послуг, 16 митниць та 10 митних постів). Об'єднана структура адмініструє податки, мита та інші платежі та здійснює контроль зовнішніх кордонів Європейського Союзу та національної митної території відповідно до політики, встановленої урядом країни, та права Європейського Союзу.

До повноважень управління у сфері митної справи належать:

- забезпечення правильного нарахування та своєчасної сплати податків, мит та інших платежів;
- здійснення контролю під час в'їзду, виїзду та транзитного переміщення товарів для забезпечення дотримання стандартів, установлених у межах ЄС, та запобігання вчиненню шахрайства зі сплатою податків і митних платежів або незаконним обігом окремих товарів;
- технічне забезпечення торгівлі для виконання міжнародних домовленостей з питань оподаткування, співробітництво з європейськими інституціями та іншими митними і податковими адміністраціями, а також участь у роботі європейських та міжнародних установ митного спрямування;
- розробка та управління інфраструктурою, впровадження обладнання та інформаційних технологій, необхідних для забезпечення потрібної допомоги, належного інформування та надання якісних послуг громадянам та підприємствам;
- сприяння технічному розвитку та проведення наукових досліджень у сфері митної справи для покращання адміністрування, підготовки кадрового потенціалу та надання допомоги уряду в розробці тарифної політики;
- інформування громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності про їхні права та обов'язки;

– забезпечення контролю зовнішніх кордонів Європейського Союзу, ліцензування зовнішньої торгівлі та застосування нетарифних заходів її регулювання.

Податково-митне управління очолює Генеральний директор, якому допомагають дванадцять віце-директорів, котрі становлять вище керівництво податково-митної адміністрації.

Для прийняття ряду рішень, визначених законодавством, та реалізації консультативних повноважень у Податково-митному управлінні діє Рада директорів, до якої входять генеральний директор, його заступники, директор центру податкових і митних досліджень, директор підрозділу великих платників податків і директор фінансового офісу Лісабону і Порту. Рада директорів уповноважена затверджувати внутрішні положення, правила та порядки в Управлінні, плани та звітність, бюджет управління, плани професійної підготовки, пріоритет стратегічних проектів у сфері інформаційних систем та технологій; оцінювати хід реалізації основних проектів і формувати політику безпеки Управління.

Як консультант Рада директорів розглядає питання створення, зміни або припинення певних послуг; управління персоналом у частині критеріїв розподілу та переміщень; добору керівних кадрів для податкових та митних органів; визначення потреб платників податків та суб'єктів господарювання у взаємовідносинах з Управлінням щодо надання інформації та послуг; методології та реалізації заходів щодо вдосконалення відносин з громадянами та бізнесом для раціоналізації адміністративних процедур³⁸⁵.

В Португалії, як і Великій Британії, Ірландії та Нідерландах, податкові та митні служби в частині правоохоронних повноважень функціонують у рамках однієї адміністративної структури, а інші злочини в економічній сфері належать до компетенції поліції³⁸⁶.

Внутрішня організація Податково-митної адміністрації має змішану організацію, яка поєднує модель прямого підпорядкування структур усіх напрямів діяльності з матричною моделлю структури у сфері діяльності конкретних технологій та інформаційних систем.

У своїй діяльності Податково-митна адміністрація керується такими принципами:

а) принцип законності, який передбачає, що в ході виконання службових повноважень необхідно суворо дотримуватись вимог законодавства і гарантій платникам податків;

б) принцип організаційної гнучкості, спрямований на постійну оптимізацію роботи підрозділів з виконання завдань в умовах їх оперативної змінюваності;

³⁸⁵ Податково-митне управління Міністерства фінансів Португалії. URL: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁸⁶ *Беззуб І.* Чи полегшить життя українському бізнесові “Фінансова поліція”? URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 01.08.2018).

в) принцип скорочення бюрократії, спрямований на раціоналізацію адміністративних процедур, пов'язаних з виконанням податкових зобов'язань, через удосконалення інформаційної підтримки платникам податків та економічним операторам, упровадження зручних сервісів, у тому числі електронних;

е) принцип децентралізації управління, завдяки якому досягається поступове наближення до периферійних послуг завдань проектування, планування, регулювання, оцінки і контролю, а також оперативних завдань, які не можуть бути розроблені на іншому рівні без погіршення якості;

д) принцип розвитку людських ресурсів, метою якого є підвищення мотивації і активної участі працівників шляхом, зокрема, їх підготовки і безперервного навчання, впровадження форм організації праці, які дозволяють їм перевірити свої здібності і творчий потенціал, професійну мобільність і кар'єрне зростання на основі особистих здобутків;

е) принцип міжвідомчої координації, спрямований на співпрацю з іншими установами та організаціями, а також податковими та митними адміністраціями інших держав.

З метою реалізації зазначених принципів Податково-митна адміністрація Португалії використовує такі інструменти управління, оцінки і контролю, як багаторічний стратегічний план; бізнес-план; бюджет; звіт про діяльність; навчальний план та соціальний баланс.

Відповідно до рекомендацій Всесвітньої митної організації, в Португалії введено в дію Кодекс поведінки для співробітників податкової і митної адміністрації. У ньому визначено основні принципи, на яких ґрунтується державна служба в митних органах (повага до прав громадян та їх рівність; законність; підпорядкування вищим органам або керівникам; неупередженість; старанність), вимоги до посадових осіб (компетентність, ефективність, об'єктивність, неупередженість, політична нейтральність) та головні засади захисту інформації та персональних даних клієнтів митниці.

Стратегічний план Податково-митної адміністрації на 2015–2019 рр. визначив основні цілі стратегії розвитку і діяльності відомства, серед яких: забезпечення ефективного адміністрування податків та митних платежів, посилення боротьби з податковим і митним шахрайством і тіньовою економікою, забезпечення захисту фіскальних інтересів Європейського Союзу, оптимізація балансу між спрощеннями і контролем за торгівлею, розвиток кадрового потенціалу та оптимізація управління, зміцнення національного та міжнародного співробітництва в митній сфері, сприяння виконанню міжнародних угод, розвиток технічного співробітництва в митних відносинах, сприяння захисту як національних інтересів, так і інтересів Європейського союзу.

Цей план передбачає стратегічні рамки для роботи податкової та митної адміністрації упродовж п'яти років з 2015 до 2019 рр., забезпечуючи узгодженість і координацію багаторічних стратегій к програмах, планах та ініціативах, а також підсилює безперервну оцінку ефективності її діяльності.

Цей документ складається з трьох розділів: у першому з них визначено інституційні параметри Податково-митної адміністрації, представлено її поточне органічне бачення, місію, функцію і значення; у другому розділі містяться керівні принципи політики, на яких ґрунтується цей план; третій розділ розкриває стратегічні завдання адміністрації, пояснюючи такі стратегії і заходи для прийняття³⁸⁷.

Спеціальні угоди про співробітництво в митних справах між Україною та Португалією не уклались, однак окремі питання, що становлять спільний інтерес у сфері торгівлі, оподаткування та переміщення товарів, були врегульовані Угодою про дружбу та співробітництво між Україною та Португальською Республікою від 25 жовтня 2000 р., Угодою між Україною та Португальською Республікою про співробітництво в галузі туризму від 17 листопада 2006 р., Угодою між Україною та Португальською Республікою про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю від 24 червня 2008 р. та в Меморандумі про порозуміння щодо зміцнення співробітництва у сфері боротьби з транснаціональною злочинністю а відмиванням доходів від злочинної діяльності між Генеральною прокуратурою України та Генеральною прокуратурою Португальської Республіки від 16 червня 2010 р.

2.21. Митна адміністрація Румунії

Румунія вступила до Європейського Союзу 01 січня 2007 р. Розташована у південно-східній Європі Румунія має спільні кордони з Республікою Молдова (681,3 км), Україною (613,8 км, у тому числі річковий кордон 292,2 км і морський 33 км), Угорщиною (448 км), Сербією (546,4 км) та Болгарією (631,3 км, межа – Дунай). На південному сході омивається Чорним морем (берегова лінія – 193,5 км). Населення країни – 21,3 млн осіб, що становить 4,26 % загального населення ЄС, а територія у 238,4 тис. кв. км становить 5,4 % території Співтовариства³⁸⁸.

Як і в більшості республік Європи, главою Румунії є президент, а законодавчим органом держави – парламент. Уряд, очолюваний прем'єр-міністром, є державним органом виконавчої влади, який забезпечує внутрішню та зовнішню політику країни та здійснює загальнодержавне управління. Призначення міністрів уряду належить до компетенції президента. За визначенням уряду Румунії, період 2016–2020 рр. є викликом з огляду на можливі ризики для державної політики, метою якої є побудова збалансованого суспільства, що забезпечить зростання добробуту громадян. Головна мета полягає у створенні науково обґрунтованої та виваженої бази для формування міцної держави, громадянського суспільства та збільшен-

³⁸⁷ Місія та завдання / Податково-митне управління Міністерства фінансів Португалії. URL: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/missao> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁸⁸ Румунія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Румунія> (дата звернення: 01.12.2016).

ня середнього класу. Перспективою є вихід з економічної моделі, яка ґрунтується на дешевій робочій силі, а основним завданням найближчих років – перехід до використання кваліфікованих працівників. Відтак у всіх сферах першочергове значення належить якості людських ресурсів, а освіта розглядається як стратегічний фактор розвитку.

Структура митних органів Румунії являє собою трирівневу організацію: центральний рівень (Національна митна служба, яку очолює віцепрезидент Національного агентства доходів), регіональний рівень (регіональні агентства доходів), місцевий рівень (митниці та митні бюро).

На центральному рівні основними підрозділами, що забезпечують організацію та здійснення митної справи в країні, є Управління митного контролю та Управління митного регулювання. Безпосереднє здійснення митних процедур забезпечують 8 регіональних агентств, розташованих у населених пунктах: Галац, Плоєшти, Крайова, Тімішоара, Ясси, Клуж-Напока, Брашов та Бухарест.

До повноважень управління митного контролю зараховано:

- контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами на всій території країни законодавства з питань акцизів;

- здійснення в межах митної території Румунії спеціальних процедур та митного контролю осіб і товарів;

- здійснення моніторингу, перевірок та розслідувань у випадках порушення митного та акцизного законодавства фізичними та юридичними особами, перевірку наявних баз даних та системи обліку, використання інших повноважень для зібрання доказів у справі;

- проведення за заявами декларантів перевірок у формі пост аудиту контролю для виявлення розбіжностей у деклараціях;

- здійснення заходів з моніторингу видобутку, імпорту і переміщення підакцизних товарів, часткове здійснення податкового контролю щодо підакцизних товарів;

- виконання визначених законодавством завдань щодо перевірки дотримання умов поводження з підакцизною продукцією (отримання дозволів, сертифікація, акредитація юридичних та фізичних осіб, задіяних у виробництві, розливі, упакуванні, зберіганні, транспортуванні та кінцевому використанні такої продукції);

- контроль за дотриманням законодавства під час транспортування товарів, що підлягають обкладенню акцизним податком;

- здійснення цілодобової охорони будівель, складських приміщень, земельних ділянок, приміщень та інших об'єктів, де розташовуються товари, щодо яких не завершені митні процедури, або зразки продукції, вилучені для проведення досліджень митними лабораторіями;

- обмін інформацією з питань боротьби із шахрайством у митній та акцизній сферах у рамках виконання домовленостей, конвенцій та міжнародних договорів, учасником яких є Румунія;

- координацію, спрямування та контроль за діяльністю територіальних органів, що відповідають за сплату мита й акцизного податку, запобі-

гання та припинення незаконного обігу наркотичних речовин, зброї, отруйних та вибухових речовин, культурних цінностей, зразків дикої фауни та фауни, дорогоцінних металів, їх сплавів та дорогоцінного каміння, а також незаконного обігу товарів з порушенням права інтелектуальної власності і комерційного шахрайства;

- підготовку або участь у розробці нормативно-правових актів, технічних норм, методик у сфері митної справи та акцизів;

- погодження законопроектів, представлених іншими міністерствами та відомствами, у тому числі спрямованих на регулювання бізнесу;

- взаємодію з іншими державними і правоохоронними органами та асоціаціями роботодавців, задіяними в застосуванні митної політики;

- внесення пропозицій щодо вдосконалення методів роботи власних структурних підрозділів, погодження їх із зацікавленими відомствами та подання їх на затвердження віцепрезиденту Національного агентства доходів, який очолює Національну митну службу;

- підготовку річного стратегічного плану дій митної служби;

- проведення зустрічей з представниками ділових кіл та власниками прав інтелектуальної власності, сприяння формуванню справедливого бізнес-середовища;

- забезпечення участі в заходах щодо комплексного управління кордонами, діяльності стратегічного комітету національної оборони та виконання інших завдань, зарахованих чинним законодавством до повноважень управління.

До повноважень управління митного регулювання в основному зараховано:

- розробку проектів технічних стандартів, відпрацювання методології та технологічних схем здійснення митних процедур залежно від митних режимів;

- розробку проектів технічних стандартів, відпрацювання методології та правил у роботі з особами, що перетинають кордон;

- координацію, контроль та забезпечення застосування міжнародних конвенцій, учасницею яких є Румунія, що регулюють процеси здійснення митного оформлення товарів;

- забезпечення участі в обговоренні питань митної політики та інших, пов'язаних з ними, на міжнародному рівні;

- координацію та забезпечення однакового застосування положень Єдиного митного тарифу та пов'язаних з ним нормативних актів;

- забезпечення методиками однакового застосування митними органами загальних правил класифікації товарів відповідно до Комбінованої номенклатури;

- розробку умов для уніфікації застосування преференцій та пільг залежно від країни походження товарів;

- адміністрування автоматизованої системи Центральної довідкової служби з питань оподаткування в митному союзі та національної системи квотування Співтовариства;

– забезпечення здійснення досліджень зразків товарів митними або іншими уповноваженими органами з метою їх правильної класифікації та оподаткування з урахуванням спільної сільськогосподарської політики Співтовариства, вимог акцизного законодавства та заборони розповсюдження наркотичних засобів;

– управління, моніторинг та керівництво здійсненням митного контролю регіональними агенціями та митними органами;

– погодження проектів нормативно-правових актів з питань митної справи, підготовлених іншими установами та організаціями;

– надання інформації (в межах компетенції управління) на запити фізичних і юридичних осіб з питань застосування митного законодавства;

– підготовку навчальних програм, необхідних для навчання співробітників митних органів.

Співробітники митниць в основному здійснюють такі види діяльності: проводять митний огляд транспортних засобів, які перетинають митний кордон; здійснюють митне оформлення, контролюють правильність нарахування та сплати митних платежів і дотримання інших правил переміщення товарів через митний кордон; вживають заходів щодо запобігання, виявлення і притягнення до відповідальності за порушення митних правил; виступають як органи кримінального переслідування в разі, якщо наявні ознаки вчинення злочину; організують перевірки після завершення митного оформлення; проводять стягнення митного боргу з фізичних та юридичних осіб; застосовують відповідні санкції до порушників митного законодавства.

Організаційна структура митних органів, як правило, включає підрозділи:

- а) документального контролю товарів;
- б) контролю за наркотиками та фізичного огляду;
- в) аналізу ризиків;
- г) постконтролю та попередніх перевірок трейдерів;
- д) погашення митного боргу;
- е) автоматизації процесів управління;
- є) професійної підготовки.

Посадові особи, що працюють у підрозділі документального контролю товарів, проводять перевірку правильності заповнення митних документів і повноти поданих до митного оформлення документів залежно від заявленого митного режиму; аналізують на предмет розбіжностей дані, заявлені в декларації та доданих документах; за власною ініціативою за наявності розбіжностей щодо поданих до митного оформлення документів передають оперативну інформацію підрозділу контролю за наркотиками та фізичного огляду; здійснюють аналіз ризиків під час переміщення товарів, що імпортуються або експортуються, та інформують керівництво митного органу про потенційні фактори ризику, виявлені в результаті митного контролю документів; забезпечують перевірку доданих до митної декларації документів на предмет дотримання вимог щодо нетарифного регулювання та за-

стосування преференцій; забезпечують належне застосування національних правил та правил Співтовариства у застосуванні імпорتنих мит, акцизів, податку на додану вартість під час експорту та імпорту товарів; у межах компетенції застосовують санкції за порушення податкового або митного законодавства.

Працівники підрозділу контролю за наркотиками та фізичного огляду: з метою виявлення наркотичних засобів здійснюють митний огляд транспортних засобів, вантажів, речей та багажу пасажирів, у тому числі із застосуванням службових собак; проводять перевірку товаросупровідних документів, а де це можливо – документів, що посвідчують особу; у випадках виникнення сумнівів щодо природи речовин відбирають зразки, забезпечують їх збереження та направлення для проведення попереднього аналізу речовин щодо зарахування їх до нарковмісних або прекурсорів; за наявності достатніх підстав вважати, що через пункти пропуску на кордоні намагаються перемістити наркотичні речовини в організмі людини, забезпечують проведення медичного обстеження таких осіб; забезпечують проведення контрольованих поставок наркотичних речовин; проводять навчання особового складу митних органів щодо методів виявлення наркотичних засобів і психотропних речовин, зброї та боєприпасів, вибухових речовин та радіоактивних матеріалів, прекурсорів, отруйних речовин тощо; беруть участь у національних та міжнародних програмах протидії розповсюдженню наркотиків, засіданнях та семінарах з питань, що стосуються компетенції; зобов'язані на прохання декларанта і за умови попереднього узгодження з митницею проводити митний огляд товарів поза часом, призначеним для митного оформлення.

Працівники підрозділу аналізу ризиків румунської митниці виявляють основні методи митного шахрайства, пріоритетні для даного регіону та місцевих умов; спрямовують діяльність підрозділів митного контролю на об'єкти, виявлені шляхом аналізу ризиків; збирають, зберігають, аналізують і надають інформацію у сфері боротьби з митним шахрайством; використовують для аналізу ризиків спеціальне програмне забезпечення; забезпечують оперативний обмін інформацією з працівниками підрозділів інформаційних технологій; збирають і аналізують локальні індикатори ризику; ведуть базу даних інформації, необхідної для створення локальних профілів ризику; встановлюють локальні профілі ризику; беруть участь у навчальних програмах з питань професійної компетенції.

Персонал підрозділів постконтролю та попередніх перевірок трейдерів митних органів проводить контроль у формі планових та позапланових перевірок; здійснює огляди товарів, що перебувають під митним контролем, у приміщеннях або місцях зберігання; перевіряє дотримання вимог щодо накладення митних пломб та інших митних забезпечень; у разі виявлення митних правопорушень застосовує санкції, передбачені митним законодавством; приймає рішення щодо скарг, апеляцій та заперечень, що надходять за результатами проведених перевірних заходів, а в окремих випадках передає такі матеріали на розгляд компетентним органам.

Посадові особи підрозділу погашення митного боргу митниці систематично проводять щомісячні перевірки балансу та готують квартальні звіти з питань адміністрування митних платежів; повертають суми надмірно сплачених платежів; забезпечують і несуть відповідальність за правильність обчислення та своєчасність перерахування до державних фондів усіх необхідних платежів; готують статистичну інформацію та звітність з питань, зарахованих до компетенції, відповідають за точність і повноту наданих даних; несуть відповідальність за реєстрацію дозвільних і підтвердних документів.

Співробітники митниці у підрозділі автоматизації процесів управління забезпечують реалізацію компонентів митної інформаційної системи в офісах (зокрема, операційної системи, засобів зв'язку, бази даних, веб-допомоги та гарячої лінії, безпеки доступу до даних тощо); керують системними змінами версій до програмно-інформаційних комплексів, що використовуються в митних органах; для забезпечення дотримання відповідних стандартів, оцінки і контролю обсягу даних і обробки інформації підтримують місцеві (локальні) лінії зв'язку; відповідно до чинних технологічних схем застосовують програмне забезпечення та телекомунікаційні мережі.

Підрозділ професійної підготовки митного органу проводить моніторинг і відповідає за організацію підготовки співробітників митної служби відповідно до стратегії професійної підготовки Національного митного органу; проводить дослідження і здійснює аналіз результатів, отриманих у ході проведених тренінгів, і направляє їх вищій організації; бере участь у заходах з тематики професійної підготовки, організованих різними органами в країні або за кордоном; організовує інформування співробітників митної служби про зміни в законодавстві; а також розробляє проект стратегії професійної підготовки співробітників у кожній митниці³⁸⁹.

Базовим документом в українсько-румунських відносинах з митних питань стала Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про взаємодопомогу в митних справах від 19 червня 2000 р.

Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр. пріоритетами у відносинах із Румунією визначено оновлення наявної та створення нової інфраструктури для покращання доступності до регіонів, забезпечення розвитку транспорту, зв'язку і туризму; посилення співпраці у сфері освіти, досліджень, технологічних розробок та інновацій; забезпечення розвитку мережі автомобільних доріг та прикордонної інфраструктури³⁹⁰.

³⁸⁹ Про митну службу / Національне агентство доходів Румунії. URL: <http://www.customs.ro> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁹⁰ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. № 554. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2018).

2.22. Митна адміністрація Словаччини

Словаччина набула членства в Європейському Союзі 01 травня 2004 р. Країна розташована на сході центральної Європи та не має виходу до моря, відтак у неї немає і морських кордонів. По суходолу межує з Польщею (спільний кордон – 541 км), Україною (97 км), Угорщиною (627 км), Чехією (241 км) і Австрією (105 км). Загальна довжина кордону становить 1611 км. Населення країни 5,4 млн осіб, що становить 1,08 % загального населення ЄС, а територія у 48,8 тис. кв. км становить 1,1 % території Співтовариства³⁹¹.

Главою держави є президент, який відповідно до конституції наділений широкими правами, у тому числі призначати і звільняти прем'єр-міністра, інших членів уряду (в тому числі міністра фінансів), вести переговори, укладати міжнародні договори, оголошувати референдуми, за певних умов розпускати парламент тощо.

Законодавча влада в державі належить парламенту – Національній Раді, яка крім ухвалення законів, приймає державний бюджет, формує склад і структуру уряду, ініціює всенародні референдуми, схвалює договори про приєднання до міждержавних союзів. Наділений правом законодавчої ініціативи і уряд Словаччини.

Виконавчу владу представляють президент та уряд Словаччини, до складу якого входять 13 міністрів на чолі з прем'єр-міністром.

Через Словаччину здавна проходили важливі торговельні шляхи, які зв'язували Україну із Західною та Південною Європою. Словацько-українські зв'язки мають давні традиції, впроваджено ряд проектів з добросусідства і партнерства. Зважаючи на спільний кордон митні адміністрації України та Словаччини тісно взаємодіють упродовж багатьох років. Уже більше двадцяти років тому було укладено Угоду між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи від 15 червня 1995 р.³⁹², яка стала базовим документом для взаємодії митних органів на рівні як центральних апаратів, так і прикордонних митниць.

Митна адміністрація Словаччини функціонує в складі Директорату фінансової справи Міністерства фінансів – органу виконавчої влади, чия юрисдикція поширюється на всю територію Словацької Республіки. Директорат був утворений 01 січня 2012 р. унаслідок об'єднання митної та податкової служби, проведеного в межах реформування митної та податкової адміністрації з метою уніфікації стягнення податків, митних платежів та страхових внесків.

³⁹¹ Словаччина / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Словаччина> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁹² Угода між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи від 15.06.1995 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/703_661 (дата звернення: 01.12.2016).

До складу Директорату входять фінансове управління, митні органи, податкові органи та служба фінансових розслідувань. Основними функціями Директорату фінансової справи є фіскальні, а завданнями – виконання дохідної частини державного бюджету і бюджету Європейського Союзу завдяки ефективному збиранню податків та зборів.

Директорат Фінансової справи відповідає за:

- виконання завдань з управління фінансами, запобігання порушенням митного і податкового законодавства;

- контроль за дотриманням національних нормативно-правових актів, законодавства ЄС та міжнародних домовленостей з питань реалізації торгової політики, митної політики, податкової політики і загальної сільськогосподарської політики у відносинах з третіми країнами;

- здійснення митного контролю товарів на митній території ЄС у сфері непрямого оподаткування, податкового контролю за підакцизними товарами;

- реалізацію взаємної міжнародної допомоги і співробітництва у сфері мит, податків і фінансових претензій;

- виконання завдань у сфері тарифного регулювання, мит, митної оцінки, класифікації товарів та їх походження, статистики торгівлі з третіми країнами, а також торгівлі між країнами – членами ЄС тощо ³⁹³.

Управління Директоратом здійснює президент і віце-президент, кожен з яких відповідає за окремі сфери діяльності. Так, президент забезпечує функціонування таких напрямів: податковий, митний, економічний, кадрового забезпечення, аналізу і протидії шахрайству, інформаційних технологій, інспекційної роботи та внутрішнього контролю, фінансових розслідувань.

Віце-президент відповідає за організацію діяльності територіальних податкових підрозділів, департаменту податків та акцизів, департаменту податкової методології і департаменту міжнародних відносин і співробітництва.

Митне управління Директорату фінансової справи контролює дотримання законодавства та міжнародних домовленостей щодо реалізації торговельної політики, фіскальної політики і сільськогосподарської політики під час переміщення товарів з третіх країн та на внутрішньому ринку, запобігає незаконному експорту, імпорту і транзиту товарів. Забезпечує правильне застосування митними органами умов сплати акцизного податку. Крім восьми митниць та одного митного управління в Михайлівцях, до складу митної служби Словаччини належить департамент митного контролю (в складі якого функціонують підрозділи організації митного контролю, класифікації і походження товарів, нетарифного регулювання (заборон та обмежень), подальшого контролю (аудит), ведення номенклатури товарів ЗЕД); департамент адміністрування платежів; департамент координації адміністративних послуг.

³⁹³ Митниця / Митне управління Директорату фінансової справи. URL: <https://www.financnasprava.sk/sk/financna-sprava/organy-financnej-spravy> (дата звернення: 01.12.2016).

У структурі Управління аналізу і протидії шахрайству Директорату фінансової справи Словаччини функціонують департамент протидії шахрайству, департамент управління ризиками і митна лабораторія³⁹⁴.

До повноважень митниць Словацької Республіки зараховано широке коло питань:

- прийняття рішень та безпосереднє здійснення митного контролю, у тому числі шляхом затримання та вилучення товарів, а також відмови в пропуску предметів, щодо яких установлені заборони або обмеження до переміщення через кордон;

- допуск транспортних засобів до переміщення товарів під митними забезпеченнями;

- висування вимог щодо сплати митних платежів та надання розстрочки їх уплати;

- виявлення, фіксація фактів порушення митного та податкового законодавства, проведення процесуальних дій з установлення осіб, що їх допустили;

- вжиття заходів щодо захисту прав інтелектуальної власності;

- ведення боротьби з контрабандою, виявлення та запобігання вчиненню порушень митного і податкового законодавства, здійснення розшуку правопорушників та предметів, увезених без митного контролю;

- здійснення нагляду за товарами і транспортними засобами від митниці відправлення до пункту призначення;

- створення, підтримання та використання в зоні своєї діяльності інформаційних систем обліку осіб, що порушили митне або податкове законодавство або обґрунтовано підозрюються у таких порушеннях;

- надання інформації для формування митної та державної статистики щодо переміщуваних товарів та послуг;

- інформування громадян та підприємців щодо їхніх прав та обов'язків;

- виконання завдань, що обумовлені міжнародними зобов'язаннями та інших, передбачених законодавством.

Управління фінансових розслідувань входить до структури директорату фінансової справи та провадить свою діяльність на всій території Словаччини. Серед основних повноважень правоохоронного підрозділу виділимо ряд найважливіших.

Координація діяльності щодо виконання міжнародних домовленостей у сфері компетенції.

Використання інформаційних систем, в яких формується, обробляється та зберігається база адміністрування доходів, захист і розпорядження інформацією і персональними даними осіб, що вчинили порушення податкового або митного законодавства або стосовно яких наявні обґрунтовані підозри в їх учиненні.

³⁹⁴ Структура / Митне управління Директорату фінансової справи. URL: https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Financna_sprava/Predstavitelia/OP_FR_SR/2016.12.01_O_Struktura.pdf (дата звернення: 01.12.2016).

Підтримання та супроводження спільної автоматизованої інформаційної митної системи, вжиття заходів щодо захисту даних, отриманих у рамках спеціального регулювання. У разі необхідності надання згоди на передавання необхідних відомостей компетентним органам держав – членів ЄС за їх запитом. З метою зростання, розслідування та судового провадження в кримінальних правопорушеннях підрозділ забезпечує доступ до такої інформаційної системи відповідним підрозділам поліції, служби розвідки та Словацької військової розвідки.

Сприяння та забезпечення завдань з протидії незаконному ввезенню, вивезенню і транзиту наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, незаконному переміщенню радіоактивних та небезпечних матеріалів, а також видів рослин і тварин, які охороняються законом. За необхідності вжиття заходів, спрямованих на виявлення та розшук осіб, які підозрюються у вчиненні протиправної діяльності, пов'язаної із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також заборонених до переміщення через кордон видів рослин і тварин.

Здійснення за погодженням з компетентними органами інших держав контрольованих поставок наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, тютюнової продукції, видів рослин і тварин, що охороняються законом, та інших товарів, щодо яких установлені спеціальні правила переміщення, або предметів що є знаряддям вчинення кримінального злочину.

Здійснення в обсягах та на умовах, установлених спеціальними правилами та міжнародними договорами, протидії транскордонним злочинним угрупованням.

Виявлення ознак злочинів, пов'язаних з порушенням податкового законодавства в частині податку на додану вартість під час ввезення товарів, акцизів і митних правил, провадження слідчих дій у таких справах для встановлення осіб, що їх вчинили.

Проведення спеціальних оперативно-розшукових заходів у сфері діяльності податкових та митних органів у випадках: захисту національної безпеки; загрози життю або здоров'ю персоналу, знищення майна, якщо в інший спосіб цьому не можна запобігти; необхідності невідкладного реагування на факти вчинення протиправної діяльності в митно-податковій сфері; ризику втрати або знищення податкової або митної документації, що може бути доказами в кримінальних справах; необхідності здійснення перевірки дотримання законності посадовими особами митних органів у ході митного контролю.

Забезпечення законності у взаємодії з іншими державними органами в ході оперативно-розшукової діяльності.

Вжиття заходів із розшуку осіб, що вчинили порушення податкового законодавства або митного регулювання, виявлення і запобігання правопорушенням у митно-податковій сфері; профілактики, запобігання та припинення порушень митних правил.

Надання допомоги митниці в Жиліні щодо перевірки дотримання умов для надання статусу уповноваженого економічного оператора.

Інформування Європейської комісії з питань, що входять до компетенції підрозділу фінансових розслідувань, та виконання інших завдань.

Надзвичайно велику увагу на сучасному етапі словацькі митні органи приділяють політиці конфіденційності. Конституція Словацької Республіки (ст. 19) гарантує кожній особі право на захист людської гідності, честі, репутації та доброго імені, право на захист від несанкціонованого втручання в приватне і сімейне життя, а також захист від протиправного збирання, опублікування або іншого незаконного використання даних про неї. Захист таких даних регулюється Законом № 122/2013 Coll. “Про захист персональних даних”, крім того, в країні створення національний незалежний контрольний орган у сфері захисту персональних даних – Управління захисту персональних даних Словацької Республіки.

Директорат фінансової справи та його структурні підрозділи (фінансове управління, митні та податкові органи та управління фінансових розслідувань) та їхні посадові особи несуть відповідальність за збереження та захист персональних даних осіб, що є їхніми клієнтами, зобов’язані дотримуватись правил обробки таких даних, надавати відповідну звітність та дотримуватись вимог щодо реєстрації інформаційних систем, в яких здійснюється обробка даних про особу. Керівництво директорату гарантує, що обробка персональних даних відбувається відповідно до вимог законодавства та етичних норм, для чого вживає ряд технічних, організаційних та кадрових заходів, здатних упроваджувати належні методи обробки такого роду інформації.

З 01 січня 2016 р. був уведений у дію новий кодекс етики для співробітників податкових та митних органів, який зосередив увагу на відповідальності посадовців перед своїми клієнтами, до яких належать фізичні, та юридичні особи, задіяні у сфері фінансового адміністрування (платники податків, платники акцизів, платники митних платежів, декларанти, державні органи, інші установи та організації, громадськість). Підкреслено, що дотримуючись високих стандартів обробки інформації, фінансові органи надають послуги неупереджено і надійно, будують свої відносини з клієнтами на принципах взаємної поваги та довіри³⁹⁵.

До основних міжнародних документів, що регулюють питання митної справи та взаємодії митних адміністрацій України та Словаччини, слід зарахувати: Меморандум між Державною митною службою України і Митним директором Словацької Республіки щодо практичної реалізації положень Угоди між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво та взаємодопомогу в галузі митної справи від 04 квітня 2001 р., Протокол про обмін Ратифікаційними грамотами про ратифікацію Угоди між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи від 07 березня 1997 р., Протокол між Державною

³⁹⁵ Кодекс поведінки / Митне управління Директорату фінансової справи. URL: <https://www.financnasprava.sk/sk/financna-sprava/organy-financnej-spravy> (дата звернення: 01.12.2016).

митною службою України та Митним директором Словацької Республіки про організацію обміну інформацією про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України і Словацької Республіки від 28 квітня 2004 р., Протокол між Державною митною службою України та Митним директором Словацької Республіки про порядок взаємодії з питань обміну даними митної статистики про торгові операції від 28 квітня 2004 р., Протокол між Державною митною службою України і Митним директором Словацької Республіки про обмін інформацією з питань митної оцінки від 28 квітня 2004 р., Протокол між Державною митною службою України та Митним Директором Словацької Республіки про організацію обміну попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через державний кордон України і Словацької Республіки від 18 вересня 2009 р.

Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр. пріоритетами у відносинах із Словацькою Республікою визначені співпраця у сфері реформування органів місцевого самоврядування; забезпечення розвитку туристично-рекреаційного потенціалу прикордонних регіонів; виконання культурно-мистецьких програм; уведення спрощеного механізму малого прикордонного руху та розширення території його дії; вдосконалення та спрощення механізму малого прикордонного руху, модернізація та реконструкція пунктів пропуску на українсько-словацькому кордоні³⁹⁶.

2.23. Митна адміністрація Словенії

Словенія отримала членство в Європейському Союзі 01 травня 2004 р. Розташована Республіка Словенія на півдні Європи і має сухопутні кордони (1086 км) лише з країнами – членами ЄС. Вона межує з Австрією (330 км), Угорщиною (102 км), Хорватією (670 км) та Італією (199 км), на південному заході має вихід до Адриатичного моря. Населення країни – 2 млн осіб, що становить 0,4 % загального населення ЄС, а територія у 20,2 тис. кв. км становить 0,5 % території Співтовариства.

Незалежність країни проголошена 25 червня 1991 р. У грудні 1991 р. прийнята нова конституція, пізніше у 1992 р. відповідно до законодавства розпочався процес роздержавлення і приватизації. Члени Європейського Союзу визнали Словенію як незалежну державу 15 січня 1992 р., і Організація Об'єднаних Націй прийняла її у свій склад 22 травня 1992 р. Приєднавшись до Європейського Союзу у 2004 р., Словенія має одного комісара в Європейській комісії. Згодом Словенії вдалося відповідати Маастрихтським критеріям і тому країна приєдналася до єврозони (перша перехідна кра-

³⁹⁶ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2016 р. № 554. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016> (дата звернення: 01.12.2016).

їна, що зробила так). Економіка Словенії, яка визнається індустріальною країною, динамічно розвивається, у тому числі за рахунок експорту³⁹⁷.

Главою республіки є президент, до повноважень якого належить проголошення законів, призначення високопосадовців, надання пропозицій щодо кандидатури Глави Уряду тощо. Виконавча влада належить президенту й кабінету міністрів, який призначається парламентом. Парламент Словенії двопалатний, який складається з Державних зборів та Державної ради, що виконує функцію верхньої палати.

У червні 2005 р. Уряд Словенії прийняв Стратегію розвитку Словенії, яка містила в себе амбітні плани: перевищення середнього рівня економічного розвитку ЄС, а також підвищення зайнятості населення у період до 2015 р.; покращання якості життя і добробуту кожної людини; забезпечення стабільності як основного критерію якості у всіх сферах розвитку, включаючи зростання чисельності населення та формування позитивного іміджу країни шляхом її активної участі в міжнародних процесах.

Митна адміністрація Словенії підпорядкована Міністерству фінансів республіки, яке виконує функцію регулятора фінансової системи держави та здійснює управління бюджетом і державними фінансами. Свої адміністративні функції митні органи виконують самостійно, без об'єднання з податковими.

Відповідно до внутрішньої організації та компетенції міністерство відповідає за виконання завдань у таких сферах: у готівковій, банківській та валютних системах; фінансових відносинах із зарубіжними країнами; системі податків, зборів, мит і митних платежів, інших видів доходів; системі страхування, цінних паперів та фінансових установ; грального бізнесу; системі бюджетних витрат, у тому числі державних закупівель, аудиту і фінансового контролю, а також спільних завдань органів державного управління з надання адміністративних послуг³⁹⁸.

До складу Міністерства фінансів як окремий адміністративний орган входить Фінансова адміністрація Республіки Словенії, головний офіс якої розташовується в Люблянці.

Фінансова Адміністрація складається із Головного фінансового управління, 15 місцевих фінансових відділень (офісів) і Спеціального фінансового управління. Фінансові управління – структурні одиниці Фінансової адміністрації, створені для виконання завдань Фінансової адміністрації в окремій області або визначеному регіоні (відповідно до адміністративного поділу країни)³⁹⁹.

Фінансову адміністрацію Республіки Словенії і Головне фінансове управління очолюють генеральні директори, а фінансові управління – відповідні директори.

³⁹⁷ Словенія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Словенія> (дата звернення: 01.12.2016).

³⁹⁸ Митниця / Міністерство фінансів Словенії. URL: http://www.mf.gov.si/en/about_the_ministry/main_areas_of_activity/ (дата звернення: 01.12.2016).

³⁹⁹ Фінансова адміністрація Республіки Словенії. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6679> (дата звернення: 01.12.2016).

Генеральний директор несе відповідальність перед Міністром фінансів за власну діяльність і результати роботи Фінансової адміністрації. Генеральний директор може мати двох прямо підпорядкованих йому заступників, що допомагають йому в управлінні.

Головними принципами діяльності Фінансової адміністрації Республіки Словенії є: сприяння доброчесності, прозорість і передбачуваність, економічність та ефективність.

До головних завдань Фінансової адміністрації Республіки Словенії належать такі: стягнення податків та інших обов'язкових платежів; митне оформлення товарів; фінансовий контроль; фінансовий моніторинг; контроль за гральним бізнесом; контроль за переміщенням готівкових коштів через кордони ЄС; контроль увезення, вивезення і транзиту товарів; виконання спеціальних заходів із забезпечення безпеки і захисту життя і здоров'я людей, тваринного і рослинного світу; вжиття заходів з питань екологічної безпеки; захист культурної спадщини та інтелектуальної власності; надання інших адміністративних послуг, зарахованих до компетенції Фінансової адміністрації; забезпечення зовнішньої торгівлі і загальноєвропейської сільськогосподарської політики; співпраця і обмін даними з компетентними органами Європейського Союзу, компетентними органами інших країн – членів ЄС, взаємодія з міжнародними організаціями та професійними асоціаціями.

Митні органи Словенії активно працюють над питаннями спрощення митних процедур, упровадження інституту уповноваженого економічного оператора, сплати податків та зборів, а також удосконалення роботи електронної митниці. Функції митних органів сконцентровані у сфері обслуговування подорожуючих осіб, контролю за переміщенням поштових відправлень, здійсненні експортно-імпортних і транзитних операцій, своєчасності та повноти сплати податкового боргу, правильній класифікації товарів та визначенні країни походження.

Основним та найбільш важливим джерелом європейського митного права є Митний кодекс ЄС, прийнятий Постановою ЄС № 952/2013 Європейського парламенту і впроваджений у практику застосування з 01 травня 2016 р. Оскільки Митний кодекс ЄС дозволяє регулювання окремих питань національним законодавством, у Словенії дана сфера регламентується Законом про впровадження митного законодавства Європейського Союзу (32/2016) та враховує, що поряд зі спрощеннями, запровадженими новою редакцією Митного кодексу Співтовариства, передбачається обов'язковий обмін електронною інформацією та зберігання бази даних. Для завершення створення електронного середовища передбачено перехідний період (до 31 грудня 2020 р.).

Багато уваги приділяється у Словенії формуванню інституту уповноваженого економічного оператора, що дозволить значно підвищити безпеку зовнішніх кордонів Європейського Союзу та одночасно прискорити рух товарів завдяки спрощенню митних процедур та використанню інформаційних технологій. За видачу сертифікатів уповноважених економічних

операторів, які підтверджують певні спрощення та пріоритети порівняно з іншими трейдерами, відповідає фінансове управління в Люблянці, куди мають подаватися заявки на отримання сертифікатів УЕО всіма суб'єктами господарювання Республіки Словенії⁴⁰⁰.

У Словенії ефективна протидія економічній злочинності побудована на основі поліцейських органів. Такий варіант розподілу повноважень у сфері протидії економічній злочинності являє собою суто "поліцейський" підхід, коли ці функції інтегровані в діяльність поліцейських органів як один із напрямів діяльності. Саме поліція поєднує функції протидії традиційній злочинності щодо порушення майнових прав, а також порушенням податкового, митного законодавства, відмиванню брудних грошей. Митна служба Словенії не має правоохоронних повноважень і здійснює тільки фіскальне адміністрування. При цьому фінансова розвідка у Словенії належить до функцій міністерства фінансів⁴⁰¹.

З метою нормативно-правового забезпечення митних правовідносин було укладено ряд домовленостей, до яких насамперед слід зарахувати такі: Угода між Урядом України та Урядом Республіки Словенія про торговельно-економічне співробітництво від 28 серпня 1996 р.; Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Підрозділом із запобігання відмиванню грошей у складі Міністерства фінансів Республіки Словенія щодо співробітництва у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, від 11 грудня 2003 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Словенія про взаємну допомогу в митних справах від 04 лютого 2004 р. та Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Словенія про співробітництво в боротьбі зі злочинністю від 11 жовтня 2011 р.

2.24. Митна адміністрація Угорщини

Угорщина набула членства в Європейському Союзі з 01 травня 2004 р. Розташована в центрі Європи держава, яка має лише сухопутні кордони, межує зі Словаччиною (627 км), Румунією (448 км), Сербією (175 км), Словенією (102 км), Австрією (366 км) та Україною (105 км). Населення країни – 9,9 млн осіб, що становить 2 % загального населення ЄС, а територія у 93 тис. кв. км становить 2,1 % території Співтовариства⁴⁰².

Тривалий час після повалення комуністичного режиму країна офіційно мала назву Угорська Республіка, проте з набранням чинності 01 січня 2012 р. нової конституції була офіційно затверджена назва Угорщина. Гла-

⁴⁰⁰ Митниця / Міністерство фінансів Словенії. URL: http://www.mf.gov.si/en/about_the_ministry/main_areas_of_activity (дата звернення: 01.12.2016).

⁴⁰¹ Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴⁰² Угорщина / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Угорщина> (дата звернення: 01.12.2016).

вою держави є президент, який виконує представницькі функції (представляє Угорщину на міжнародній арені й акредитує дипломатичних представників). Законодавчий орган – Національні збори. Виконавчу владу в країні представляє Уряд Угорщини, до складу якого входить прем'єр-міністр, який обирається парламентом за формальною пропозицією президента республіки, та міністри, що призначаються Національними зборами.

Додаткова увага до системи митних органів Угорщини викликана насамперед тим, що із цією країною Україна має спільний кордон, який віднедавна став і кордоном Євросоюзу. Крім того, митні органи поєднує активна взаємодія (започаткована ще у 1958 р. Угодою між Союзом Радянських Соціалістичних Республік та Угорською Народною Республікою про співробітництво та взаємодопомогу з митних питань)⁴⁰³, а на прикордонних територіях активно впроваджується ряд спільних проектів з транскордонного співробітництва. Вступ Угорщини до Європейського Союзу у 2004 р. став потужним активатором процесів реформування органів і діяльності митної та прикордонної адміністрації: угорсько-український кордон із цього періоду став зовнішнім кордоном ЄС, а його охорона та контрольні операції значно посилились. Структура митної адміністрації мала трирівневий характер. Митне управління не мало статусу відокремленого центрального органу, а входило до складу Головного управління угорської митної та фінансової охорони на правах одного зі структурних підрозділів.

До основних функцій Митної адміністрації Угорщини зараховано: здійснення митного контролю товарів і пасажирів, що перетинають державний кордон, нарахування і збирання митного збору та інших публічних зборів; виконання законних примусових заходів стосовно іноземних громадян, передбачених окремими законодавчими актами; здійснення у визначених областях перевірки виробів, продукції і товарів з метою класифікації щодо оподаткування, якості та інших вимог, визначених окремими правилами прямо або опосередковано, або контролю за здійсненням такої перевірки; здійснення перевірки, виправлення, реєстрації, обробки і поширення даних та інформації, що міститься в митних документах для потреб митниці і статистики; здійснення контролю торгівлі виробами і технологіями, що підлягають міжнародному контролю, як це встановлено окремими правилами; проведення контролю і подальшого контролю, визначених у Митному кодексі, і контролю для застосування різних митних преференцій, які надаються за відповідних умов; здійснення контролю й обчислення податків, встановлених у Законі про акциз і в підзаконних актах; запобігання, припинення і розслідування фінансових злочинів у межах її компетенції, як це визначено в Кримінально-процесуальному кодексі та інших відповідних правових актах, а також здійснення невідкладних заходів з розслідування у зв'язку з кримінальними діями, виявленими під час спостереження, яке проводиться згідно із законом або міжнародною угодою про

⁴⁰³ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве и взаимопомощи по таможенным вопросам. URL: /http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/348_028 (дата звернення: 01.08.2018).

співпрацю, включаючи обгороджування місця події, збирання доказів і сповіщення уповноважених слідчих органів; запобігання, виявлення і ухвалення рішень щодо переслідуваних судом фінансових правопорушень (митних, валютних, податкових, акцизних), визначених законодавством; здійснення охорони і супроводу особливих вантажів; контроль за рухом дорогоцінних металів і пробірних клейм; утримання, ремонт і облаштування прикордонних пунктів, здійснення професійних митних обов'язків, обумовлених робочими відносинами з іноземними митними адміністраціями і міжнародними митними організаціями; здійснення всіх завдань, пов'язаних з поширенням роз'яснень (аналог західних binding rulings), включаючи видання і відкликання таких роз'яснень та перевірку документів, доданих до заяв; проведення інспекції на місцях і контролю операцій з переробки і виробничої діяльності⁴⁰⁴.

Митні органи Угорщини поряд із поліцією завжди належали до групи правоохоронних з досить широкими повноваженнями. Але якщо поліція є незалежною організацією в структурі міністерства юстиції, то митно-фінансова служба перебувала у веденні Міністерства фінансів та здійснювала виконавчі функції під контролем і наглядом Міністерства фінансів у межах повноважень митного відомства, яке є частиною фінансової адміністрації. При цьому до її завдань належали такі: здійснювати митний контроль вантажів та речей пасажирів, що перетинають кордони ЄС; в окремих випадках здійснювати контроль продуктів, товарів і послуг з метою встановлення повноти оподаткування, якості чи інших умов переміщення через кордон; у межах своєї компетенції запобігати, виявляти і розслідувати протиправні діяння економічного характеру; забезпечувати виконання міжнародних зобов'язань щодо митної діяльності в межах повноважень, отриманих від Міністерства фінансів або визначених відповідними міжнародними конвенціями.

З метою більш ефективного забезпечення державних доходів та концентрованого виконання завдань з 01 січня 2011 р. Податкова і фінансова адміністрація та Митна служба і фінансова інспекція були об'єднані на основі Закону Угорщини СХХІІ 2010 р. про Національну податкову і митну адміністрацію, основною метою якої було забезпечення бюджетних інтересів та надання послуг⁴⁰⁵.

У результаті такої реорганізації було ліквідовано "регіональні генеральні дирекції", що дозволило перейти на дворівневу організацію системи митних органів та значно скоротити не лише структурні підрозділи, але й персонал. Сьогодні Національна податкова та митна адміністрація Угорщини інтегрована в структуру Міністерства національної економіки, її очолює комісар, який одночасно є заступником міністра. Йому безпосередньо підпорядковані:

⁴⁰⁴ Доротиш С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 95–97.

⁴⁰⁵ Самань В. В. Повноваження центральних органів виконавчої влади щодо здійснення фіскальної функції держави // Митна справа. 2013. № 3 (87). С. 66.

– генеральний директор центрального управління, до повноважень якого належить організаційне забезпечення діяльності адміністрації (кадрові питання, матеріально-технічне забезпечення, інформаційні технології, планування та проектування);

– заступник Державного секретаря з кримінальних і дослідних питань, який забезпечує здійснення кримінальних проваджень та функціонування служби фінансової розвідки;

– заступник Державного секретаря – Генеральний директор з податкових питань, у компетенцію якого входять питання реєстрації, обслуговування та інформування платників податків, управління ризиками, здійснення контрольно-ревізійної роботи, а також нагляду за азартними іграми;

– заступник Державного секретаря – Генеральний директор з питань податків, митних процедур і нагляду, який відповідає за діяльність правового та координаційного департаменту, підготовку нормативних актів, перевірку законності діяльності та прийнятих рішень;

– заступник Державного секретаря – Генеральний директор митниць та з міжнародних питань, який керує митним та акцизним департаментами, департаментами виконання законів, з контролю поточних рахунків та виконавчим, а також відділами координації боротьби з шахрайством (OLAF) та міжнародних відносин.

Проведена реформа була спрямована, насамперед на створення сучасної моделі сервісного обслуговування податково-митною адміністрацією, орієнтованою на задоволення потреб добросовісних суб'єктів господарювання. Завдяки зменшенню кількості бюрократичних процедур і прискоренню контрольних операцій адміністрація прагне до діалогу з бізнесом.

Одночасно в ході здійснення угорської податково-митної перебудови в одну функціональну структурну одиницю об'єднали відділ юридичної координації та відділ інформаційних технологій, а в іншу – відділи стратегії, нагляду й управління ресурсами.

Радник керівника підрозділу Національної податкової та митної адміністрації Угорщини Криштоф Петер Бакаї зазначив, що повна організаційна інтеграція відбулась лише в центральному апараті (Центральному офісі Податкової і фінансової інспекції та Генеральному директораті Угорської митної і фінансової служби). У регіонах та областях у структурі Національної податкової та митної адміністрації ще збереглися три окремі організаційні підрозділи: податкова, митна служба та правоохоронні структури. Поряд із цим багато завдань виконуються повністю інтегрованими підрозділами: стратегічне планування, фінансові послуги, логістика та міжнародні відносини. Об'єднання стало випробуванням і для персоналу обох відомств, серед яких 72 %, або 16 000, – співробітники податкових органів і 27 %, або 6000, – персонал митних органів ⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Криштоф П. Б. Организация международных отношений Национальной налоговой и таможенной администрацией Венгрии в 2010–2012 гг. // Таможня: таможенный науч. журнал. 2013. № 1..

Національною податковою та митною адміністрацією здійснюється розслідування у кримінальних провадженнях у справах про “фінансове шахрайство” (абз. 2 ст. 36 КПК Угорщини). Залежно від обсягу заподіяних майнових збитків, відповідно до Закону митного права Спільноти 2003 р. № СХХVI (Митний кодекс), може бути розпочато митно-адміністративне провадження або, згідно з положеннями Закону 1998 р. № XIX про кримінальне провадження, розпочинається слідство (кримінальне провадження). У випадку, якщо сума заподіяних збитків (мито, інші збори та податки: на підакцизні товари – акцизний податок та податок і додану вартість) на товари, що не походять з країн – членів ЄС (наприклад, країна походження Україна), не перевищує 100 тис. угорських форинтів, здійснюється митно-адміністративне провадження. Якщо сума заподіяних майнових збитків перевищує 100 тис. угорських форинтів, паралельно порушується і кримінальна справа.

Ст. 396 Закону 2012 р. № С про Кримінальний кодекс застосовано термін “фінансове шахрайство”, що є злочином та включає такі дії, як податкове шахрайство, зловживання акцизом, контрабанда тощо, тобто будь-яку діяльність, що завдає збитки державному бюджету на суму (сума несплачених обов’язкових платежів), що перевищує 100 тис. угорських форинтів. Диспозиція ч. 1. ст. 396 КК Угорщини передбачає такі форми фінансового шахрайства, як учинення шахрайських дій щодо сплати обов’язкових платежів або бюджетних коштів, надання неправдивої інформації або приховання фактичних даних; незаконне використання особою пілг під час сплати обов’язкових платежів або нецільове використання бюджетних коштів. Ступінь відповідальності залежить від розміру заподіяних одному чи декільком бюджетам збитків та інших кваліфікуючих обставин (скоєння фінансового шахрайства неодноразово або за попередньою змовою групою осіб, з використанням підроблених або неправдивих документів тощо), а покарання може становити від 2 до 10 років позбавлення волі.

Повноваження на розслідування в особливо важливих справах надано Головній кримінальній дирекції, в інших справах слідчі процедури здійснюються регіональними кримінальними дирекціями. Відповідно до Постанови Уряду № 273/210 (ХІІ. 9) щодо структури Національної податкової та митної адміністрації та розподілу повноважень між її органами:

– Головна кримінальна дирекція, яка здійснює провадження в особливо важливих справах, має повноваження по всій території країни;

– повноваження для проведення слідчих дій у кримінальних справах має та регіональна кримінальна дирекція, в зоні діяльності якої був скоєний злочин, а якщо місце скоєння злочину не відоме, слідство проводиться тією регіональною кримінальною дирекцією, в зоні діяльності якої злочин було виявлено;

– якщо злочин було скоєно за кордоном, слідство проводиться тією регіональною кримінальною дирекцією, в зоні діяльності якої особа, якою скоєно злочин, має місце проживання або якщо такого немає – місцезнаходження.

Директором Головної кримінальної дирекції для проведення слідчих дій може бути призначена інша регіональна кримінальна дирекція, в зоні діяльності якої проводиться переважна частина слідчих дій або якщо це необхідно для досягнення більш результативної роботи в боротьбі зі злочинністю.

У рамках Національної податкової та митної адміністрації Угорщини функціонує Координаційне бюро (управління), яке активно співробітничав з Європейським бюро боротьби із шахрайством OLAF. Діяльність управління, яке не має статусу юридичної особи, ґрунтується на вимогах національного законодавства. З метою реалізації завдань, пов'язаних із фінансовими інтересами Європейського Союзу, управління активно співпрацює з OLAF та відповідними підрозділами країн – членів ЄС, а також національними установами, співробітничав з угорськими правоохоронними органами та органами влади щодо обміну інформацією, яка становить спільний інтерес⁴⁰⁷.

У рамках взаємодії між Угорщиною та Україною укладено ряд домовленостей з митних питань, до основних з яких слід зарахувати: Угоду між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про взаємну допомогу в митних питаннях від 19 травня 1995 р.; Протокол між Державним комітетом у справах охорони Державного кордону України, Державним митним комітетом України і Прикордонною охороною Угорської Республіки, Управлінням митно-фінансової охорони Угорської Республіки про спільні заходи щодо упорядкування руху автотранспорту через українсько-угорський державний кордон від 13 грудня 1993 р.; Протокол між Державною митною службою України та Митною і фінансовою охороною Угорської Республіки щодо організації обміну інформацією про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України і Угорської Республіки від 11 листопада 2002 р.; Меморандум між Державною митною службою України і Митною і фінансовою охороною Угорської Республіки щодо практичної реалізації положень Угоди між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про взаємну допомогу в митних питаннях від 11 листопада 2002 р.; Протокол між Державною митною службою України і Службою митної і фінансової охорони Угорської Республіки про порядок взаємодії з питань обміну даними митної статистики зовнішньої торгівлі від 08 грудня 2003 р.; Протокол між Державною митною службою України та митною і фінансовою охороною Угорської Республіки про співробітництво в галузі контролю митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України та Угорської Республіки, від 08 грудня 2003 р.

Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр., крім інших питань, пріоритетами у відносинах з Угорщиною визначено забезпечення розвитку туристичних шляхів, зокрема вело-

⁴⁰⁷ Митниця Угорщини: загальна інформація / Національна податкова та митна адміністрація Угорщини. URL: <http://www.vam.hu> (дата звернення: 01.12.2016).

сипедних та пішохідних, і завершення реалізації проекту “Ефективний та безпечний кордон між Угорщиною та Україною”⁴⁰⁸.

2.25. Митна адміністрація Фінляндії

Фінляндія набула членства в Європейському Союзі з 01 січня 1995 р. Розташована на півночі Європи держава межує зі Швецією (спільний кордон – 586 км), Норвегією (729 км), Російською Федерацією (1313 км). Загальна довжина сухопутного кордону – 2628 км, має морські кордони з Естонією (берегова лінія Балтійського моря – 1126 км). Населення країни – 5,4 млн осіб, що становить 1,07 % загального населення ЄС, а територія у 337,03 тис. кв. км становить 7,6 % території Співтовариства⁴⁰⁹.

Главою Фінляндської Республіки є президент, законодавча влада належить парламенту (Едускунте), виконавча влада здійснюється президентом і урядом. Уряд Фінляндії (Державна Рада) уповноважений приймати рішення щодо державного бюджету й обов’язково погоджує міжнародні угоди. До складу Державної Ради (valtioneuvosto) входять обраний парламентом прем’єр-міністр та міністри, призначені за його поданням президентом.

Початком інтеграції Фінляндії в європейські структури вважається 1961 р., коли вона стала асоційованим членом Європейської асоціації вільної торгівлі. У 1972 р. було укладено угоду про вільну торгівлю з Європейським економічним співтовариством (ЄЕС), а в 1986 р. Фінляндія набула повноправного членства в ЄЕС.

Сучасний етап діяльності фінської митниці виокремлюється з 1974 р., коли було прийнято Закон “Про митне управління”. У подальшому він був замінений Законом 1991 р. “Про митну службу”, де було визначено місце митної служби Фінляндії в системі органів влади, встановлено компетенцію та структуру фінської митниці, а також передбачено можливість конкретизації митного законодавства постановами Державної Ради (уряду Фінляндії). Уряд отримав повноваження визначати питання митної служби, вимоги щодо обіймання вищих управлінських посад фінської митниці, компетенцію, структуру та кількість органів управління митними органами, а також статус керівників митної служби країни. Обов’язки фінських митників з контролю за товарами, що ввозяться та вивозяться з країни, включаючи транзитні перевезення, стягнення мит, податків і зборів, були визначені у ст. 2 Закону про митницю 1994 р. Крім того, митна служба Фінляндії була відповідальною за реалізацію митної політики ЄС у країні. Постановою Уряду “Про митну службу” від 10 квітня 2008 р. було суттєво змінено структуру та порядок функціонування фінської митниці. З 01 січня

⁴⁰⁸ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. № 554 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016> (дата звернення: 01.08.2018).

⁴⁰⁹ Фінляндія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Фінляндія> (дата звернення: 01.12.2016).

2009 р. керівним органом митної служби Фінляндії стала Національна митна рада, до складу якої входили Генеральний директор митної служби Фінляндії, його заступник, а також призначені міністром представники Міністерства фінансів. До компетенції Ради було зараховано питання створення, зміни та ліквідації посад у митних органах, за винятком посади генерального директора, який призначається урядом.

Виконуючи фіскальну функцію, митна служба Фінляндії, крім митних платежів і акцизів, уповноважена стягувати ряд нехарактерних для митних органів інших країн податків та зборів: автомобільний і транспортний податок; податок на солодощі; податок на відходи. Від імені Міністерства охорони навколишнього середовища – податок на шкоду, завдану розливом нафтопродуктів; за дорученням Фінського морського управління – суднохідні збори та збори на забезпечення і врятування моряків⁴¹⁰.

До керівного складу Міністерства фінансів Фінляндії входять два міністри Державної Ради: міністр фінансів та міністр державного управління та місцевого урядування. Саме до повноважень міністра державного управління та місцевого урядування поряд з виконанням завдань з організації державного управління, кадрового забезпечення, управління урядовою інформаційною групою та відділом фінансових ринків належить вирішення питань, пов'язаних з митницею, бюджетом ЄС та виконанням функцій урядового фінансового контролю. Решта повноважень Міністерства фінансів належить до компетенції міністра фінансів⁴¹¹.

Міністерство розробляє проекти нормативно-правових актів з митного законодавства та контролює їх виконання, видає розпорядчі документи щодо надання митних пільг та застосування преференцій, порядку нарахування та стягнення митних платежів тощо.

Загальне керівництво митною службою Фінляндії здійснює Міністерство фінансів, функціями якого є розробка економічної політики уряду та контроль за її втіленням, підготовка державних проектів використання фінансових ресурсів, формування державного бюджету і загальне управління фінансами країни в цілому⁴¹². Як зазначають науковці, що досліджували організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах, у Фінляндії митна служба відповідає за вжиття митних заходів, передбачених законодавством ЄС. У Законі про митну службу до її функцій зараховано: провадження митного контролю та інших митних процедур, стягнення мита й акцизного збору, а також ведення статистики зовнішньоекономічної та іншої, пов'язаної з нею, діяльності, інше обслугову-

⁴¹⁰ *Ахромкина Т. Ф.* Таможенная служба Финляндии: современная система организации и функционирование: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 12.

⁴¹¹ Про міністерство / Міністерство фінансів Фінляндії. URL: <http://www.vero.fi/fi-FI> (дата звернення: 01.08.2018).

⁴¹² *Ченцов В. В.* Особливості державного управління митними органами в Європейському Союзі: структурно-функціональний аналіз // Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 2. С. 420.

вання операцій зовнішньої торгівлі. У системі митної служби Фінляндії до 2014 р. фахівці виділяли два управлінських рівні, до яких належали: Головне митне управління, митна лабораторія і митні округи. Керівництво митною службою здійснював генеральний директор, який відповідав за видання нормативно-правових актів, що належали до компетенції Головного митного управління, затверджував загальний регламент роботи митної служби. Митні округи у Фінляндії діяли як незалежні регіональні підрозділи митної служби, а в їх структурі утворювались служби управління, оподаткування, митного огляду, контролю й боротьби зі злочинністю. На місцевому рівні в округах функціонували регіональні (місцеві) підрозділи митної служби, які безпосередньо проводили митний контроль, оформлення та стягнення митних платежів⁴¹³.

Дослідниками історії створення та функціонування митних органів зроблено висновок, що у Фінляндії митниця була найважливішою фіскальною установою і багато в чому забезпечила фінансову самостійність фінської держави під час утвердження її незалежності⁴¹⁴.

На Головне митне управління було покладено завдання здійснення оподаткування, контролю забезпечення внутрішньої та зовнішньої торгівлі ЄС, реалізації спільної митної політики ЄС на території країни. Основне завдання митної служби – адміністрування міжнародних товаропотоків, сприяння законній та протидія незаконній міжнародній торгівлі. До компетенції Головного митного управління зараховано безпосередню координацію, керівництво та контроль за діяльністю всіх митних органів країни, а також питання застосування заходів тарифного регулювання, надходження митних платежів до бюджету ЄС та державного бюджету Фінляндії.

Структура Головного митного управління Фінляндії складалась із центрального апарату, якому підпорядковані п'ять регіональних митних округів: Південний (центр у Хельсінкі), Західний (Турку), Північний (Торніо), Східний (Лаппеенранта), митний округ Аландських островів (які є самостійною адміністративною одиницею), а також митна лабораторія, сфера діяльності якої – вся територія країни⁴¹⁵.

Наступний етап реформування митної служби Фінляндії відбувся два роки тому, коли з 01 січня 2014 р. Головне митне управління та п'ять митних округів припинили свою діяльність, а замість них почав функціонувати єдиний орган – Митна служба Фінляндії.

Нова організаційна структура митних органів була обумовлена адаптацією до змін у міжнародній обстановці та мала врахувати нові умови і методи діяльності, у тому числі рекомендовані міжнародними митними

⁴¹³ Хомутенко В., Запорожець О. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах // Економіст. 2012. № 4. С. 43.

⁴¹⁴ Ахромкина Т. Ф. Таможенная служба Финляндии: современная система организации и функционирование: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 10.

⁴¹⁵ Головне митне управління Фінляндії. URL: http://www.customsonline.ru/toig_fi.html (дата звернення: 01.12.2016).

інституціями. Насамперед зміни обґрунтовані тим, що діяльність митних органів переважно здійснюється в електронній формі. При цьому було враховано, що функції х надання послуг та проведення митного контролю можуть здійснюватись незалежно від зони діяльності митного органу всередині країни, оскільки останні фактично зараховані до повноважень мобільних контрольних патрулів (груп).

Зазначені зміни спрямовані на організацію гнучкого та мобільного виконання функцій та завдань зі здійснення митної справи загальнодержавними підрозділами на території всієї країни. Наслідком реорганізації структури митних органів стало ефективніше використання ресурсів, забезпечення уніфікації та єдиних підходів до організації виконання митних процедур і забезпечення надання послуг у галузі митної справи. При цьому завдання митниць не зазнали змін, вони і в подальшому відповідатимуть за стягнення мита, акцизів і податків з автомобілів, здійснюватимуть митний контроль за міжнародними перевезеннями і товарами, що ввозяться в країну і вивозяться з неї, забезпечуватимуть виконання необхідних митних процедур та ведення статистики зовнішньої торгівлі. Крім цього, митниця продовжить розслідування правопорушень злочинів у галузі митної справи.

Для забезпечення виконання основних функцій у Митниці Фінляндії створено Департамент зовнішньої торгівлі та податків, Контрольно-правоохоронний департамент, Адміністративний департамент і Департамент регіональних підрозділів. Саме до структури останнього з департаментів входить дев'ять митниць (митниця Гельсинкі, Повітряна митниця, Котка, Ваалімаа, Нуйямаа, Іматра, Турку, Торніо і Марієхамн), у складі яких створено митні пости. Завдання Контрольно–правоохоронного департаменту – це насамперед боротьба зі злочинами в митній сфері, інспекційна робота (аудит) і пов'язана з цим аналітична й оперативно-розшукова діяльність, митний контроль та прикордонний контроль, частково зарахований до функцій митних органів, підготовка домовленостей про міжнародне митне співробітництво, захист споживачів від недоброякісної харчової продукції. Сучасне бачення цього структурного підрозділу полягає в тому, що митниця захищає національні інтереси через забезпечення безпеки товарів, запобігання та виявлення транскордонних злочинів і тіньової економічної діяльності таким чином, щоб ця діяльність мала вплив на суспільство та була економічно ефективною. Підрозділи митного аудиту контролюють дотримання законодавства під час здійснення митних формальностей шляхом проведення систематичних перевірок, які базуються на системі аналізу ризиків; за допомогою ефективних попередніх перевірок, що базуються на регламентах ЄС та документах національного рівня створюють рівні умови для конкуренції для всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності, чим сприяють здійсненню міжнародної торгівлі; проводять перевірки в рамках кримінальних розслідувань, а також за наявності підозри на ухилення від сплати податків, чим забезпечують захист суспільства та перешкоджають розвитку тіньової економіки. Підрозділи митного контролю відповідають

за організацію проведення митних процедур, контроль за безпекою продукції (у тому числі продуктів харчування), а також за адміністрування, розвиток та узгодження функцій прикордонного контролю, що зараховані до компетенції митних органів. Адміністративно-експертний підрозділ відповідає за міжнародні відносини в Департаменті, організацію співпраці з іншими відомствами, розвиток інформаційних систем контролю, технічних засобів і технологій, стратегічне планування та контроль законності діяльності митних органів ⁴¹⁶.

З Україною укладено та діє міжнародна Угода між Урядом України і Урядом Фінляндської Республіки про взаємодопомогу в митних справах від 01 липня 1997 р., а також підписаний Держмитслужбою та Національною митною службою Фінляндської Республіки 28 серпня 2000 р. Меморандум про практичне застосування Угоди між Урядом України і Урядом Фінляндської Республіки про взаємну допомогу в митних справах.

2.26. Митна адміністрація Франції

Франція була засновницею ЄЕС (з 1957 р.) і нині відіграє важливу роль у визначенні політики Європейського Союзу. Населення країни у 2016 р. становило 66,8 млн осіб, що дорівнювало майже 13 % загального населення ЄС, а територія 643,5 тис. кв. км становить 14,6 % території Співтовариства ⁴¹⁷.

Країна розташована на заході європейського континенту і має як сухопутні кордони (з Бельгією, Люксембургом, Німеччиною, Швейцарією, Іспанією, Андоррою, Італією та Монако), так і морські: на півдні омивається Середземним морем, на заході – Атлантичним океаном. Особливістю її територіального устрою є те, що, крім метрополії, Франції належать численні заморські території: Гваделупа, Сен-Бартелемі, Сен-Мартен, Французька Гвіана, Мартиніка, Майотта, Реюньйон, Сен-П'єр і Мікелон, Південні й Антарктичні території, Нова Каледонія, Французька Полінезія, Волліс і Футуна.

Главою держави у Франції є президент, який призначає прем'єр-міністра. Виконавча влада здійснюється президентом і Радою Міністрів (урядом). Митне регулювання у Франції здійснюється відповідно до Митного кодексу Європейського Союзу, Митного кодексу Франції (Code des douanes), а також договорів між членами Всесвітньої митної організації, у тому числі Генеральної угоди з тарифів і торгівлі, Конвенції про Гармонізовану систему опису і кодування товарів, Митної конвенції про перевезення вантажів, Брюссельської конвенції про Раду митного співробітництва, Паризької конвенції про охорону товарних знаків, Поштової конвенції

⁴¹⁶ Завдання, стратегія, цінності / Митниця Фінляндії. URL: <http://tulli.fi/tietoa-tullista/tullin-toiminta/tehtavat-strategia-ja-arvot> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴¹⁷ Франція / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Франція> (дата звернення: 01.12.2016).

та інших нормативних актів ЄС і Французької Республіки, а також двосторонніх договорів з митних і торговельно-політичних питань.

Митні органи Франції мають давню історію, упродовж століть їх основним завданням було регулювання потоку товарів, що переміщувались через кордони країни. Пріоритетними завданнями митних органів є захист національної економіки та безпеки громадян. У сучасних умовах французька митниця виявляє вміння адаптуватись до вимог часу та здатність розвивати й урізноманітнювати свої функції для задоволення потреб суспільства і бізнесу з урахуванням таких важливих явищ, як стрімкий розвиток та диверсифікація зовнішньої торгівлі Франції, а також розбудова єдиної Європи після зникнення кордонів у межах Європейського Союзу з 1993 р. Зростає роль митниці у сфері захисту національного простору та підтримки французького бізнесу на міжнародному рівні.

Структура Головного управління митниць та акцизних зборів включає 93 територіальні відділення та децентралізовані служби в метрополії і за кордоном (12 міжрегіональних напрямів), а також спеціалізовані підрозділи, до яких належать: національне управління розвідки та митних розслідувань (створене для протидії шахрайству і транснаціональним злочинним угрупованням), національна служба судових розслідувань, спеціалізована лабораторія Головного управління митниць та акцизних зборів; служба аналізу ризиків; підрозділ кадрового управління та професійної підготовки; національне управління статистики зовнішньоекономічної діяльності, інформаційний центр, а також національний митний музей у м. Бордо.

Колегіальним органом управління митної служби Франції є Адміністративна рада, що складається з генерального директора, шефа кабінету, начальників підуправлінь і шефа інспекції регіональних служб. Безпосередньо генеральному директору підпорядковано дві служби: інспекція регіональних служб і французький комітет зі спрощення процедур у зовнішній торгівлі. Інспекція регіональних служб контролює діяльність митних служб на місцях. На практиці цей орган є лише дорадчим при генеральному директорові. Як правило, інспекції проводяться центральним апаратом або рахунковою палатою Міністерства фінансів. Кабінет складається з двох відділів: інформації та зв'язку; технічного співробітництва⁴¹⁸.

Основними місіями митної адміністрації Франції, підпорядкованої Міністерству економіки та фінансів, називають: податкову місію, місію підтримання конкурентоздатної торгівлі та місію захисту і безпеки. Вважається, що насамперед митна адміністрація має забезпечувати поповнення державного бюджету (надходження від митниць становлять 13–15 % державних доходів) і бюджету ЄС. Митниці забезпечують не лише контроль за сплатою платежів, але й протидію ухиленню від належного оподаткування. Таким чином, гарантується стягнення податків під час імпорту товарів в ЄС, ПДВ на імпортовану до ЄС продукцію; акцизів та непрямих

⁴¹⁸ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 47.

податків на сигарети, алкоголь та нафтопродукти. Крім того, митні органи беруть участь у контролі за поверненням ПДВ у ході торгівлі всередині Співтовариства ⁴¹⁹.

Науковці зазначають, що французька митниця вважається однією з найсуворіших серед митниць ЄС. Виконання функцій, спрямованих на захист як економічних, так і інших життєво важливих функцій держави, ставить митну систему Франції в один ряд з такими правоохоронними структурами, як прокуратура та поліція ⁴²⁰.

Митне законодавство Франції виконує роль впливового важеля, який забезпечує належне функціонування не лише національного, але й єдиного європейського ринку. Ключовими позиціями тут вважаються контроль за дотриманням правил торгівлі та вимог сільськогосподарської політики ЄС, установлених Всесвітньою митною організацією; захист національної та європейської економіки від недобросовісної конкуренції, в ході якого здійснюються антидемпінгові заходи та боротьба з контрафактною продукцією; протидія шахрайству та сприяння міжнародній торгівлі шляхом швидкого та ефективного управління ланцюгами постачань; надання індивідуальних спрощень та послуг у галузі митної справи, а також розвиток статистики міжнародної торгівлі. Про досягнення французьких митників у спрощенні процедур контролю переконливо свідчать такі факти: у 2015 р. час митного оформлення для 94 % декларацій становив 4,38 хв, для порівняння у 2004 р. на таке оформлення витрачалось 13 хв, а відсоток декларацій, що подаються в електронному вигляді, наближається до 90 %.

Захист здоров'я та безпеки громадян здійснюється різними методами, що є у розпорядженні французької митниці. Насамперед це перешкоджання різним видам торгівлі людьми, наркотичними препаратами, зброєю та вибуховими речовинами, тваринами і рослинами, що перебувають під загрозою зникнення; контроль за переміщенням шкідливих та отруйних відходів у межах єдиного ринку ЄС; а також контроль за переміщенням стратегічних об'єктів подвійного призначення, радіоактивних продуктів і культурних цінностей. Завдяки заходам контролю на кордоні митниця забезпечує дотримання вимог національного законодавства і гарантії якості та безпеки промислової продукції, що ввозиться з країн, які розташовуються за межами Європейського Союзу. Для цього проводяться документальні перевірки та лабораторні дослідження ⁴²¹.

Над виконанням покладених на митну адміністрацію Франції завдань працюють 17 000 співробітників (агентів). Вони проходять службу в під-

⁴¹⁹ Митна адміністрація / Міністерство економіки і фінансів Франції. URL: <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11602-les-multiples-missions-de-la-douane-francaise> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴²⁰ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 48.

⁴²¹ Митна адміністрація / Міністерство економіки і фінансів Франції. URL: <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11602-les-multiples-missions-de-la-douane-francaise> (дата звернення: 01.12.2016).

розділах двох напрямів: комерційному (54 % штату, оформлюють товари і справляють прями й непрямі податки) та спостереження (в якому задіяно 46 % штату, і завдання якого – моніторинг громадян, транзитних вантажів і транспорту)⁴²².

Особовий склад французької митниці працює на території метрополії та колоній. Функціонують 200 бюро митниць і акцизних зборів у центрах виноградарства, 270 наземних і морських пунктів спостереження (бригад), а також 12 міжрегіональних і 42 регіональні митні дирекції. Мережа останніх залежить не від адміністративного поділу Франції, а від важливості реалізації митних функцій у тому чи іншому місці. Регіональні дирекції спрямовують і координують роботу митних відділів, які є місцевими “митними офісами”, що, як правило, складаються (крім управлінь з послуг, менеджменту і логістики) з таких підпорядкованих структур: митні бюро (надають митні послуги), служби акцизних зборів у центрах виноробства (стягують акцизи) та митні бригади (виконують функцію нагляду й митного контролю). Є також чотири специфічні регіональні митні дирекції, які, крім митної, виконують функцію берегової охорони (по одній для кожної берегової лінії): 1) Каналу й Північного моря (базується в Руані); 2) Нант для Атлантичного океану та частини каналу Бретон; 3) Марсель для середземноморського узбережжя; 4) Антильські острови – Гайани (розташована у Форт-де-Франс). Бригади та митні бюро становлять переважну більшість митних органів і є нижчим рівнем, відповідальним за адміністрування митних податків і зборів⁴²³.

Французька митниця бере активну участь у протидії терористичній діяльності, а для посилення у цьому напрямі у 2016–2017 рр. передбачено збільшити штатну чисельність підрозділів спостереження та розвідувальних підрозділів на 1000 осіб та виділити з бюджету 45 млн євро для вдосконалення екіпіровки офіцерів (спецодяг, бронежилети, зброя, транспорт), придбання спеціального обладнання та засобів комунікації. Крім того, додатково планується залучити 16,4 млн євро як ІТ-інвестиції. В рамках ухваленого урядом Франції проекту “Митниця-2018” проводяться безпрецедентні заходи для посилення антитерористичного напрямку діяльності митних органів, які є невід’ємною частиною національних сил безпеки. Слід зазначити, що в арсеналі офіцерів митної адміністрації Франції, крім звичайних засобів митного контролю, наявна велика кількість різно олеті, автотомати, кулемети), спеціального технічного обладнання для виявлення небезпечних об’єктів (багатоваріантні сканери, аналізатори, спектрометри, рентгенологічне обладнання тощо), а також спеціальних транспортних засобів (автомобілі, броньовані машини, мотоцикли, катери, гелікоптери).

⁴²² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 48.

⁴²³ Хомутенко В., Запорожець О. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах // Економіст. 2012. № 4. С. 44.

До випадків, коли дозволено застосування вогнепальної зброї з метою захисту, ст. 56 Митного кодексу Франції зараховує такі обставини:

- існування загрози агенту митниці з боку озброєних осіб;
- неможливість в інший спосіб зупинити автомобілі, човни або інші транспортні засоби, якщо їх водії не виконують вимогу щодо припинення руху;
- неможливість в інший спосіб перешкодити втечі осіб, оголошених у розшук;
- неможливість захопити живих собак, коней або інших тварин, що використовуються для неконтрольованого та незаконного переміщення товарів через митний кордон.

Посадові особи митних органів Франції під час здійснення свої обов'язків мають бути чітко ідентифіковані, що досягається носінням форменого одягу або спеціальних пов'язок з написом “митниця”, якщо вони працюють у цивільному одязі.

Як і практично всі митні адміністрації світу, французькі митники мають право застосовувати таку форму митного контролю, як особистий огляд. Важливо, що у Франції розроблено ряд інструкцій щодо порядку здійснення таких процедур, які забезпечують належний рівень поваги до особи, що оглядається, та дотримання вимог конфіденційності отриманої інформації. За наявності достатніх підстав вважати, що особа переміщує наркотичні речовини, приховані в порожнинах тіла, дозволяється за письмовою згодою таких осіб піддавати їх медичним дослідженням, включаючи ультразвукову та іншу діагностику. За відсутності згоди особи митники мають право вимагати дозволу на дослідження порожнин тіла в суду. Слід зауважити, що відмова підкоритись припису судових органів карається тюремним ув'язненням на строк до одного року і штрафом в розмірі 3750 євро.

Цікаві запропоновані у 2016 р. зміни до французького законодавства у сфері боротьби з відмиванням незаконно отриманих коштів та фінансуванням тероризму, якими передбачено дозвіл на проведення “ударної закупки” у сфері незаконної торгівлі зброєю та часткові спрощення процедури доказування в справах про незаконне відмивання контрабандних коштів⁴²⁴.

У рамках взаємодії між Францією та Україною укладено ряд домовленостей з митних питань, до основних з яких слід зарахувати Угоду про співробітництво в галузі стандартизації, сертифікації, якості та метрології між Кабінетом Міністрів України і Урядом Франції від 24.04.1997 р. та Угоду між Урядом України і Урядом Французької Республіки про взаємну адміністративну допомогу з метою запобігання митним порушенням, їх розслідування та припинення від 09.07.1997 р.

⁴²⁴ Митна адміністрація / Міністерство економіки і фінансів Франції. URL: <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11602-les-multiples-missions-de-la-douane-francaise> (дата звернення: 01.12.2016).

2.27. Митна адміністрація Хорватії

Хорватія – наймолодший член Європейського Союзу (з 01 липня 2013 р.). Країна, розташована у північно-західній частині Балканського півострова, між Центральною Європою і Середземномор'ям, має спільні кордони з Боснією і Герцеговиною (932 км), Угорщиною (329 км), Словенією (501 км), Сербією (241 км) і Чорногорією (25 км). Загальна довжина сухопутного кордону становить 2197 км. Морські кордони були визначені між Італією та Чорногорією і нині становлять 930 км. Населення країни – 4,2 млн осіб, що становить 0,8 % загального населення ЄС, а територія у 56,5 тис. кв. км становить 1,2 % території Співтовариства⁴²⁵.

Республіку Хорватію очолює президент, а уряд – прем'єр-міністр. Митна адміністрація Хорватії підпорядковується Міністерству фінансів (як і Податкова адміністрація), входить до його складу та має назву Митне управління Міністерства фінансів. Будучи сучасною і конкурентоздатною митною службою Європейського Союзу, вона надійно й ефективно функціонує, використовуючи національні, європейські та міжнародні стандарти і практику.

Місія митної адміністрації – забезпечення захисту і безпеки суспільства, ринків та фінансових інтересів Хорватії та Європейського Союзу шляхом ефективного нарахування та стягнення митних платежів, акцизів та інших зборів та завдяки налагодженню партнерських відносин з бізнесом⁴²⁶.

Митне управління як структурна одиниця Міністерства фінансів:

- забезпечує технічну базу для розвитку економіки та політики в галузі митної справи, акцизів, тарифного і нетарифного регулювання;
- проводить заходи з їх реалізації;
- організовує та здійснює контроль за роботою митних органів; здійснює моніторинг та опрацювання даних щодо експорту, імпорту і транзиту товарів;
- здійснює митний контроль пасажирських та вантажних міжнародних перевезень з урахуванням міжнародних домовленостей з торгівлі та двосторонніх договорів щодо міжнародних автомобільних перевезень;
- здійснює на всій території Хорватії перевірки фізичних та юридичних осіб з питань сплати акцизів;
- забезпечує ведення митної статистики переміщуваних через кордон товарів;
- контролює правильність нарахування та сплати митних платежів, акцизних та інших зборів, що підлягають сплаті під час випуску у вільний обіг, та вживають заходів з їх стягненню;

⁴²⁵ Хорватія / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Хорватія> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴²⁶ Митна адміністрація / Міністерство фінансів Хорватії. URL: <https://carina.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesce-o-radu-carinske-uprave-za-2016-godinu/4779> (дата звернення: 01.12.2016).

- здійснює контроль за переміщенням іноземної валюти пасажирами;
- виявляє та запобігає митним і валютним злочинам та іншим правопорушенням щодо акцизів і окремих податків;
- здійснює провадження щодо проступків під час порушення митних і акцизних правил, у необхідних випадках вживає заходів щодо відкриття кримінального провадження;
- вживає необхідних заходів щодо будівництва, обслуговування та модернізації митних об'єктів;
- забезпечує роботу з персоналом, професійну підготовку та освіту співробітників митних органів;
- контролює роботу міжнародних перевізників, проводить кваліфікуючі іспити і видає ліцензії на здійснення міжнародних перевезень;
- співпрацює із зарубіжними митними службами та міжнародними організаціями в галузі митної справи⁴²⁷.

Структура митного управління організаційно поділяється на три стратегічних рівня залежно від компетенцій та складності діяльності: національний і міжнародний рівень представлений Центральним офісом митного управління, на регіональному рівні утворено 4 відділення митної адміністрації, на місцевому (локальному) рівні функціонують 10 прикордонних митних офісів і 18 митних офісів (митниць).

Така модель організації реалізує основні принципи функціонально, горизонтально і вертикально пов'язаної структури та дозволяє оптимально й ефективно виконувати стратегічні завдання зі стягнення податків, захисту фінансових інтересів та забезпечення безпеки суспільства.

Внутрішні структурні підрозділи Центрального офісу Митної адміністрації поділені на 11 секторів, 36 служб та 44 відділи. У 4 регіональних відділеннях митної адміністрації утворено всього 28 служб і 24 відділи, водночас у 18 митницях створено 18 служб моніторингу, 18 служб акцизів і спеціальних податків і 27 служб зі здійснення митних процедур. У 10 прикордонних митницях утворено 25 підрозділів зі здійснення митних процедур.

Фактична кількість посадових осіб та працівників у Митному управлінні упродовж 2016 р. становила 2895 осіб (1174 жінки і 1721 чоловік), з яких 52 % мають середню вищу освіту, 28 % вступили на службу після завершення навчання у вищих навчальних закладах і лише 20 % мають найвищий рівень вищої освіти⁴²⁸.

Як базовий договір щодо співробітництва в митних питаннях між Україною та Хорватією слід розглядати Угоду між Кабінетом Міністрів

⁴²⁷ Про митну службу: Закон Хорватії від 05.07.2013 р. URL: https://carina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Procedure/Propisi//NDoc_2349.pdf (дата звернення: 01.12.2016).

⁴²⁸ Митна адміністрація / Міністерство фінансів Хорватії. URL: <https://carina.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesce-o-radu-carinske-uprave-za-2016-godinu/4779> (дата звернення: 01.12.2016).

України і Урядом Республіки Хорватія про взаємну допомогу в митних справах від 31 травня 2007 р. У листопаді 2016 р. голова Державної фіскальної служби України та віце-прем'єр-міністр Республіки Хорватія підписали Протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Хорватія про зміни та доповнення до зазначеної угоди.

На думку керівника ДФС, скоординована співпраця України та Хорватії сприятиме покращанню митного контролю на кордонах та захисту фінансової безпеки держави, а потенціал щодо розвитку українсько-хорватських відносин у сфері митної справи достатньо серйозний. Зокрема, йшлося про технічну допомогу та обмін інформацією між відповідними митними органами з питань правильного застосування митного законодавства, щодо перевезення і відвантаження товарів, їхнього розташування, призначення, вартості та походження, а також щодо вчинених або запланованих дій, які порушують або можуть порушити митне законодавство ⁴²⁹.

2.28. Митна адміністрація Чеської Республіки

Чеська Республіка (з 2016 р. також використовується друга офіційна назва – “Чехія”) була прийнята до Європейського Союзу 01 травня 2004 р. Держава, розташована в центральній Європі, має 2303 км державних кордонів: з Польщею (786 км), зі Словаччиною (488 км), з Австрією (приблизно 500 км) і Німеччиною (811 км). Населення країни 10,5 млн осіб, що становить 2,1 % загального населення ЄС, а територія – 78,9 тис. кв. км, що становить 1,8 % території Євросоюзу ⁴³⁰.

Як самостійна держава Чеська республіка з'явилася 01 січня 1993 р. у результаті розділення Чеської і Словацької Федеральних республік. Згідно з Конституцією, глава держави – президент, якому надані особливі повноваження: пропонувати суддів Конституційного Суду, за певних умов розпускати парламент, накладати вето на закони. Він також призначає голову уряду – прем'єр-міністра, який устанавлює напрям внутрішньої і зовнішньої політики, а також інших членів урядового кабінету за поданням прем'єр-міністра.

Чеський парламент двопалатний, складається з палати депутатів, яка є головним законодавчим органом країни, і сенату. Уряд Чехії функціонує відповідно до Закону № 2/1969 “Про створення міністерств та інших центральних органів державного управління Чеської соціалістичної республіки” з подальшими змінами. Згідно із зазначеним Законом центральним органом державної влади у сфері бюджетної політики, національних доходів, фіскальної політики, макроекономічних та фіскальних прогнозів для

⁴²⁹ Україна та Хорватія поглиблюють співпрацю у митній сфері. URL: <http://logistics.org.ua/roman-nasirov-ukrayina-ta-horvatiya-pogliblyuyut-spivpracyu-u-mitnij-sferi-83327> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴³⁰ Чеська Республіка / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 01.12.2016).

підготовки державного бюджету є Міністерство фінансів. Крім іншого, на міністерство покладаються завдання контролю за податками, зборами і митом, захисту іноземних інвестицій, протидії відмиванню коштів, отриманих незаконним шляхом, координації на національному рівні застосування міжнародних санкцій для підтримки міжнародної безпеки і миру, захисту основних прав людини, розгляду питань субсидованого імпорту та вжиття заходів захисту щодо ввезення такої продукції⁴³¹.

Чеська митна адміністрація підпорядковується Міністерству фінансів та являє собою державний орган, до сфери відповідальності якого входить забезпечення національної безпеки у галузі митної справи та деяких податків, а також окремих видів діяльності.

Місією митних органів визначено захист економічних інтересів та інтересів безпеки Чеської Республіки і Європейського Союзу та його громадян, активну підтримку торгівлі та послідовну боротьбу із шахрайством, а їхня діяльність спрямована на досягнення високої ефективності щодо захисту фіскальних інтересів Чехії та Європейського Союзу і його громадян. Митниці посідають чільне місце в системі правоохоронних органів Чеської Республіки у сфері протидії переміщенню небезпечних товарів і таких, що містять ризик ухилення від оподаткування.

Митна адміністрація Чеської Республіки є складовою частиною системи митного контролю в рамках єдиної митної території Європейського Союзу. Вона реалізує цей контроль на основі єдиних митних правил Європейського Союзу. Посадові особи митних органів забезпечують здійснення митного оформлення залежно від обраної процедури, нараховують і стягують митні платежі. Крім інших заходів, забезпечує експортний контроль, реалізацію спільної сільськогосподарської політики ЄС, контролює дотримання правил поводження з відходами, торгівлі охоронюваними видами рослин і тварин, а також міграційних правил. Митниці є адміністратором акцизного податку і виступають гарантами правильного нарахування та сплати акцизів незалежно від того, чи обкладаються ними товари, що імпортуються або експортуються в країни за межами ЄС, виникають від торгівлі на внутрішньому ринку ЄС або належать до товарів, вироблених і споживаних у Чеській Республіці. Упродовж тривалого періоду пріоритетним напрямом митної діяльності є забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності. Митні органи здійснюють контроль у цій галузі на двох рівнях: у рамках митних процедур, а також під час проведення перевірок, пов'язаних із захистом внутрішнього ринку або захистом прав споживачів.

Як і переважна більшість митних служб інших країн, чеська митна адміністрація виконує дві основні функції: захист і регулювання внутрішнього ринку шляхом застосування тарифних заходів, а також захист від потрапляння товарів, що можуть загрожувати життю і здоров'ю людей, тваринному і рослинному світу. Фактор вступу Чехії до Європейського

⁴³¹ Там само.

Союзу значною мірою вплинув на процеси модернізації митного адміністрування як у частині митних процедур, так і в галузі інформаційних технологій та обумовив довгострокову перспективу зближення митного законодавства та митних процедур з європейськими стандартами. Через розширення ЄС було припинено митний контроль на кордонах Чехії, що привело до зменшення кількості співробітників, а з іншого боку – митні органи отримали нові завдання, пов'язані зі спільною сільськогосподарською політикою та веденням статистики торгівлі Співтовариства. До змін у структурі митної адміністрації привели зміни функції щодо адміністрування нових податків і зборів: з 2004 р. митні органи Чехії стягують акцизи (на етиловий спирт, пиво, вино, тютюнові вироби); з 2008 р. – екологічні збори, податки на природний газ, тверде паливо та електроенергію; з 2015 р. – новий акцизний податок на тютюнову сировину та податок на додану вартість на імпортовану з третіх країн продукцію.

Основними завданнями митних органів Чехії визначено: здійснення процедур митного контролю та оформлення; боротьба з митними правопорушеннями; контроль сплати податків і акцизів на пальне; оперативний контроль за товарами, не випущеними у вільний обіг, з використанням мобільних груп; нагляд за окремими видами діяльності; захист природного середовища; впровадження новітніх технологій у митну діяльність; проведення лабораторних досліджень; здійснення міжнародного співробітництва та підвищення рівня професійної підготовки особового складу.

Після приєднання країни до Європейської Спільноти здійснення митних процедур у Чехії відбувається за правилами, встановленими не лише національним законодавством, але й за єдиними для всіх країн – членів ЄС нормами. При цьому чеська митна служба бере активну участь у процесі модернізації митних процедур, котрі базуються на впровадженні сучасних інформаційних технологій та ставлять за мету утворення електронної митниці. Вже наприкінці 2012 р. митними органами Чехії було досягнуто такого високого рівня впровадження електронного декларування, що 99,9 % експортних декларацій і 93 % імпортних оформлювались в електронному вигляді.

Організаційна структура митної адміністрації Чехії дворівнева і складається із Головного управління та 15 підпорядкованих митниць. До складу митниць як структурні підрозділи включено митні відділення (локальні офіси)⁴³².

Як зазначають дослідники, територіальна компетенція митних органів і проходження кордонів митної прикордонної смуги по території (територією) країни встановлюється розпорядженням Міністерства фінансів (МФ) № 47/1993. У Розпорядженні подається перелік територіальних органів і населених пунктів, на які поширюються їхні дії, і перелік населених пунктів, якими визначаються межі митної прикордонної смуги на ділянках

⁴³² Митна адміністрація Чехії. URL: <https://www.celnisprava.cz/en/clo/Pages/default.aspx> (дата звернення: 01.12.2016).

державних кордонів окремих держав, з якими межує Чеська Республіка. Митна прикордонна зона є частиною митної території, вона обмежена лінією на віддаленні до 25 км від державного кордону, а навколо митниць в аеропортах – 25 км⁴³³.

Особливість Чеської Республіки проявляється у тому, що за винятком міжнародних аеропортів (де митниці виконують усі заходи, пов'язані з класичним контролем на кордонах) вона не має кордонів із країнами, які не є членами ЄС.

Митниці – це основні виконавчі підрозділи митної адміністрації, в яких зосереджені всі функції з контролю та оформлення. Митні і податкові процедури також уповноважені здійснювати локальні офіси, які є підрозділами митниць.

Другим важливим напрямом функціонування митної адміністрації є виявлення порушень митного або податкового законодавства під час імпорту, експорту або транзиту товарів, а також розслідування протиправної діяльності. Крім процесуальних повноважень, у розпорядженні підрозділів, що здійснюють такі розслідування, є сучасне технічне оснащення, яке дозволяє проводити спостереження за особами та об'єктами, контрольовані поставки та використовувати інформаторів. Діяльність таких підрозділів спрямована проти осіб, що підозрюються у вчиненні тяжких злочинів та злочинних угруповань. Досить результативна робота чеських митників щодо боротьби з наркотиками. Митна адміністрація співпрацює в цьому напрямі з рядом міжнародних організацій, інформаційних систем і робочих груп та оцінюється як надійний партнер, наділений необхідними повноваженнями та засобами для співробітництва на високому професійному рівні.

Митні органи здійснюють контроль не лише на автомобільних дорогах, але й на всій території Чеської Республіки, у тому числі на об'єктах залізничного, повітряного та водного транспорту. Для виконання таких оперативних завдань використовуються групи мобільного нагляду, здатні патрулювати та супроводжувати поставки товарів, що перебувають під митним контролем, та окремі види високоліквідних і підакцизних товарів (алкогольні напої, тютюнові вироби, контрафактні товари). Персонал мобільних груп уповноважений оглядати транспортні засоби (у тому числі вантажні приміщення, кабіну і документи на переміщені товари), вимагати докази дотримання митного і податкового законодавства, встановленого маршруту і строків доставки. Крім митних питань, такі мобільні митні підрозділи мають право контролювати дотримання умов переміщення небезпечних вантажів, професійну придатність екіпажів транспортних засобів, які здійснюють міжнародні перевезення, а також внесення плати за користування дорогами. Об'єктом контролю мобільних патрулів є поставки товарів подвійного призначення в рамках Співтовариства, дотримання умов митних режимів, дотримання правил поведінки з відходами тощо.

⁴³³ Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З. О. Буричка. Тернопіль: Астон, 2002. С. 126–127.

У випадках виникнення надзвичайних ситуацій (наприклад, повінь) їх залучають до виконання завдань у рамках Інтегрованої системи порятунку Чеської Республіки.

Митні спеціалісти підрозділів нагляду виконують переважно інспекційну діяльність, зосереджену на перевірках правильності та повноти оподаткування окремих видів продукції (мінеральні оливи, тютюн, тютюнова сировина та продукція, алкогольні напої), дотримання вимог до маркування парфумів і тютюнових виробів, обмежень і заборон щодо продажу спиртних напоїв у не призначених для цього місцях. Даний підрозділ контролює дотримання прав інтелектуальної власності, умов міжнародної торгівлі видами дикої фауни та флори, переміщення історичних та культурних цінностей. Такий контроль проводиться у взаємодії із чеською торговою інспекцією, ветеринарною службою, міграційною службою та інспекціями з праці.

Одним із головних напрямів своєї діяльності митна адміністрація вважає впровадження сучасних наукових досягнень, сучасного інформаційно-телекомунікаційного обладнання, що дозволяє застосовувати спрощені митні процедури, прискорює їх виконання та робить митний сервіс якісним, швидким і доступним для бізнес-структур. Після вступу Чехії до ЄС для технічного забезпечення нових компетенцій митних органів була проведена глибока модернізація митних органів, насамперед їх мобільних підрозділів та підрозділів нагляду. Важливу роль в організаційній структурі митної адміністрації відіграють митні лабораторії, результати досліджень яких використовуються у багатьох сферах митної діяльності, у тому числі для правильної класифікації товарів.

Система професійної освіти в митній адміністрації Чехії побудована на принципі безперервності навчання і призначена для всіх категорій співробітників. Мета навчання полягає у формуванні такого рівня кваліфікації співробітника, який би забезпечив виконання всіх функцій та процедур, що належать до компетенції митного органу, й одночасно став базою для кар'єрного зростання.

Основні завдання у сфері захисту ринку та безпеки міжнародної торгівлі в цілому спільні для всіх митних адміністрацій. Оскільки зовнішньоекономічні операції контролюються як мінімум двома митницями, кожна з яких здійснює перевірку лише частини бізнес-операції, надзвичайно важливе питання налагодження співробітництва митних органів. Чеська Республіка уклала більше двадцяти договорів про взаємодопомогу в митних справах з іншими країнами, приєдналась до конвенції в цій галузі, а її митна адміністрація посіла чільне місце серед членів Всесвітньої митної організації, що також сприятливо впливає на встановлення зв'язків з митними службами по всьому світу. Цілком зрозуміло, що найтісніші відносини склались між митними органами Європейського Союзу, які спільними зусиллями забезпечують контроль на єдиній митній території Співтовариства.

З метою забезпечення ефективного міжнародного співробітництва в Чехії було створено Національне координаційне бюро, яке забезпечує

централізоване збирання інформації та надання інформаційної підтримки підрозділам, що здійснюють розслідування фактів порушення національного законодавства та нормативно-правових актів Співтовариства. Для протидії розповсюдженню наркотиків, а також для забезпечення захисту митних органів використовуються службові собаки (натреновані на виявлення наркотиків та сигарет), для підготовки яких митна адміністрація має власний навчальний центр, який отримав статус європейського.

Останнім часом функція чеських митних органів із захисту суспільства та природного середовища поступово превалює над традиційною фіскальною функцією. Прискорення ця тенденція отримала після 11 вересня 2001 р. через необхідність контролю за міжнародними передачами озброєнь і техніки військового призначення, небезпечних біологічних речовин, радіоактивних матеріалів, у тому числі товарів подвійного призначення⁴³⁴.

Правову підставу для співробітництва у сфері митної справи між Чеською Республікою та Україною утворюють Угода між Урядом України і Урядом Чеської Республіки щодо взаємної допомоги у митних питаннях від 19 березня 1997 р. та Протокол між Державною митною службою України, Державним комітетом статистики України, Чеським статистичним управлінням і Генеральним митним директором Чеської Республіки про співробітництво у сфері обміну митною та статистичною інформацією від 17 вересня 2009 р.

2.29. Митна адміністрація Швеції

Швеція була прийнята до Європейського Союзу 01 січня 1995 р. Розташована в Північній Європі на Скандинавському півострові країна омивається водами Балтійського моря, межує та має сухопутний кордон з Норвегією (1619 км) і Фінляндією (614 км), з'єднана з Данією мостом-тунелем через протоку Ересунн. Населення країни у 2016 р. нараховувало 9,5 млн осіб, що становить 1,9 % загального населення ЄС, а територія – 459,9 тис. кв. км, що становить 10,2 % території Євросоюзу⁴³⁵.

Король Швеції здійснює представницькі повноваження та є главою держави, яка за політичною системою є конституційною монархією. При цьому роль конституції виконують чотири основні закони: Форма правління (1974 р.), Акт про престолонаслідування (1810 р.), Акт про свободу друку (1949 р.), Основний закон про свободу висловів (1991 р.). Швеція підтримує скандинавську модель системи соціального забезпечення, надаючи своїм громадянам обов'язкове медичне страхування та вищу освіту. Швеція посідає восьме місце у світі в переліку країн з найвищим номінальним ВВП на душу населення та дуже високі місця в інших рейтингах, як-то якості життя, здоров'я, освіти, захисту громадських та політичних прав,

⁴³⁴ Митна адміністрація Чехії. URL: <https://www.celnisprava.cz/en/clo/Pages/default.aspx> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴³⁵ Швеція / Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Швеція> (дата звернення: 01.12.2016).

конкурентоспроможності, рівності, процвітання та людського розвитку. І хоча країна є членом ЄС з 1995 р., однак на загальнонаціональному референдумі відмовилась від приєднання до єврозони. Швеція є унітарною державою, розділеною на 21 лен та 290 комун.

Законодавча влада належить парламенту (ріксдагу), виконавча – уряду на чолі з підзвітним ріксдагу прем'єр-міністром. У Швеції створено і функціонує Урядовий офіс (Government Offices), завданням якого є надання допомоги уряду та міністерствам в управлінні Швецією. Урядовий офіс складається із секретаріату прем'єр-міністра, одинадцяти міністерств та Управління з адміністративних питань. Одним з одинадцяти міністерств є Міністерство фінансів, в якому працює близько 400 співробітників, 5 % з яких (не більше 20 посадовців) є політичними призначенцями.

Фактично в Міністерстві фінансів віднедавна є три міністри: власне міністр фінансів, котрий очолює міністерство, міністр з питань фінансових ринків та справ споживачів (заступник міністра фінансів) та міністр державного управління.

Міністри самостійно можуть обирати найбільш наближених співробітників: державних секретарів, помічників державних секретарів, політичних радників та прес-секретарів (саме вони становлять політично обумовлений п'ятивідсотковий штат співробітників, які допомагають міністрам керувати роботою міністерства. Державні секретарі, безпосередньо підзвітні міністрам, відповідають за чітко визначені напрями політики. Вони допомагають міністрам у плануванні, координації та подальшій реалізації діяльності міністерства. Помічник державного секретаря та політичні радники сприяють політичному керівництву довідковими матеріалами, політичними оцінками, допомогою у плануванні та координації, а прес-секретарі допомагають міністрам налагодити контакти із засобами масової інформації.

Щоденну роботу Міністерства фінансів забезпечують різноманітні відомства, кожне з яких має власного керівника департаменту. Досить великі департаменти поділені на відділи. Керівники департаментів та відділів призначаються урядом, при цьому їх призначення не є політично обумовленими. Станом на 2016 р. Міністерство фінансів Швеції у своєму складі має 9 підрозділів з різними сферами відповідальності та діяльності:

Департамент з питань державного управління (відповідає за фінансові та правові питання місцевого урядування, управління агентством, статистику, регулювання грального бізнесу, державне управління, політику працевлаштування, закупівлі та проблеми споживачів);

Департамент з координації та підтримки (відповідає за питання кадрового забезпечення міністерства, планування діяльності та підтримку фінансового адміністрування);

Бюджетний департамент (відповідає за керівництво та координацію роботи уряду з формування державного бюджету, бюджетної політики, її регулювання та реалізації);

Департамент з економічних питань (контролює, аналізує та оцінює реальний стан розвитку шведської економіки та державних фінансів, а також відповідає за використання та розподіл національних ресурсів);

Департамент фінансових ринків та інститутів (відповідає за стабільність фінансової системи держави, захист прав споживачів на фінансових ринках, національну політику займів, пенсійні фонди, а також регулювання діяльності компаній, товарів і послуг на фінансових ринках);

Департамент комунікацій (планує, координує та розвиває комунікації уряду у сфері відповідальності міністерства);

Міжнародний відділ (координує міжнародні питання і проекти Міністерства фінансів та формує позицію Швеції);

Юридичний секретаріат (консультує з митних питань керівництво міністерства та всі підрозділи, за винятком департаменту фінансових ринків і інститутів та податкової і митної служби);

Податковий та митний департамент (відповідає за розробку пропозицій до законодавства про податки та внески соціального забезпечення, а також з питань митної справи⁴³⁶).

Шведська митна адміністрація (Митне управління Швеції) є державним органом, який здійснює регулювання потоками товарів, що ввозяться/вивозяться зі Швеції, сприяє безпеці суспільства та забезпечує справедливу конкуренцію у сфері торгівлі. Митні органи спрощують легальну торгівлю та запобігають незаконній торгівлі, пропонують гнучкі митні процедури для міжнародної торгівлі, спрощений контроль під час перетину кордону громадянами та ефективний захист кордону.

Митне управління є представництвом шведського парламенту та уряду. Очолює шведську митну адміністрацію генеральний директор, який має одного заступника, а її структура сформована відповідно до трьох основних напрямів функціонування митних органів: підрозділи, що забезпечують правозастосування в митній справі на території закріпленого регіону (Північ, Стокгольм та Мальмьо); підрозділи, що забезпечують митне регулювання (протидії правопорушенням, митного контролю, а також дозволів та сертифікатів); допоміжні підрозділи (адміністративний департамент, інформаційних технологій, роботи з персоналом, комунікативний та правового забезпечення)⁴³⁷.

Основна мета митних органів Швеції полягає у контролі руху товарів, забезпеченні конкурентного торгового нейтралітету і сприянні безпечному суспільству. Уряд Швеції сформулював три основні завдання митної адміністрації Швеції: правильність і простий порядок установа митних зборів; боротьба з контрабандою (митні органи повинні приділяти пріоритетну увагу боротьбі з організованою та масштабною злочинністю); довіра громадян та організацій митній службі. Митна служба повинна виконувати свої обов'язки так, щоб громадяни та організації могли довіряти митним органам⁴³⁸.

⁴³⁶ Структура Міністерства фінансів Швеції. URL: <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/organisation> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴³⁷ Організація / Митниця Швеції. URL: <http://www.tullverket.se/en/aboutcustoms/organisation.4.7df61c5915510cfe9e76ba7.html> (дата звернення: 01.12.2016).

⁴³⁸ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 57–58.

Шведська митниця уповноважена парламентом та урядом країни на адміністрування мита, податку на додану вартість та інших зборів. До сфери її відповідальності належить моніторинг та контроль за міжнародними переміщеннями товарів через шведські кордони для забезпечення дотримання умов та порядку експортно-імпортних операцій. Місією шведської митниці також вважається створення сприятливих та легких умов для ведення бізнесу за межами Європейського Союзу національними компаніями та громадянами й ускладнення для злочинних угруповань та шахраїв організації контрабандних об'єктів з незаконного ввезення товарів у країну.

З метою виконання покладених завдань митна адміністрація Швеції сформуvala своє бачення шляхів реалізації урядової програми: Шведська митниця використовує ефективні та сучасні методи роботи для полегшення законних операцій і недопущення незаконних. Над цим завданням працюють близько 2000 співробітників, розміщених найбільш раціональним способом.

Керівний апарат митної адміністрації становлять Генеральний директор, заступник Генерального директора та керівники основних і допоміжних напрямів, включені до адміністративної групи.

Управління процесом товарообігу спрямоване на спрощення законних переміщень. Над запобіганням переміщенню потоку нелегальних товарів працюють правоохоронні підрозділи. Адміністративні та допоміжні підрозділи сприяють ефективному виконанню своїх завдань основними функціональними структурними одиницями. Таке сприяння надається різними підрозділами, які допомагають координувати роботу і виконують функції з управління та забезпечення.

Адміністративна група митної адміністрації складається з осіб, які призначаються Генеральним директором, при цьому участь у засіданнях такі члени групи можуть брати виключно особисто, ніхто не має права замінити їх. Робочі зустрічі проходять кожний другий тиждень під головуванням Генерального директора. Група вирішує поточні питання, що належать до компетенції митної адміністрації, приймає рішення щодо керівних принципів діяльності та формує позиції з актуальних питань⁴³⁹.

Організація діяльності митних органів Швеції сформована за територіально-функціональним принципом та здійснюється у трьох напрямках: два основних і один допоміжний. Допоміжні функції виконуються співробітниками адміністративного департаменту, департаменту інформаційних технологій, кадрової служби, підрозділу комунікацій та правового департаменту. Структура підрозділів, що забезпечують основні функції митної діяльності, складається із трьох правоохоронних відділень, які здійснюють повноваження на територіях, закріплених за ними: північний район, Стокгольм та Мальмьо; а також трьох функціональних підрозділів, що забезпечують ефективне управління торгівлею: аналізу ризиків, аудиту і перевірної роботи, ліцензування та сертифікації.

⁴³⁹ Організація / Митниця Швеції. URL: <http://www.tullverket.se/en/aboutcustoms/organisation.4.7df61c5915510cfe9e76ba7.html> (дата звернення: 01.12.2016)

Як зазначають дослідники, вся територія Швеції поділена на сім митних округів. Митна служба в окрузі організовується директором округу. Митні округи, своєю чергою, включають декілька митних районів, у яких створюються районні митні палати ⁴⁴⁰.

У Швеції митна служба має власні правоохоронні повноваження, які не перетинаються із функціями поліції, однак поліція здійснює фінансову розвідку ⁴⁴¹. Спеціальних угод щодо співробітництва в митних справах між Україною та Швецією не було укладено, проте окремі питання, що становлять спільний інтерес у сфері торгівлі, оподаткування та переміщення товарів, регулюються Угодою між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Урядом Королівства Швеція про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 26 квітня 1989 р., Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом від 23 березня 1999 р.; Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про загальні умови технічного та фінансового співробітництва від 29 серпня 2007 р. та Угодоб. між Урядом України та Урядом Королівства Швеція про співробітництво у сфері розвитку від 11 березня 2015 р.

2.30. Система митних органів Євросоюзу та їх класифікація

Таким чином, за результатами проведеного нами аналізу місця та ролі митних адміністрацій країн – учасниць Європейського Союзу в системі національних державних органів, порядку їх формування спробуємо систематизувати європейські митні служби з огляду на порядок управління в країнах Євросоюзу органами, що безпосередньо забезпечують реалізацію митної справи. Враховуючи наявну тенденцію до інтеграції владних структур, у тому числі шляхом об'єднання фіскальних функцій в одному відомстві, пропонуємо власну класифікацію, яка містить на відміну від поданих раніше, не три, а чотири організаційні моделі.

До першої групи зарахуємо п'ять митних адміністрацій, що становить 17,8 %, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству, є 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.

⁴⁴⁰ Ченцов В. В. Застосування порівняльного підходу для аналізу організаційної структури митної служби // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2009. № 1. С. 110.

⁴⁴¹ Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності: аналітична записка Національного університету стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1106> (дата звернення: 01.08.2018).

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.

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 зараховано і стягнення податків (у тому числі митних платежів), і здійснення процедур митного контролю й оформлення. Зазначені обставини дозволяють зарахувати їх до різних моделей організаційної структури.

Третя група об'єднує чотири митні адміністрації (14,2 %), які функціонують як інтегроване податково-митне (фіскальне) відомство:

Королівська податкова і митна служба Великобританії;

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 як структурна одиниця:

Митне управління Федерального міністерства фінансів Австрії,

Головне управління митниць та акцизів Федеральної служби фінансів Бельгії;

Центральна митна та податкова адміністрація (СКАТ) Міністерства податків і зборів;

Податково-митний департамент Міністерства фінансів Естонії;

Державне податкове агентство Міністерства економіки і фінансів Іспанії;

Податкова та митна адміністрація Міністерства 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'язано питання організаційної структури органів, що безпосередньо здійснюють митну справу в країнах ЄС. Результатом проведеного нами аналізу стало виокремлення трьох варіантів, до яких зараховано країни залежно від того, яка модель управління митними органами для них характерна.

До першого, який являє собою трирівневу модель управління структурними підрозділами митної адміністрації, належить 20 держав ЄС: Австрія (1,9 % території ЄС; 1,67 % населення ЄС), 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 найчисленніша, що є наочним підтвердженням висновку про те, що саме така модель є класичною⁴⁴².

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 належить 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 вантажо-перевезень та пасажиропотоків тощо.

Із трьох варіантів організації управління митними органами в країнах – учасниках Європейського Союзу до першого, який являє собою 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 обрали 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.

⁴⁴² Ченцов В. В. Застосування порівняльного підходу для аналізу організаційної структури митної служби // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2009. № 1. С. 111.

єю. 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, значимо відсутність єдиної моделі організації їхньої діяльності. Навіть з урахуванням однотипності завдань та функцій митних органів у країнах Євросоюзу, інтенсивно втілюваної гармонізації митних процедур та уніфікації принципів здійснення митної справи, активної модернізації та реформування митних служб серед них не можна знайти двох однакових. У кожній країні митна адміністрація формується (і реформується) з урахуванням установленого порядку державного управління, історичних звичаїв, способу формування урядових інституцій та становить органічну частину владного механізму.

Систематизація наявних у ЄС організаційних моделей функціонування митних адміністрацій дозволяє поділити останні на чотири групи:

1) митні адміністрації, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству і є фактично самостійними державними структурами митного спрямування;

2) митні адміністрації, чиї функції також відокремлені від будь-яких інших державних органів, проте організаційно вони входять до складу міністерства фінансів;

3) митні адміністрації, які функціонують як інтегроване фіскальне відомство;

4) митні адміністрації, які разом з податковими адміністраціями входять до складу фінансових (фіскальних) відомств своїх країн як структурна одиниця.

Найбільша кількість європейських митних служб (майже 40 %) сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керівництвом 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 у подальших кроках реформування Державної фіскальної служби України для розробки механізмів функціонування вітчизняної митної адміністрації у формі окремого структурного підрозділу (служби, департаменту), підпорядкованого Міністерству фінансів.

2.31. Роль міжнародних інституцій в уніфікації діяльності митних служб

Практично всі дослідники митної тематики більшою або меншою мірою торкалися у своїх працях діяльності Всесвітньої митної організації (WCO – World Customs Organization), яка вже 70 років залишається єди-

ною міжурядовою організацією, що зосереджена виключно на питаннях митної справи, та визнавали її визначальну роль у міжнародно-правовому регулюванні спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі.

Нині до складу Всесвітньої митної організації входять 182 країни, представлені керівниками митних адміністрацій⁴⁴³. З урахуванням регіонального підходу в організації роботи ВМО всі держави-члени діляться на 6 регіональних груп: Північна, Південна, Центральна Америка і Карибської 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 упровадження 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 боротьби 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”.

Фахівці зазначають, що ВМО прийняла велику кількість документів, які регулюють різні напрями зовнішньої торгівлі. Серед них: Кодекс стандартних вимог до документації 1952 р., Конвенція про спрощення та уніфікацію митних процедур, Конвенція 1961 р. про заборону незаконної торгівлі наркотичними засобами, в рамках якої був створений Комітет з контролю над наркотиками, Конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур 1974 р., Конвенція про взаємне адміністративне сприяння у запобіганні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень, яка, крім загальних заходів взаємодопомоги передбачає конкретні заходи боротьби з контрабандою наркотичних і психотропних речовин, а також творів мистецтва, антикваріату та іншої культурної власності. 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 питань⁴⁴⁴. Міжнародна спільнота визнає ВМО центром митної експертизи, який відіграє лідируючу роль в обговоренні, розвитку й удосконалюванні техніки митної справи та митного законодавства. Діяльність організації формується, виходячи із запитів її учасників, а інструменти і передовий досвід ВМО сприймаються як основа для роботи сучасних митних служб.

⁴⁴³ Всесвітня митна організація. Членство. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx> (дата звернення: 10.08.2018).

⁴⁴⁴ Ершов А. Д. Международные таможенные отношения: учеб. пособие. Санкт-Петербург: ИВЭСЭП, С.-Петербургский филиал РТА им. В. Б. Бобкова, “Знание”, 2000. 207 с.

Історію створення Всесвітньої митної організації пов'язують із 1947 р., коли 13 урядів європейських держав, представлених у Комітеті європейського економічного співробітництва ООН, домовилися про створення Групи вивчення (European Customs Union Study Group – ECUSG), яка розглядала можливість створення одного або кількох взаємопов'язаних європейських митних союзів на підставі принципів ГАТТ. У 1948 р. Група вивчення створила два комітети: Економічний і Митний. Економічний комітет став попередником Організації економічного співробітництва та розвитку, Митний комітет перетворився на Раду митного співробітництва (РМС), відповідно до Конвенції про створення Ради митного співробітництва 1950 р.⁴⁴⁵

Головною метою ВМО називають 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 і захист суспільства.

Науковцями констатується, що головними завданнями ВМО з моменту її створення є гармонізація та уніфікація митних систем шляхом створення стандартів, удосконалення митного законодавства, розвиток міжнародного співробітництва, спрощення митних процедур, торговельна безпека в ланцюгах постачання, спрощення процедур міжнародної торгівлі, підвищення ефективності діяльності митних органів щодо боротьби з контрафакцією, державно-приватне партнерство, цілісність реалізації митних програм щодо збільшення потенціалу. При цьому зазначається, 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 завдань⁴⁴⁶.

Не акцентуючи увагу на різних баченнях пріоритетних завдань ВМО, погоджуємося із думкою С. М. Перепьолкіна, який першочерговими завданнями цієї міжнародної організації вважає забезпечення якомога вищого рівня погодженості й одноманітності митних систем та її членів, а також посилення вивчення проблем, що виникають у ході розвитку і поліпшення митної техніки й митного законодавства⁴⁴⁷.

До основних функцій ВМО зараховано: вивчення питань, що стосуються митного співробітництва; вивчення технічних аспектів митних сис-

⁴⁴⁵ Всесвітня митна організація. Історія. URL : http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx (дата звернення: 10.08.2018).

⁴⁴⁶ Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз дис. ... докт. юрид. наук: 25.00.02 / Ченцов Віктор Васильович ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. С. 162–163.

⁴⁴⁷ Перепьолкін С. М. Мета, завдання і функції Всесвітньої митної організації інформаційно-аналітичне право. 2016. № 3. С. 225.

тем і пов'язаних із ними економічних факторів для розробки практичних засобів досягнення якомога вищого рівня узгодженості й одноманітності; підготовку проектів конвенцій і поправок до конвенцій, а також внесення рекомендацій щодо їх прийняття зацікавленими урядами; підготовку рекомендацій, що забезпечують однакове тлумачення і застосування конвенцій; забезпечення поширення 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 і процедур, які керують рухом товарів, людей і транспортних засобів через митні кордони.

Очолює ВМО Генеральний секретар, який обирається на п'ять років. Цю посаду з 1 січня 2009 р. уже двічі поспіль обіймає пан Кунію Мікурія (Kunio Mikuriya). Пріоритетними напрямками своєї роботи пан Мікурія називає насамперед налагодження зв'язків з громадськістю і розширення програм інституціонального розвитку, а також проведення досліджень. Велике значення приділяється зміцненню координації та взаємного співробітництва ВМО та Інтерполу в боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю, яке відбувається на основі Меморандуму про взаєморозуміння. Ці організації довго та результативно взаємодіють у таких сферах, як протидія незаконному обігу наркотичних речовин, фальсифікованих ліків, зброї та викрадених автомобілів, незаконній торгівлі культурними цінностями. На зустрічі генеральних секретарів ВМО та Інтерполу, що відбулась у 2016 р., було підтверджено необхідність ефективнішої координації діяльності на міжнародному рівні, підкреслено необхідність тіснішої співпраці митниці та поліції на національному рівні. Для укріплення майбутнього співробітництва та координації ВМО та Інтерполем створено інформаційно-розвідувальний центр (i2c) у Брюсселі, три командно-координаційні центри (в Ліоні, Франція, Сінгапурі та Буенос-Айресі), робота яких сприяє подальшому зміцненню командної роботи митників і поліцейських, що надзвичайно важливо для взаємодії⁴⁴⁸. Організаційне керівництво ВМО забезпечує Рада, на засідання якої щороку збираються всі керівники митних адміністрацій країн – членів ВМО. Стратегією розвитку організації, а також її тактичними завданнями 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 у рамках компетенції митних служб.

⁴⁴⁸ ВМО та Інтерпол підтверджують свою прихильність до спільної роботи проти злочинності. URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2016/january/wco-and-interpol-reaffirm-their-commitment-to-work-together-against-crime.aspx> (дата звернення: 20.08.2018).

У ВМО є окремих орган, який цілеспрямовано працює над спрощенням і гармонізацією митних процедур, – Директорат спрощення та процедур. З метою виконання своїх повноважень щодо супроводу і просування 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 рр. та до 2018/2019 рр. спрямований переважно на впровадження реформ у митній сфері та являє собою комплексний інструмент, що дозволяє керувати програмами, проектами та іншими ініціативами в середовищі митних адміністрацій. Основні стратегічні цілі організації можна визначити так:

1. Сприяння безпеці та спрощенню міжнародної торгівлі, включаючи спрощення і гармонізацію митних процедур. ВМО працює зі своїми членами для того, щоб забезпечити підвищення економічної конкурентоспроможності країн, оскільки сприяння торгівлі є одним з ключових чинників економічного розвитку країн і завжди тісно пов'язане з національними програмами соціального благополуччя, скорочення бідності й економічного розвитку країн та їх громадян. Поряд із цим ВМО надає платформу для розробки інструментів для спрощення і узгодження митних процедур.

2. Сприяння формуванню справедливих, раціональних і ефективних методів нарахування та стягнення платежів. Оскільки для багатьох митних адміністрацій, особливо в тих країнах, де значна частина державних доходів отримується саме від митних зборів, збирання платежів залишається одним з головних пріоритетів. Сучасним митним адміністраціям пропонується послідовно застосовувати відповідні інструменти, розроблені ВМО й іншими міжнародними органами.

3. Захист суспільства, його здоров'я та безпеки населення. Ефективність митних бар'єрів є визначальним чинником у забезпеченні законності переміщення товарів, осіб і транспортних засобів, економічної конкурентоспроможності націй, зростання міжнародної торгівлі та розвитку світового ринку. ВМО продовжує розробку та підтримку стандартів з питань захисту суспільства, включаючи координацію обміну оперативною інформацією між митними та правоохоронними органами.

4. Зміцнення потенціалу. Ефективні та результативні митні адміністрації мають життєво важливе значення для економічного і соціального розвитку держав. І тут ВМО як глобальний центр підвищення якості митних послуг відіграє центральну роль у розвитку, просуванні та підтримці впровадження сучасних митних стандартів, процедур і систем.

5. Сприяння обміну інформацією між усіма зацікавленими сторонами. ВМО є форумом для міжнародної співпраці з метою забезпечення більшого взаємозв'язку і гармонічнішої взаємодії, включаючи обмін інформацією і досвідом, виявлення кращих практик такої взаємодії.

6. Підвищення ефективності та ролі митниці. ВМО через міжнародне митне співтовариство просуває свої стратегічні пріоритети, використовуючи при цьому співпрацю та комунікації з урядами, іншими міжнародними і регіональними організаціями, бізнесом і приватним сектором.

7. Проведення експертної діяльності. ВМО проводить дослідження та аналізує широке коло питань митної справи і міжнародної торгівлі з метою підвищення професійного рівня знань⁴⁴⁹.

Як ми вже зазначали у попередніх розділах, визначення ролі та завдань митних органів, а також регламентація їх повноважень належить до виключної прерогативи кожної окремо взятої держави. Відповідно ВМО, послідовно використовуючи прогресивний міжнародний досвід, у своїх рекомендаціях визначає найбільш загальні принципи та засади діяльності митних адміністрацій в умовах лібералізації світової торгівлі. При цьому будучи координатором об'єднання спільних зусиль, ВМО намагається налагодити ефективну міжнародну взаємодію митних адміністрацій. Найбільш розгорнуто принципи діяльності митних служб були обговорені під час роботи симпозіуму щодо ефективності торгівлі ЮНКТАД (Колумбія, жовтень 1994 р.) і були формалізовані як Колумбійська декларація.

За результатами здійсненого аналізу кращих практик митних адміністрацій розвинутих країн та прогнозованих змін у 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. Рекомендації повинні сприяти співробітництву між митними адміністраціями; стандартизувати процедури сплати мита; спростити міжнародні перевезення товарів і умови переміщення осіб; сприяти комплексному застосуванню інформаційних технологій; спростити і розширити застосування деяких міжнародних конвенцій; спростити і гармонізувати митні документи.

Зокрема, урядам було запропоновано:

– чітко визначити мету діяльності митних адміністрацій та з її врахуванням розробити загальний план (програму) досягнення цієї мети і програму реформування неефективних і надлишкових процедур, ураховуючи положення Кіотської конвенції;

– для підвищення ефективності реалізації функцій митних органів максимально використовувати інформаційні технології та методи попереднього інформування, мінімізувати загальну частку товарів, що піддаються фізичному огляду, шляхом упровадження системи оцінки ризиків та раціоналізувати процедури митного оформлення до рівня, що може забезпечуватись митницею без втручання інших контрольних органів;

– спростити процедури визначення вартості, що ґрунтуються на методах митної оцінки вартості товарів, розроблених СОТ, та поетапно знижувати рівень оподаткування, компенсуючи втрати шляхом розширення бази оподаткування;

⁴⁴⁹ Всесвітня митна організація. Цілі. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx> (дата звернення: 20.08.2018).

– розширювати співробітництво між митними адміністраціями 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;

– вжити заходів для впровадження високих стандартів професіоналізму та етичної поведінки в митних органах, створити можливості для належної професійної підготовки персоналу відповідно до міжнародних вимог;

– для прискорення процедур митного оформлення вивчити правові та організаційні можливості обміну даними між митними адміністраціями щодо переміщуваних товарів.

На основі положень Колумбійської декларації ВМО було запропоновано загальну Програму реформування та модернізації митних адміністрацій⁴⁵⁰. Реалізація цієї програми, на думку представників ВМО, змогла б дозволити налагодити високопрофесійну, ефективну та економічно вигідну організацію діяльності національних митних адміністрацій. Конкретним результатом запровадження в життя програми мають 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 адміністрацій⁴⁵¹.

Досліджуючи роль та місце митних органів у механізмі сучасної держави, Н. В. Прусакова зазначає, що модернізація, за своєю сутністю, – це система заходів, що визначають перетворення стратегічного характеру, механізмів управління ними та їх реалізацією для забезпечення ефективного функціонування модернізованої організації в умовах високої динаміки внутрішнього і зовнішнього оточення. В цілому позитивно оцінюючи ідею модернізації та вражаючий результат цієї ідеї, втіленої в практику митних служб ряду держав, російська авторка доволі упереджено піддає сумніву та критично оцінює Програму з погляду дотримання національних інтересів під час її втілення в РФ з огляду на сам лише список країн, за активної участі митних служб яких вона розроблялась (Японія, Канада, США, Австралія, Австрія, Франція, Великобританія)⁴⁵².

⁴⁵⁰ Програма реформування та модернізації митних адміністрацій. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/mercator-programme/cb_support_customs_reform_modernization.aspx (дата звернення: 10.08.2018).

⁴⁵¹ Информационные и методические документы и материалы конгрессов, симпозиумов, конференций Всемирной таможенной организации по проблемам реформирования и модернизации таможенных служб мира. Брюссель, 1994–1997. С. 97.

⁴⁵² Прусакова Наталья Владимировна. Таможенные органы в механизме современного государства: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14: Москва, 2002. С. 98.

Натомість розроблені провідними українськими науковцями під егідою ВМО інструменти вдосконалення митних органів сприймаються без будь-якого політичного аспекту. У своїх дослідженнях Д. В. Приймаченко зазначає, що програма реформування та модернізації митних адміністрацій, запропонована ВМО, продовжується, конкретизується та уточнюється в спеціальних програмах. Спеціалістами ВМО розроблено та запропоновано національним митним адміністраціям декілька таких програм:

- орієнтаційна програма щодо ролі митних адміністрацій у ринковій економіці (програма розрахована на політичних діячів та керівників, які приймають рішення про формування та реалізацію митної політики, організацію митної діяльності на найвищому рівні);

- діагностика митної адміністрації (програма для дослідження стану митної адміністрації, її проблем; дослідження має здійснюватись вищим керівництвом за підтримки незалежної високопрофесійної групи фахівців у галузі митної діяльності);

- розвиток тренінгових систем у спеціальній підготовці кадрів для митної адміністрації (програма охоплює спеціальні методики забору, підготовки та навчання персоналу митних адміністрацій);

- оцінка діяльності керівників митних адміністрацій різних організаційно-правових рівнів (програма передбачає оцінювання роботи керівників на предмет її ефективності);

- боротьба з корупцією та “відмиванням брудних грошей” (програма пов’язана з дослідженням процесів, що відбуваються всередині митної адміністрації)⁴⁵³.

Через десять років виникла необхідність і передумови для формування узгодженої стратегії ВМО у сфері забезпечення безпеки міжнародної торгівлі, яка б не лише не перешкоджала, а ще й сприяла її розвитку. Результатом розробки системи заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі, стали Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації, які являють собою набір мінімальних вимог до митних адміністрацій і учасників ЗЕД, а також принципів і моделей поведінки, яких мають дотримуватись члени ВМО. Як зазначають дослідники, дані вимоги не є інституційно правовими і спрямовані на ефективну й 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)⁴⁵⁴.

За результатами досліджень та системного аналізу суб’єктів державної митної політики всього світу ВМО провела своєрідну класифікацію

⁴⁵³ *Приймаченко Д. В.* Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. С. 389.

⁴⁵⁴ *Халипов С. В.* Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 45.

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 належать фіскальні органи, що перебувають на початковому етапі організації і розвитку, як правило, це стадія формування, де відбувається відпрацювання схем оптимального функціонування і систематизація методики митної справи. До групи “митниці для уряду” належать митні адміністрації тих країн, де найголовнішою є фіскальна функція, спрямована переважно на виконання завдань зі стягнення платежів, тобто поповнення 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. Аналізуючи правове забезпечення, організацію здійснення та стратегію вдосконалення роботи митних органів України, науковці роблять висновок, з яким ми погоджуємося, що вітчизняна митна система належить до другої групи фіскальних органів⁴⁵⁵.

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, єдині для всіх 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 в 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 всіх 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 новій редакції Конвенції Кіото, і ключова роль у координації цих зусиль належить ВМО⁴⁵⁶.

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 на-

⁴⁵⁵ Бобринська Г. В. Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. С. 107.

⁴⁵⁶ Павленко Є. Б. Концептуальні підходи до впровадження Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх роль у процесах боротьби з контрабандою // Вісник Академії митної служби України. Сер.: “Право”. 2009. № 1. С. 133.

ціональних законодавств⁴⁵⁷. 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 торгівлі⁴⁵⁸.

Уніфікація підходів у 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 головною 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 – це міжнародна організація, яка 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. Основними принципами і правилами ГАТТ/СОТ можна визначити такі: 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 тощо.

Виокремлюючи лібералізацію зовнішньої торгівлі та врегулювання відносин держав-членів, пов'язаних із торговельною політикою, як основну мету діяльності СОТ, науковці зазначають досить складний шлях її розвитку⁴⁵⁹. Заснована Світова організація торгівлі (ГАТТ/СОТ) 1 січня 1995 р., відколи набрала чинності багатостороння Марракеська угода про її заснування. Інституція з'явилась як результат трансформації Генеральної

⁴⁵⁷ Гончарук О. А. Адміністративно-правові засади реформування сучасних митних органів України. Финансовое и налоговое право. Административное право. Серия: “Юридические науки”. 2010. Т. 23 (62), № 2. С. 127.

⁴⁵⁸ Іващук І. Напрями та перспективи конвергенції митних відносин у глобальному просторі // Галицький економічний вісник. 2010. № 4 (29). С. 27.

⁴⁵⁹ Всемирная торговая организация: документы и комментарии: в 2 т. / составители: Н. М. Васильев, Ю. А. Васягин, А. А. Давыдов. Москва: АНО “Издательский дом налоговой полиции”, 2001. 384 с.

угоди про тарифи і торгівлю – організація, яка проіснувала з 1947 до 1994 р. і нараховувала 128 членів.

До основних функцій СОТ слід зарахувати: сприяння реалізації, застосуванню, функціонуванню та досягненню цілей Угоди СОТ і багатосторонніх торговельних угод; організацію і проведення багатосторонніх торговельних переговорів; вирішення спорів і суперечок, які виникають під час застосування багатосторонніх договорів, укладених у рамках ГАТТ/СОТ; керівництво застосуванням Механізму перегляду торговельної політики; а також координацію 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 поширення таких митних поступок на всі держави, які беруть участь у цьому договорі.

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 й нині 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 ⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Циганкова Т. М., Петрашко Л. П., Кальченко Т. В. Міжнародна торгівля. Київ: КНЕУ, 2001. С. 335.

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 р. загальний торговельний обіг у 22 рази перевищив рівень 1950 р.⁴⁶¹.

Станом на вересень 2018 р. членами СОТ є 164 країни світу, ще 22 країни ведуть переговори щодо вступу до СОТ (з 29.07.2016 р.)⁴⁶². 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. 5 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 квітня 2008 р.⁴⁶³. Вступ до СОТ відкрив для країни перспективи для розвитку національної економіки, Україна набула права використовувати механізм врегулювання суперечок у 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 1 червня 2012 р.; а також став потужним стимулом для започаткування переговорів з Європейським Союзом щодо створення зони вільної торгівлі. Політичну частину Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україною було підписано 21 березня 2014 р. Економічну частину цієї угоди було підписано 27 червня 2014 р.

Говорячи про міжнародне митне співробітництво, погоджуємося, що на універсальному рівні воно також зосереджене в рамках системи Організації Об'єднаних Націй (ООН, UN – United Nations) та її спеціалізованих установ⁴⁶⁴.

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 дають 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

⁴⁶¹ *Бережнюк І. Г.* Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва: дис. ... д-ра економ. наук. Київ, 2010. С. 80–81.

⁴⁶² Членство в СОТ. URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/orgb_e.htm (дата звернення: 01.09.2018).

⁴⁶³ 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.

⁴⁶⁴ *Денисенко С. І.* Міжнародно-правові стандарти спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. С. 130.

безпеки, використовувати міжнародний апарат для сприяння економічному та соціальному прогресу всіх народів ⁴⁶⁵.

Одним з основних прагнень членів ООН залишається сприяння впровадженню 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 ст. 1–2 Статуту, перед ООН поставлено ряд цілей: здійснювати багатостороннє співробітництво з розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного й гуманітарного характеру, а також бути центром для узгодження дій націй у досягненні цілей, що, своєю чергою, науковцями пропонується розглядатися як найважливіші принципи її діяльності ⁴⁶⁶.

Вищим органом ООН є Генеральна Асамблея, до повноважень якої належать у тому числі організація досліджень та надання рекомендацій для сприяння співробітництву в економічній, соціальній та інших сферах. Одноразово ГА ООН є дорадчим органом, уповноваженим формувати політику представницького органу, зокрема й у процесі розроблення стандартів та кодифікації міжнародного права ⁴⁶⁷.

Якщо дослідити досить вузьку сферу діяльності, пов'язану з митними процедурами як елементом міжнародної торгівлі, побачимо, 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.). Зазначена 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;

⁴⁶⁵ Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: http://zakon2.ra-da.gov.ua/laws/show/995_010/page2 (дата звернення: 20.08.2018).

⁴⁶⁶ Международное публичное право: учебник / Л. П. Ануфриева, К. А. Бекяшев, Е. Г. Моисеев и др.; отв. ред. К. А. Бекяшев. 5-е изд., перераб. и допол. Москва: Проспект, 2009. С. 410–411.

⁴⁶⁷ Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: http://zakon2.ra-da.gov.ua/laws/show/995_010/page2 (дата звернення: 20.08.2018).

- 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, мають бути мінімальними;
- вимоги, що ставляться до даних, мають бути спрощеними, узгодженими та стандартизованими з метою полегшення потоку інформації;
- закони, правила та інша інформація, що стосуються процедур та вимог, які ставляться до даних, повинні бути безперешкодно доступні всім зацікавленим сторонам ⁴⁶⁸.

Поряд із наявними, 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, зразок якої був запропонований ООН;
- гармонізацію національних правил перевезення небезпечних вантажів (захід 9.3) та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів, запроваджених ООН;
- прийняття та обробку митних декларацій, створених і поданих з використанням електронних обчислювальних машин (заходи 9.4–9.5), що передбачає обмін електронною інформацією між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності з використанням єдиного програмного забезпечення;
- використання комерційних документів для підтвердження інформації, що є необхідною в митних цілях, та мінімізацію вимог до оформлення документів (9.6–9.9), завдяки чому можна 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 (9.10– 9.11, 9.14, 9.17, 9.20);
- забезпечення роботи митних органів у цілодобовому режимі та відкриття пунктів пропуску на важливих міжнародних торгових шляхах, а також встановлення пріоритетів у спрощенні переміщення транзитних вантажів (9.12, 9.16, 9.19) ⁴⁶⁹.

У контексті Статуту ООН міжнародна торгівля розглядається як один з інструментів забезпечення миру та економічного розвитку з метою вико-

⁴⁶⁸ Рекомендация ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН № 18 “Меры по упрощению процедур международной торговли”, октябрь 2001 г. URL: <http://www.cntd.ru/458204339.html> (дата звернення: 20.08.2018).

⁴⁶⁹ Заходи щодо спрощення процедур міжнародної торгівлі: Рекомендація № 18 Європейської економічної комісії ООН від 01.09.1982. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_991/page2 (дата звернення: 20.08.2018).

рінення 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 ООН⁴⁷⁰. Зазначене цілком узгоджується із висновком С. І. Денисенко про те, що система ООН та її органів відіграли ключову роль у розробленні стандартів для спрощення процедур торгівлі, зокрема у сфері спрощення та гармонізації митних процедур як суміжної до міжнародних економічних та міжнародних торгових відносин⁴⁷¹.

Таким чином, головні ролі в координації та уніфікації діяльності митних адміністрацій у світі належать трьом основним міжнародним інституціям: Організації Об'єднаних Націй, Світовій організації торгівлі та Всесвітній митній організації. Саме завдяки їхнім 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 міжурядових спорів економічного характеру, запропоновано оптимальні моделі функціонування митних адміністрацій та рекомендовано використання стандартизованих методів їх роботи.

⁴⁷⁰ Декларація тисячоліття ООН від 08.09.2000 № 55/2. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621 (дата звернення: 20.08.2018).

⁴⁷¹ Денисенко С. І. Міжнародно-правові стандарти спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. С. 131.

РОЗДІЛ 3

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

3.1. Структурно-функціональні зміни вітчизняних митних органів у період 1991–2012 рр.

Розвиток системи митних органів незалежної України є невід’ємною частиною історії самої України, тому аналіз організаційно-структурних та функціональних перетворень вітчизняної митниці слід починати з 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада України проголосила державний суверенітет як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. У VI розділі Декларації, що стосувався економічної незалежності, зазначалось: “Українська РСР самостійно створює банкову (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує державний бюджет, а за необхідності впроваджує свою грошову одиницю”⁴⁷². Декларація стала правовою основою для формування самостійної митної системи та свідченням реальних намірів проводити самостійну зовнішньоекономічну діяльність.

Закон УРСР № 142-ХІІ “Про економічну самостійність Української СРСР” від 03 серпня 1990 р. визнавав забезпечення економічної самостійності Української РСР необхідною умовою державного суверенітету України (ст. 1), визначав, що нетарифне регулювання у вигляді переліку товарів, вивезення і ввезення яких регулюється квотами і ліцензіями, належить до компетенції уряду Української РСР, а найголовніше – встановлював, що “республіка самостійно створює митну систему” (ст. 12)⁴⁷³.

На виконання цього Закону Раді Міністрів України було доручено у двомісячний строк розробити проект законодавчого акта про митну службу, а вже через три тижні – 23 серпня 1990 р. Радою Міністрів Української РСР прийнято Постанову № 222 “Про створення Управління державного митного контролю при Раді Міністрів УРСР”, якою розпочато створення української митної системи. В подальшому Постановою Кабінету Міністрів від 24 травня 1991 р. № 12 Управління державного митного контролю при Раді Міністрів УРСР було реорганізовано у Державний комітет митного контролю України. Самостійне здійснення митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та повноваження Верховної Ради України на визначення митної політики встановлювались і нормами Закону УРСР “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991 р.

⁴⁷² Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.

⁴⁷³ Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української РСР від 03.08.1990 р. № 55-ХІІ. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/142-12> (дата звернення: 01.08.2018).

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 березня 1991 р. Верховна Рада СРСР приймає Закон “Про митний тариф”, з 01 червня 1991 р. вводиться в дію новий Митний кодекс СРСР, проводяться заходи з реформування митних органів Радянського Союзу.

Тому надзвичайно важливою видається роль прийнятого 25 червня 1991 р. Закону УРСР “Про митну справу в Українській РСР”, який проголосив, що Українська РСР як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу. Митна справа є складовою частиною зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності Української РСР. Здійснення загального керівництва митною справою було зараховано до компетенції Верховної Ради і Кабінету Міністрів Української РСР, а безпосереднє керівництво митною справою покладалось на Державний комітет митного контролю Української РСР. До єдиної республіканської системи митних органів були зараховані Державний комітет митного контролю Української РСР (створювався Кабміном УРСР) та митниці (створювались, реорганізовувались і ліквідовувались Державним комітетом митного контролю Української РСР⁴⁷⁴.

Попри проведену попередню роботу із формування української митної системи, про реальну її самостійність можна говорити з моменту, відколи сама Україна отримала незалежність: 24 серпня 1991 р. Верховною Радою було прийнято Акт проголошення незалежності України⁴⁷⁵.

Указом Президента України від 11 грудня 1991 р. як центральний орган державного управління було утворено Державний митний комітет України (ДМКУ), основними завданнями було визначено забезпечення захисту економічної безпеки України, додержання законодавства про митну справу, здійснення митного контролю та оформлення⁴⁷⁶. Фахівці зазначають, що юридично в Україні на цей момент існувало дві паралельні структури: підрозділи загальносоюзного ГУТК (Головного управління таможенного контролю ССРСР – уточнено нами) й українського ДМКУ. Така невідзначеність була до 30 січня 1992 р., коли Голова Митного комітету СРСР видав наказ “Про заходи, пов’язані з ліквідацією Митного комітету СРСР”⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ Про митну справу в Українській РСР: Закон України від 25.06.1991 р. № 1262-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 44. Ст. 575.

⁴⁷⁵ Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. № 1427-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502.

⁴⁷⁶ Про утворення Державного митного комітету України: Указ Президента України від 11.12.1991 р. № 1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1/91> (дата звернення: 01.08.2018).

⁴⁷⁷ Шершун А. А., Нездоровін В. П., Миропольська О. В. Основи митного законодавства в Україні: навч.-метод. посібник. Київ: ТП Пресс, 2004. С. 14–15.

12 грудня 1991 р. було прийнято Митний кодекс України, який був уведений у дію з 01 січня 1992 р., що визначив принципи організації митної справи в Україні з метою створення умов для формування ринкової економіки та зростання активності зовнішньоекономічної діяльності на основі єдності митної території, мит і митних зборів. Основним його спрямуванням стало забезпечення додержання митними, іншими державними органами, суб'єктами зовнішньоекономічної і господарської діяльності, а також громадянами прав та обов'язків у галузі митної справи.

На нашу думку, надзвичайно важливим положенням першого українського Митного кодексу стало визначення пріоритетними напрямками розвитку митної справи гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами та стандартами (ст. 1). Створювався Держмитком Кабінетом Міністрів України, а Голова Державного митного комітету України затверджувався Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

Головними завданнями, які ставились перед митними органами України стали:

- захист економічних інтересів України;
- контроль за додержанням законодавства України про митну справу;
- забезпечення виконання зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів України щодо митної справи;
- використання засобів митно-тарифного та позатарифного регулювання під час переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів;
- вдосконалення митного контролю й оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України;
- комплексний контроль разом з Національним банком України за валютними операціями;
- вжиття заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку за участю Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків України;
- створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон країни;
- боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил;
- співробітництво з митними та іншими органами зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями з питань митної справи;
- ведення митної статистики.

Здійснення регулювання митної справи було зараховано до повноважень найвищих органів державної влади та управління України, а Державний митний комітет України визначався спеціально уповноваженим органом в галузі митної справи та мав повноваження на прийняття нормативних актів відповідно до цього Кодексу та інших законів України. При цьому встановлювалася заборона регулювання митної справи прямо не перед-

баченими у законодавстві України актами і діями державних та недержавних органів.

Утворена система органів управління митною справою була дворівневою: її становили Державний митний комітет України та митниці України. Крім зазначених, з метою забезпечення ефективної діяльності митної системи при Держмиткомі України дозволялося створювати спеціалізовані організації митної системи зі здійснення декларування, зберігання та реалізації митних вантажів, забезпечення технічними засобами контролю, митні лабораторії, інформаційно-обчислювальні центри, будівельні та господарські організації, кінологічні служби, установи з підготовки та перепідготовки кадрів, консультативно-інформаційні пункти тощо.

Митний кодекс України 1991 р. задав вектор змін у сфері митної справи на формування принципово іншої бази нормативно-правових актів, яких потребували нові політичні, економічні, соціальні умови здійснення зовнішньоекономічної діяльності в умовах демократичних перетворень. Молода держава мала 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 пропускнуєї 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 поїздках за кордон.

Ситуація ускладнювалась через відсутність часу та коштів. По-перше, перехід України до проведення власної митної політики потребував невідкладних заходів зі створення митних органів на державному кордоні, який з лінії внутрішнього адміністративного розмежування союзних республік перетворився на зовнішній кордон молоді країни. По-друге, глибока економічна криза практично в усіх галузях промисловості та сільського господарства, перехід від державного регулювання до ринкового в умовах застарілих технологій, дезорганізації керівництва та неуккомплектованості управлінського апарату, лібералізація цін, яка призвела до вибухового зростання рівня інфляції (2000 %), погано сприяли наповненню державного бюджету. Митна система, для якої у той час фіскальна функція не була пріоритетною, перераховувала в бюджет країни не більше 2 % прибутків.

Але навіть за умов недостатнього фінансування за перші п'ять місяців 1992 р. було створено 24 митниці, чим подвоєно кількість митних органів, що функціонували в Українській РСР. На розвиток митних органів, включаючи розбудову інфраструктури новостворених пунктів пропуску та адміністративних будівель, транспортне та технічне оснащення, забезпечення зв'язком та форменим одягом, держава спрямовує митні збори за митне оформлення (ст. 80 Митного кодексу України).

За рік напруженої роботи, як зазначають дослідники, з березня 1993 року митний контроль на кордонах України починає набирати ознак сучасних цивілізованих форм – вводиться декларування товарів, запроваджується митний контроль в аеропортах і пунктах міжнародного поштового обміну. Однією з проблем був непрофесіоналізм особового складу, тому було прийнято рішення скористатися досвідом старого кордону – українських митниць, розташованих на кордоні колишнього СРСР. Були визначені митниці-куратори, які мали надавати методичну допомогу для фахівців з таких митниць передбачався особливий режим роботи “в умовах відрядження у пунктах пропуску”. В цілому період створення митної системи тривав до 1994 р. – створювалися нові митниці, визначалися зони їх діяльності. За станом на лютий 1994 р. в Україні нараховувалося 65 митниць⁴⁷⁸. Фактично за три роки була не лише розроблена, але 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 і технологій у митній справі.

Для впорядкування системи управління такою кількістю митниць та підвищення рівня координації було прийнято рішення про перехід до трирівневої системи управління, для чого Законом України 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 Державним митним комітетом, митницями та іншими митними установами становили систему митних органів України (у 1994 р. 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.

⁴⁷⁸ Там само. С. 16.

За наступні три роки завершився початковий етап формування митної системи України: створена нормативно-правова база, яка достатньою мірою забезпечувала правове регулювання митної справи; під митним контролем здійснювались усі види зовнішньоекономічних операцій; завдяки сформованій мережі митниць, митних постів та пунктів пропуску, які відкривались з урахуванням потреб підприємств, що починали міжнародну торгівлю в нових умовах господарювання, були створені максимально зручні умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян, які перетинають кордон. Г. В. Бобрижна вважає, що поява в системі митних органів регіональних митних управлінь як середньої ланки управління в митній системі дала змогу за короткий термін виконати завдання організації та здійснення митної справи на нових кордонах і на всій митній території України. А головним змістом цього етапу становлення митної системи дослідниця називає подальший розвиток мережі таких органів, удосконалення їх організаційної структури та апарату управління, форсоване створення об'єктів митної інфраструктури, що забезпечує перебудову організації та здійснення митного регулювання на основі нового митного законодавства⁴⁷⁹.

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 листопада 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. Державна митна служба України стала центральним органом виконавчої влади, який забезпечує впровадження в життя державної митної політики, організовує функціонування митної системи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток⁴⁸⁰.

Саме із цим періодом пов'язують кардинальну зміну системи організації та управління вітчизняної митної служби, що дозволило від етапу створення перейти до якісно нового етапу її розвитку. За півтора роки в митній системі відбулися структурні, організаційні та технологічні зміни, спрямовані на вдосконалення діяльності митних органів.

Насамперед у сфері управління місцевими підрозділами відбувся 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 забез-

⁴⁷⁹ Бобрижна Г. В. Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. С. 41–42.

⁴⁸⁰ Про Державну митну службу України: Указ Президента України від 29.11.1996 р. № 1145/96 // Урядовий кур'єр. 1996. № 228.

печували дотримання вимог законодавства України з питань митної справи та виконання інших завдань, покладених на митну службу України, в межах своєї компетенції і на території закріпленого за ними 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). Митні пости залишались структурними підрозділами митниць, а митниці підпорядковувались Держмитслужбі через регіональні митниці, метою утворення яких було не лише вдосконалення організаційної структури митної системи, але й посилення митного контролю, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, зміцнення виконавської дисципліни.

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

Активізація реформ та нові підходи до здійснення митної діяльності потребували 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, Всесвітньою митною організацією, Світовою організацією торгівлі, митними адміністраціями зарубіжних країн. 25 листопада 1998 р. Державною митною службою України та Європейською комісією ЄС було підписано Меморандум про співробітництво на 1999–2001 рр. та Програму взаємодії у галузі митної справи на трирічний період, фінансування якої здійснювалося за рахунок Програми TACIS. Завдяки таким формам співробітництва пріоритетами в розвитку митної системи стає вдосконалення митного законодавства з урахуванням 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 Всесвітньої митної організації про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Найробіська конвенція), а 17 травня 2002 р. – до Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів (Женевська конвенція). Україна дедалі активніше включалась у міжнародно-

правову діяльність у митній сфері, що разом із розвитком економічних та соціальних відносин усередині країни потребувало 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 залежно від потреб у проведенні митних процедур у місцях, що були найбільш зручними та економічно виправданими для бізнесових операцій. Систему митних органів, що функціонували в трирівневій структурі Державної митної служби України на початку ХХІ ст. становили центральний апарат Держмитслужби, 10 регіональних митниць, 46 митниць, 187 митних постів, 12 спеціалізованих митних установ та організацій. Чисельність митників у 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., проте знадобилось ще півтора роки перш ніж 01 січня 2004 р. він був уведений в дію. До компетенції Верховної Ради України було зараховано визначення засад митної справи, а на Кабінет Міністрів України покладалась організація та забезпечення митної справи, координація діяльності спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи та інших органів виконавчої влади під час вирішення питань, що стосуються митної справи. Керівництво митною справою та контроль за діяльністю митних органів у межах визначених Конституцією України повноважень здійснювали органи державної влади та Президент України, який за погодженням з прем'єр-міністром утворює, реорганізовує та ліквідує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи та самостійно призначає і звільняє керівника Державної митної служби України. Структура митних органів чітко 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 – Державну митну службу України. Розширюється коло завдань, які покладаються на митні органи: з урахуванням міжнародних стандартів діяльності митних органів у переліку з'являються новації. Це сприяння захисту інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків та інших юридичних та фізичних осіб; ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; здійснення верифікації сертифікатів походження товарів з України.

Реформа організаційно-управлінської структури митних органів, що була проведена у 2005 р., полягала в тому, що всі митниці були виведені з

підпорядкування регіональних митниць та прямо підпорядковані центральному апарату ДМСУ. Повернення до дворівневої системи управління митними органами проводилося з метою підвищення керованості митними органами; скорочення чисельності керівного складу та перерозподілу штатних одиниць у 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 виваженої організаційно-управлінської структури, де на середньому рівні функціонують регіональні митниці, які тепер утворюються з урахуванням адміністративно-територіального устрою України та аналогічно до прикордонних структур. Відповідно до наказу ДМСУ від 15 вересня 2006 р. № 785 “Про створення регіональних митниць та ліквідацію деяких митниць” запрацювали Західна, Кримська, Південна, Східна та Центральна регіональні митниці. Окрім новоутворених, продовжували роботу Київська, Енергетична та Інформаційна регіональні митниці, які зберегли свої назви з попереднього періоду. Решта митниць (39) були безпосередньо підпорядковані одній з регіональних: Західній та Східній регіональним митницям – по 11 митниць, Центральній – 10, Південній – 6, Кримській – 1. Упродовж нетривалого часу – до 2008 р. – після чергової реорганізації в механізмі управління митною справою було відновлено дворівневу схему: центральний апарат Держмитслужби – митниця.

З 01 серпня 2007 р. набрало чинності затверджене Кабінетом Міністрів України Положення про Державну митну службу України, яке визначало її статус, завдання та повноваження⁴⁸¹. Держмитслужба визначалась як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів. До її компетенції було зараховано впровадження сучасних методів роботи митної служби, які базувались на міжнародній практиці, проведення роботи з гармонізації законодавства з питань митної справи з міжнародними стандартами, розробку та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо його вдосконалення, а основним завданням стала участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи. Право призначати і звільняти Голову Держмитслужби належало Кабінету Міністрів України, проте необхідною умовою кадрових перестановок визначалось подання міністра фінансів. Обов'язкове погодження Мінфіна було необхідним і для прийняття рішення Головою Держмитслужби про утворення, реорганізацію та ліквідацію регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних установ та організацій. При цьому гранична чисельність працівників Держмитслужби за-

⁴⁸¹ 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.

тверджувалась Кабінетом Міністрів України, а структура Служби — міністром фінансів.

Оновлені завдання відповідали досягнутому рівню розвитку системи митних органів та тогочасним принципам митної політики. Як основні завдання визначено:

– забезпечення своєчасної та у повному обсязі сплати 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 договорами України з питань митної справи.

Як зазначають автори “Митної енциклопедії”, у період 2004–2009 р. відбувається наближення норм і положень, якими керується Держмитслужба у своїй діяльності, до міжнародних стандартів з метою вступу до СОТ та інтеграції в Європейське Співтовариство (наприклад, приєднання України до Програми “Митниця – 2013”, ухваленої Європейським парламентом і Радою Європейського Союзу у травні 2007 р.). Зазначають, що тісна співпраця з ВМО та СОТ сприяла уніфікації в діяльності ДМСУ, метою якої є максимальне сприяння зовнішній торгівлі, прискорення товарообігу із забезпеченням у повному обсязі контрольних, фіскальних та правоохоронних функцій; удосконалення механізму здійснення митних процедур, розширення співробітництва у сфері митної діяльності ⁴⁸².

Однак вжитих заходів було недостатньо для переформатування сталих імперативних відносин між митницею з однієї сторони та бізнесом і громадянами – з іншої. В цей період науковці визначають чотири пріоритетні стратегії реформування. Перша – це зміна пріоритетної функції митної служби з фіскальної на економіко-регулятивну. Друга – приведення структури митної служби у відповідність до адміністративно-територіального устрою України та формування матричної організаційної структури. Третя – створення безпаперового середовища надання державних послуг у митній сфері, впровадження електронного декларування. Четверта – формування культури, орієнтованої на споживача митних послуг ⁴⁸³.

Ураховуючи, що вимоги часу поставили перед Державною митною службою України низку завдань невідкладного реформування, виконання яких мало вивести митну службу на новий рівень якості надання послуг

⁴⁸² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 328.

⁴⁸³ Кулик Г. Ю. Модернізація митної служби України в контексті управління змінами і стратегічного ризик-менеджменту // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2011. № 2. С. 92.

суспільству і бізнесу з одночасним неухильним гарантуванням митних інтересів держави, у жовтні 2010 р. Держмитслужбою була розроблена та прийнята розрахована на п'ять років Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”. Зазначаючи, що Державна митна служба України є дієвим інструментом у 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 покращання 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 постаудитконтролю.

Головною метою концепції стало визначення оптимальної моделі організації митної служби України та основних завдань з реформування та модернізації, обрання засобів для досягнення стратегічних цілей та формування очікуваних результатів. Цілями впровадження реформ стали: повне дотримання правових норм у митній справі; мінімальний адміністративний тягар на законослухняних суб'єктів; прозоре прийняття рішень у митній справі; однаковість вимог та ставлень до всіх споживачів митних послуг; дієвий захист суспільства від нечесної та нелегальної торгівлі, загроз здоров'ю та моралі громадян, ризиків тероризму; доброчесність прийняття рішень у митній справі; мінімальні фінансові та часові витрати на проходження митних процедур. Передбачалось, що в результаті митна служба України має бути стабільною, ефективною, гнучкою і компетентною, а митники повинні служити народу України чесно, неупереджено, справедливо, надійно, люб'язно і професійно ⁴⁸⁴.

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 Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України. Відповідно до Положення, 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 зараховані до компетенції Кабінету Міністрів Украї-

⁴⁸⁴ Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” від 29.10.2010 р. URL: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2213039&cat_id=2213024 (дата звернення: 01.08.2018).

ни, за умови внесення Головою Держмитслужби пропозицій, підтриманих міністром фінансів⁴⁸⁵.

Етапним документом, що остаточно закріпив запровадження в Україні міжнародних стандартів у діяльність митних органів став третій за двадцять років незалежності Митний кодекс України, прийнятий у 2012 р.⁴⁸⁶. Фахівці зазначали, що його основні положення були спрямовані насамперед у першу чергу, на забезпечення міжнародної інтеграції країни та формування дієвої системи економічної безпеки, а особливий акцент було зроблено на вдосконаленні взаємодії митних органів і суб'єктів підприємницької діяльності⁴⁸⁷.

Основним завданням, яке ставилось розробниками нового Митного кодексу 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 з усунення 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 міжнародної 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 корупційногенних факторів.

Розроблений на підставі законів України від 15 лютого 2011 р. “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 та гармонізацію митних процедур” та від 24 березня 2004 р. “Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення” Кодекс ураховував положення Податкового кодексу України, вимоги норм законів України “Про центральні органи виконавчої влади” та “Про доступ до публічної інформації”. Основними новаціями Митного кодексу стали норми, що впроваджували елементи міжнародних стандартів митної діяльності та прогресивні інструменти здійснення митного оформлення.

⁴⁸⁵ Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 12.05.2011 р. (втратив чинність) // Офіційний вісник України. 2011. № 37. Ст. 1514.

⁴⁸⁶ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 558.

⁴⁸⁷ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 328.

На відміну від попередньої редакції Кодексу значно збільшився обсяг прав декларантів у відносинах з митними органами: здійснювати декларування та митне оформлення товарів у будь-якому митному органі; використовувати одну декларацію (попередню) для різних митних формальностей; задекларувати товари до моменту їх прибуття в Україну або до митного органу призначення. Було встановлено чіткі підстави для відмови в митному оформленні та обов'язки митниці надати вичерпні роз'яснення причин такої відмови. Крім того, розмежовано відповідальність за порушення митних правил між декларантом (власником товарів) та уповноваженою ним особою (підприємством – митним брокером), а декларант звільнявся від відповідальності за ненавмисні помилки.

Бізнес відчув лібералізацію підходів у роботі митних органів завдяки встановленню вичерпного переліку основних документів, що повинні подаватись до митного оформлення для підтвердження заявленої митної вартості та додаткових документів, які може запитувати митний орган під час здійснення контролю митної оцінки, а також визначення випадків, коли суб'єкти ЗЕД мають право на автоматичне застосування методу визначення митної вартості за ціною угоди. Було синхронізовано з максимальним урахуванням норм Податкового кодексу України положення щодо строків проведення постаудиту. Одночасно встановлювалось, що шкода, завдана підприємству неправомірними діями посадових осіб митного органу під час проведення перевірки, відшкодовується за рахунок коштів державного бюджету в порядку, встановленому законом. Уведена персональна відповідальність посадової особи митниці за неправомірні затримки митного оформлення та новий порядок митного оформлення та державної реєстрації іноземних інвестицій. Визначено порядок надання, тимчасового зупинення та відкликання статусу уповноваженого економічного оператора, який запроваджував можливість суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності користуватися спеціальними спрощеннями під час здійснення митного оформлення. Для проведення митного оформлення встановлювався значно менший термін – 4 години з моменту подання митної декларації та документів.

Для громадян було значно лібералізовано норми щодо переміщення товарів через кордон, встановлено перелік особистих речей, які під час переміщення громадянами через митний кордон України не підлягають декларуванню та звільняються від оподаткування, підвищено вартісну межу ввезення товарів без сплати податків. Запроваджено 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 під час здійснення митного контролю, а також приділено значну увагу впровадженню електронного декларування та використанню інформаційних технологій.

Будучи інноваційними по своїй суті, зазначені положення спрощували процедури митного контролю та оформлення, дозволяли бізнесу скоротити витрати часу та фінансових ресурсів на здійснення митних формальностей, впроваджували антикорупційні механізми в діяльність митних органів України, що мало сприяти розвитку зовнішньоекономічної діяльності

України, 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 Митного кодексу. Правовідносини у сфері державної митної справи регулюються й іншими законами України з питань порядку й умов переміщення товарів через митний кордон України, їх митного контролю та оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, обміну митною інформацією, ведення УКТЗЕД, здійснення державного контролю нехарчової продукції, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил, організації і забезпечення діяльності митних органів; міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання Митного кодексу 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 близько 50 постанов та наказів, необхідних для забезпечення практичної реалізації окремих норм митного законодавства.

3.2. Трансформація митної служби у період 2012–2018 рр.

Більш ніж тисячолітня історія створення, розвитку і функціонування української митниці дозволяє стверджувати, що вона завжди була невід'ємним інститутом державності: захищала економічні інтереси, забезпечувала безпеку держави та поповнення її бюджету. Нині, в умовах євроінтеграційного вибору України, нерозривно пов'язаного із системними перетвореннями в усіх без винятку сферах державного регулювання, слід проаналізувати зміни в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну митну політику, на предмет їх відповідності міжнародним стандартам.

Статус митної служби в системі державного управління кожної країни має свої особливості, багато в чому обумовлені історичним досвідом зовнішньоекономічних зв'язків держав, традиціями управління економікою і зовнішньоекономічною діяльністю, структурою системи органів виконавчої влади тощо. Основні відмінності в механізмах державного управління митною справою обумовлюються пріоритетами митної політики, визначенням статусу і функцій митної служби, а отже, визначають специфіку організації самих митних органів і передусім їх адміністративну підпорядкованість⁴⁸⁸.

⁴⁸⁸ *Ченцов В. В.* Митна служба в системі державного управління в зарубіжних країнах: компаративний аналіз // Університетські наукові записки. 2009. № 1. С. 333.

Зазначається, що розвинені держави мають багатий досвід регулювання податкових і митних відносин в умовах ринкової економіки та поступово виробили свої індивідуальні моделі побудови податкової та митної системи. Одна з них – трансформація податкової та митної служби в єдиний орган виконавчої влади, що є досить новим явищем у світі ⁴⁸⁹.

З 2014 р. завдяки підписанню та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом активізувались процеси перебудови практично всіх державних органів. Ураховуючи державотвірне значення вітчизняної митної служби, її реформування перебуває у зоні підвищеної уваги як уряду, так і суспільства. Надзвичайно важливим має стати створення організаційної моделі митних органів, здатної ефективно виконувати покладені на неї завдання, оскільки саме завдяки налагодженому механізму функціонування митних органів європейських країн їх митні служби гарантують регулярне надходження коштів до держбюджету, захищають інтереси громадян і економіки та активно борються з міжнародною організованою злочинністю ⁴⁹⁰. Пріоритетами в цьому питанні мають стати європейські та міжнародні стандарти організації діяльності митних адміністрацій.

Митний кодекс ЄС ні в одній зі своїх статей не стосується питань організації митної служби, залишаючи ці питання на розсуд національного законодавця, оскільки інституційна організація митної справи, як і організація будь-якої виконавчої діяльності, регулюється нормами адміністративного права. Так само механізм митної справи – система, структура, проходження служби та інші аспекти організації митної справи – регламентується нормами національного адміністративного права ⁴⁹¹.

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 Європейського Союзу.

У сфері організації й управління митними адміністраціями прототипами визначено стратегічну мету – створення сучасної митної адміністрації, яка відповідатиме міжнародним стандартам, задовольнятиме потреби зацікавлених сторін за допомогою ефективного планування справи, управління, внутрішньої та зовнішньої системи зв'язку. Необхідними заходами для реалізації цієї мети європейські митні служби насамперед вважають реалізацію довгострокової стратегії розвитку митної адміністрації, яка під-

⁴⁸⁹ Шулатова И. С. Зарубежный опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: "Право". 2014. № 3. С. 108.

⁴⁹⁰ Ляховский В. В., Переход Н. С. Таможенная служба Германии в интегрированной системе таможенных служб Евросоюза // Актуальные вопросы таможенного дела. 2010. Вып. 1. С. 121.

⁴⁹¹ Додин Е. В. Сборник научных трудов / Одесская нац. юрид. академия. Львов: Споллом, 2009. Т. III. С. 187.

тримує національний бюджет та економічну політику, задовольняє вимоги сучасної торгівлі і ділового міжнародного середовища, використовує принципи ефективності та результативності ⁴⁹².

Запорукою належної та злагодженої роботи будь-якої митної структури світу є її вдосконалена, потужна та водночас мобільна й автономна система митних органів. Поділяючи думку фахівців, переконані, що саме від цього аспекту певною мірою залежить благоустрій, захищеність і впевненість у “завтрашньому дні” населення розвинених країн, міжнародної спільноти ⁴⁹³.

Як зазначають 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 ⁴⁹⁴. 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 мають перманентний характер. При цьому вважається, що митна система України пройшла довгий еволюційний шлях і з кожним етапом реорганізаційних змін наближається до загальноприйнятих європейських стандартів ⁴⁹⁵.

У цілому позитивно сприймаючи необхідність системних перетворень у здійсненні митної справи та відзначаючи активне впровадження рекомендацій Всесвітньої митної організації та Ради Європи, зазначимо, що за період з грудня 2012 р. 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. Виходячи із семантики цього терміна, спеціалісти розглядають трансформацію як зміну, перетворення виду, форми, істотних властивостей чого-небудь, а синонімами є переродження, руйнація, перевтілення, злам, перебудова ⁴⁹⁶.

⁴⁹² Ченцов В. Міжнародні стандарти модернізації митних адміністрацій // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4. С. 227.

⁴⁹³ Додін Є. В., Федотов О. П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посібник. Львів: Митна газета, 2008. С. 7. (Спеціальний випуск журналу “Митна справа”).

⁴⁹⁴ Чевєрс А. Определение таможенных функций в условиях экономической интеграции и глобализации // Таможенный научный журнал. 2013. № 2. С. 126.

⁴⁹⁵ Ченцов В., Гармаш Е. Этапы институционального развития таможенной системы Украины: на пути к стандартам Европейского Союза // Таможня: таможенный науч. журнал. 2015. URL: csjournals.eu/ojs/index.php/customs/article/download/498/510 (дата звернення: 01.08.2018).

⁴⁹⁶ Энциклопедический словарь экономики и права. URL: http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_economic_law (дата звернення: 01.08.2018).

Якщо розглядати подану вище хронологію розвитку структури української митниці за останні 25 років, можна виділи період 1991–2012 рр., в який зміни структури, підпорядкування та внутрішньої організації діяльності проводились у цілком однозначно визначеному напрямі вдосконалення. І як уже нами досліджувалось раніше, з урахуванням вимог щодо поступової адаптації до стандартів діяльності, рекомендованих Всесвітньою митною організацією⁴⁹⁷. При цьому у 2008 р. 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, як сподівались учені, остаточної модернізації системної діяльності митної служби⁴⁹⁸. Через сім років – у 2015 р. – ситуація вже не здавалась такою оптимістичною, а реорганізація митниць ДФС тим же автором характеризувалась як цілком затягнута та заплутана, яка більше нагадує не їх реструктуризацію, а навпаки – оптимізацію, яка помножена на безкрайній ротаційний процес, що поволи спричиняє тотальну розгубленість і деморалізацію особового складу⁴⁹⁹.

Так, Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” було фактично проведено об’єднання податкової та митної систем, вдало охарактеризоване професором В. В. Ченцовим як “об’єднання гігантів з армією територіальних органів”⁵⁰⁰.

І хоча подібна політика об’єднання в одному органі функцій податкових, митних органів, а також функцій збирання соціальних платежів має місце у багатьох країнах Організації економічного співробітництва та розвитку⁵⁰¹, проведена оптимізація не принесла очікуваних результатів.

Новостворене Міністерство доходів і зборів України (Міндоходів України) стало центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України, та головним органом у системі ЦОВВ з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адмініструван-

⁴⁹⁷ Дорофєєва Л. М. Дотримання законності у ході реформування митниць // Проблеми законотворчості у світлі сучасних реформаційних процесів: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Тернопіль, 15 черв. 2017 р.). Тернопіль: Юрид. лінія, 2017. С. 91.

⁴⁹⁸ Додін Є. В., Федотов О. П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посібник. Львів: Митна газета, 2008. С. 7. (Спеціальний випуск журналу “Митна справа”).

⁴⁹⁹ Федотов О. П. Концепція здійснення державної митної справи в площині організації митного оформлення за принципом “єдиного вікна” // Митна справа. 2015. № 3. С. 41.

⁵⁰⁰ Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 334.

⁵⁰¹ Попова С. М. Взаємодія контролюючих органів державних податкової та митної служб з правоохоронними органами // Європейські перспективи: наук.-практ. журнал. Харків: ХНУВС, 2012. № 7. С. 172–179.

ня 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 під час застосування 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 і вітчизняних реформаторів, була покладена модель об'єданого функціонування податкових та митних органів Великої Британії) діяльність Державної податкової служби та Державної митної служби координувалась Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів. При цьому Міністерство фінансів було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової та митної політики. Зі створенням Міністерства доходів і зборів функція із формування та забезпечення реалізації державної податкової та митної політики була передана Міндоходів. Відповідно, Мінфін втратив свої повноваження в цій сфері, що принципово відрізняло проведену трансформацію державних органів від практики європейських країн, де у тій же Великобританії аналогічні органи підвідомчі Міністерству фінансів.

Відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” саме міністерства вповноважені розробляти політику в тій чи іншій сфері. Відтак до основних завдань Міндоходів України було зараховано забезпечення формування державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації державної митної політики, а також боротьбу з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів. Фактично в одному міністерстві було сконцентровано досить ризиковане поєднання: Міндоходів уповноважили одночасно розробляти політику у сфері оподаткування та митної справи й адмініструвати податки, збори та інші платежі. В подальшому бізнес відчув негативні прояви такого реформування, що проявились у додатковому фіскальному тискові на підприємницьку діяльність.

Міністерство було наділено повноваженнями, які мали забезпечити виконання покладених на нього завдань. З урахуванням практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, до таких повнова-

жень належали: розробка проектів законів України та підзаконних нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України, підготовка та видання відомчих нормативно-правових актів, розробка пропозицій до проектів міжнародних договорів України та забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України.

Керівництво Міндоходів вважало власним досягненням, що інтеграція податкової та митної служб у єдине ціле була проведена в рекордні строки – до середини 2013 р., фактично за 6 місяців. Водночас у Великій Британії на це знадобилось 3 роки, стільки ж Канаді. Проте нашвидкуруч з'єднаний український “аналог” об'єданого 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 визначення напрямів подальшої фіскальної політики став саме цей орган. Усупереч положенням Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки та оборони” від 15 лютого 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”, щодо необхідності відокремлення податкової міліції від Державної податкової служби вона була включена до структури новоутвореного міністерства. Чисельність центрального апарату міністерства перевищувала 2200 осіб та включала 24 департаменти, лише 4 з яких мали митне спрямування. Основне навантаження щодо організації митного контролю та забезпечення діяльності всіх митниць у країні припадало на Департамент митної справи, чисельність якого була практично вдвічі меншою від штату центрального апарату Держмитслужби та становила близько 130 осіб. Ускладнювало ситуацію в питаннях управління та взаємодії між департаментом і територіальними органами те, що митниці безпосередньо підпорядковувались керівнику міністерства, а не зазначеному департаменту.

Ураховуючи, що до компетенції Міндоходів України, крім безлічі організаційних питань, входили: організація роботи митниць, як його територіальних органів, їх кадрове забезпечення й установлення правил поведінки посадових осіб та здійснення контролю за їх виконанням, здійснення заходів щодо запобігання корупції, надання методичної і практичної допомоги з питань здійснення митної справи, координація діяльності територіальних органів (головних управлінь, податкових інспекцій та митниць), а також забезпечення міжнародного співробітництва, 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 забезпечували 27 митниць як органи регіонального рівня.

Унаслідок того, що без урахування специфіки роботи міністерством були об'єдані за функціональним принципом ряд підрозділів митних та

податкових органів, які, на думку реформаторів, забезпечували виконання схожих завдань, митницями був частково втрачений кадровий потенціал та дезорієнтовано роботу профільних відділів. Принципових змін зазнали структура та організаційне підпорядкування територіальних митних органів: зі складу митниць були передані до Головних управлінь Міністерства доходів і зборів України в областях структурні підрозділи, безпосередньо задіяні у виконанні завдань, покладених на митні органи міжнародними договорами, Митним кодексом та законами України (митних інформаційних технологій, статистики та аналізу, митних платежів, митного аудиту), на 80 % були скорочені відділи правової роботи.

У 2013 р. Міністерством доходів і зборів було ліквідовано підрозділи боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями у складі митниць, а замість них утворено підрозділи податкової міліції як оперативні підрозділи для виконання аналогічних завдань із функціональним підпорядкуванням Головному оперативному управлінню Міндоходів. Оперативне управління боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями, яке входило в структуру митниці, являло собою підрозділ податкової міліції, який фактично не підпорядковується 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 більшості митних органів продовжували працювати посадові особи, де-юре переведені до штату Головних управлінь Міндоходів в областях. Як ми вже зазначали в проведених раніше дослідженнях, територіально залишились у 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 спори⁵⁰².

Передання функцій проведення документальних перевірок (як форми митного контролю) підрозділам Голових управлінь, у структурі яких були створені відділи податкового та митного аудиту, доповнене введенням мораторію на перевірки бізнесу, фактично знищило систему постаудитконтролю, яка традиційно вважається належною противагою спрощенню та прискоренню митних процедур⁵⁰³. І проблема не лише в тому, що переважна більшість питань, які підлягають перевірці у ході митного аудиту, на-

⁵⁰² Дорофєєва Л. М. Проблеми реформування структури митних органів України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: “Право”. 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 10.

⁵⁰³ Дорофєєва Л. М. Чому постмитний аудит перестав бути митним? // 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.-дослід. ін-т митної справи, 2014. С. 42.

лежить до виключної компетенції митниць та потребує наявності відповідних фахових знань з митної справи. Згідно зі стандартним правилом 6.6 Кіотської конвенції, система митного контролю містить контроль на основі методів аудиту. Відтак відсутність у системі вітчизняного митного контролю контролю на основі методів аудиту є порушенням взятого на себе Україною зобов'язання під час приєднання до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур.

Зазначене 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 і зарубіжний досвід організаційної побудови структур, до складу яких входять як податкові, так і митні органи⁵⁰⁴.

Від проголошеної у березні 2014 р. 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, але й припинено здійснення незавершених до того часу заходів щодо реорганізації Державної податкової служби і Державної митної служби, відновлено діяльність цих 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 справи⁵⁰⁵.

Подальші кроки Уряду певний час підтверджували намір відмовитись від невдалої спроби скопіювати закордонний досвід: Постановою Уряду від 05 квітня 2014 р. № 85 було затверджено граничну чисельність працівників апарату і територіальних органів центральних органів виконавчої влади для Державної податкової служби 1460 одиниць – центральний апарат і 44 664 – територіальні органи; для Державної митної служби відповідно – 327 одиниць для центрального апарату та 12 405 – для митниць⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴ *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. 27.

⁵⁰⁵ Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁰⁶ Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів:

На рівні територіальних органів почали готуватись до передачі документів, створених у процесі функціонування екс-митних підрозділів, та повернення персоналу митниць, який був упродовж 2013 р. переведений до штату головних управлінь Міндоходів в областях.

Відтак досить неочікувано 21 травня 2014 р. Урядом було прийнято рішення про утворення Державної фіскальної служби як центрального органу виконавчої влади, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення, з одночасним визнанням таким, що втратило чинність, раніше ухваленого рішення про його ліквідацію⁵⁰⁷. 08 липня 2014 р. було оприлюднено та вступило в дію Положення про Державну фіскальну службу, затверджене Постановою Уряду від 21 травня 2014 р. № 236⁵⁰⁸, зміст якого мало чим відрізнявся від Положення про Міністерство доходів і зборів та закріплював подальше функціонування в складі ДФС податкових та митних органів. Державна фіскальна служба 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 зараховано до повноважень міністерств, ДФС лише реалізовує державну політику у сфері державної митної справи, а формує її Міністерство фінансів України.

Як зазначав О. П. Федотов, комплексне оновлення системи органів митного спрямування в Україні мало наслідком зміну за останні півтора роки (період 2013–2014 рр. – *Л. Д.*) чотирьох державних центральних адміністрацій, які впроваджували в життя єдину державну митну політику⁵⁰⁹.

Продовжуючи ілюструвати реформування митної системи на прикладі Закарпатської області, зазначимо, що у період становлення незалежної України митниці Закарпаття стали базовими у системі розбудови митної служби країни. Із неповних двох тисяч кадрових співробітників, що працювали в митницях України у 1991 р., майже чверть становили закарпатські митники. Відтак саме вони забезпечували роботу новостворених митниць до того часу, поки там не починали самостійно працювати підготовлені місцеві співробітники. Зокрема, співробітниками митниць регіону було налагоджено діяльність Кельменецької, Глухівської та Сумської митниць.

У ході подальших пошуків оптимальної структури у 1996 р. здійснено об'єднання Березівської, Дяківської та Рахівської у Закарпатську митницю, правонаступницею якої у 2005 р. стала Виноградівська митниця.

постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 р. № 85. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁰⁷ *Про утворення Державної фіскальної служби*: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 // Офіційний вісник України. 2014. № 46. Ст. 1213.

⁵⁰⁸ *Положення про Державну фіскальну службу України*: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.

⁵⁰⁹ *Федотов О. П.* Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. С. 104.

З 1994 р. митниці, розташовані на території Закарпатської області, були підпорядковані Карпатському територіальному митному управлінню (м. Ужгород), створеному відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 08 липня 1994 р. № 465 “Про створення територіальних митних управлінь”. До сфери впливу КТМУ були включені 5 митниць Закарпатської області (Чопська, Ужгородська, Виноградівська, Берегівська, Рахівська), 2 митниці Чернівецької області (Вадул-Сіретська і Кельменецька) та Івано-Франківська митниця.

На виконання Указу Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145/96 “Про утворення Державної митної служби України на базі ліквідованого Державного митного комітету України”, у цьому ж році створено Карпатську регіональну митницю на базі ліквідованих Карпатського територіального митного управління та Ужгородської митниці. Одночасно були створені і Вадул-Сіретська митниця (на базі ліквідованої Вадул-Сіретської митниці ДМКУ), Закарпатська митниця (на базі ліквідованих Закарпатської та Рахівської митниць ДМКУ), Івано-Франківська митниця (на базі ліквідованої Івано-Франківської митниці ДМКУ), Кельменецька митниця (на базі ліквідованої Кельменецької митниці ДМКУ) та Чопська митниця (на базі ліквідованої Чопської митниці ДМКУ), які були підпорядковані Карпатській регіональній митниці.

З 07 лютого 2005 р. у зв'язку з оптимізацією структури митних органів, відповідно до наказу ДМСУ від 08 лютого 2005 р. № 81 “Про зміну підпорядкування митних органів” з підпорядкування Карпатської регіональної митниці виведено Чопську та Закарпатську митниці та підпорядковано їх Держмитслужбі.

Карпатську регіональну митницю було ліквідовано відповідно до наказу Держмитслужби від 10 червня 2005 р. № 515, а наказом ДМСУ від 13 червня 2005 р. № 520 створено Ужгородську митницю.

З метою оптимізації структури митних органів, розташованих на території Закарпатської області, згідно з наказом ДМСУ від 13 липня 2010 р. № 750, припинено діяльність Ужгородської митниці шляхом приєднання її до Чопської митниці. 14 жовтня 2010 р., відповідно до наказу ДМСУ від 14 жовтня 2010 р. № 1218, припинено також і діяльність Виноградівської митниці шляхом приєднання її до Чопської митниці.

З 2010 до 2013 рр. у Закарпатській області безпосереднє виконання митної справи забезпечувала одна установа – Чопська митниця. Згідно з Постановою КМУ від 20 березня 2013 р. № 229 “Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів”, Чопська митниця була реорганізована у Чопську митницю Міндоходів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 311 “Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” Чопська митниця Міндоходів реорганізована у Закарпатську митницю ДФС. Станом на 2018 р. Закарпатська митниця забезпечує митний

контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів у 19 пунктах пропуску, 18 з яких розташовані на державному кордоні із суміжними державами Євросоюзу (Угорщиною, Словаччиною, Румунією) та 1 пункт пропуску для повітряного сполучення, розташований у міжнародному аеропорту “Ужгород”.

Протяжність державного кордону в зоні діяльності митниці, яка являє собою всю Закарпатську область, з суміжними державами становить 467,2 км, у тому числі: із Словацькою Республікою – 97,6 км (відкрито 5 пунктів пропуску); із Угорською Республікою – 133,1 км (відкрито 7 пунктів пропуску); із Румунією – 203,9 км (відкрито 6 пунктів пропуску); із Польською Республікою – 32,6 км, пунктів пропуску на даний час немає, але у перспективі плануються.

За видами сполучення у Закарпатській області функціонують: 9 пунктів пропуску для автомобільного сполучення, 7 пунктів пропуску для залізничного сполучення, 2 пункти пропуску для пішохідного сполучення, 1 пункт пропуску для повітряного сполучення та один пункт поштового обміну. Як бачимо, представлені фактично всі види сполучень, що дозволяє суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності та громадянам обирати оптимальні варіанти під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, проте для створення дійсно комфортних умов такого переміщення необхідно підтримувати належний рівень інфраструктури наявних пунктів пропуску та ініціювати відкриття нових. Тим більше, що з 2015 р. вжиття заходів зі спорудження, облаштування, утримання і проведення ремонту пунктів пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення зараховано до функцій ДФС.

У цей же період у межах наданих йому повноважень Міністерство фінансів України активізувало запровадження інституційних змін Державної фіскальної служби, які, на думку його керівництва, дозволять значно підвищити якість надання державних послуг громадянам та бізнесу, зосереджуючи увагу насамперед на фіскальній складовій діяльності митниць. Для цього із червня 2015 р. Міністерство фінансів здійснює розраховану на 2 роки та узгоджену з МВФ реформу ДФС, яка має сприяти поглибленню інтеграції податкових та митних органів у структурі ДФС, при цьому – аж до повної ліквідації митниць як територіальних органів і юридичних осіб, та включенню їх до структури регіональних підрозділів ДФС.

Представленим проектом Закону України від 30 червня 2015 р. № 2177а “Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби” передбачається утворення єдиного територіального органу ДФС на рівні регіону, якому будуть підпорядковані митниці та податкові інспекції. Обґрунтовується така пропозиція тим, що це дозволить оптимізувати територіальні органи ДФС та скоротити чисельність працівників. При цьому, виходячи із запропонованих 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 центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику”, йдеться про структурну одиницю із повноваженнями, якими сьогодні наділені митні пости.

Такий підхід до реформування митних органів досить критично оцінюється спеціалістами та науковцями. Так, колишній голова Державної митної служби 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”⁵¹⁰.

Члени та керівництво парламентського Комітету з питань податкової і митної політики вважають, 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 постаудит контролю, та аргументують необхідність створення самостійної митної системи тим, що зараз (у складі ДФСУ) митниці не приділяється належна увага і вона не реформується, а реформи, які мали проводитися у сфері інформаційного забезпечення і кадрової комплектації, провалені.

На фоні переконань науковців, що критерієм ефективності будь-якої трансформації митної системи має визнаватись якість виконання митними органами сервісної функції⁵¹¹, суб’єкти зовнішньоекономічної діяльності в об’єднанні двох контрольних органів побачили не позитивні зміни й економічну вигоду, а створення “фіскального монстра” з високим рівнем корупції з неефективними і непрозорими функціями та компетенцією. Відтак наголошують на тому, що митниця має стати окремою інституцією⁵¹².

Ще у 2009 р. фахівцями зазначалось, 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

⁵¹⁰ *Кириченкова Л.* Експертна думка: Чи потрібна бізнесу незалежна Митниця. “За” і “проти”. URL: <https://uteka.ua/publication/Ekspertna-dumka-SHi-potribna-biznesu-nezalezhna-Mitnitsya.-Za-i-proti>: <https://uteka.ua/publication/Ekspertna-dumka-SHi-potribna-biznesu-nezalezhna-Mitnitsya.-Za-i-proti> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵¹¹ *Мазур А. В.* Призначення митних органів: правова норма та орієнтир інституційних реформ: матеріали між нар. наук.-практ. конф. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2016. С. 93–95. С. 95.

⁵¹² *Чи бути незалежній митниці / Роботодавець.* URL: <http://robotodavets.in.ua/2016/02/25/chy-buty-nezalezhnij-mytnytsi.html>.15 (дата звернення: 01.08.2018).

влади за свою управлінську діяльність⁵¹³. Саме прикладом такого перманентного реформування виступає реформування системи національної митної служби. О. В. Іванов, досліджуючи адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, констатує, що з моменту свого створення у 1991 р. і дотепер система вітчизняних митних органів зазнала щонайменше сім кардинальних реорганізацій. На сучасному етапі знаходить в одній з останніх “оптимізацій” системи органів, безпосереднім завданням яких є здійснення митної справи, проведеної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів” від 01 березня 2014 р. № 67, у результаті якої планувалось відновити діяльність Державної податкової служби та Державної митної служби, відсутність стратегічного плану розбудови ефективної моделі публічного адміністрування. Науковець вважає, що ситуація, пов’язана з трирічним 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 держави⁵¹⁴.

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 й органи є державотвірними 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 ефективно⁵¹⁵.

Узагальнюючи зазначені перетворення, І. П. Яковлев зазначає значну реформаційну динаміку становлення центрального органу виконавчої влади, покликаною втілювати політику в державній митній справі. Погоджуючись, що перебування інституту “митних органів” у стані реорганізації може містити значні перспективи щодо усунення наявних організаційних, компетенційних та процедурних проблем і сприяти ефективнішому захистові національних митних інтересів, науковець висловлює думку, що час-

⁵¹³ *Кульчій І. М.* Поняття та особливості органів виконавчої влади в умовах їх реформування: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 18/19. С. 158.

⁵¹⁴ *Іванов О. В.* Суб’єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 205 с. С. 107.

⁵¹⁵ *Комзюк В. Т.* Шляхи удосконалення нормативного визначення адміністративно-правового статусу митних органів // *Право і Безпека*. 2013. № 4. С. 33–38. С. 36.

тота і непослідовність оптимізаційних заходів свідчать про відсутність концептуального бачення у розглядуваній сфері, без якого, з огляду на різноспрямованість темпорально близьких установчих рішень, відбулося створення і ДФС. Критично оцінюючи безперервне/часте реформування митних органів, звертає увагу й на те, що модифікації центрального органу виконавчої влади завжди супроводжуються зниженням його управлінської оперативності, виникненням організаційно обумовлених перерв, пріоритетно внутрішньою орієнтованістю адміністрування, невизначеністю службового становища для особового складу і, як наслідок, його зниженою активністю⁵¹⁶.

Таким, що іде врозрід з логікою інституціоналізації, вважає О. В. Коломоєць рішення про включення Державної митної служби України до складу Міністерства доходів і зборів, яке було реалізоване Президентом України В. Януковичем у 2012 р. та підтримане урядом А. Яценюка у 2014 р., коли Міндоходів було реорганізовано у Державну фіскальну службу України. А через специфіку виконуваних функцій пропонує розглядати систему митних органів як автономне утворення в системі державного апарату⁵¹⁷.

Аналогічної думки щодо реформи української митниці дотримується група народних депутатів, які підготували та зареєстрували проект Закону від 13 січня 2016 р. № 3763, головною метою якого є створення Національної митної служби України як центрального органу виконавчої влади, роботу якого координуватиме Кабінет Міністрів України через главу відомства. Основними завданнями органу має стати митний контроль і збирання митних платежів, контроль за правильністю їх нарахування, експортний контроль. До повноважень повернеться право застосовувати не лише фізичну силу та спецзасоби, але й вогнепальну зброю, фактично вилучену з митниці у 2013 р. Метою діяльності такої структури має стати забезпечення захисту внутрішнього ринку і митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, наповнення державного бюджету, а також протидія митним правопорушенням та очищення відомства від корупції.

Наприкінці березня 2017 р. у пресі з'явилась інформація щодо ухвалення урядом запропонованого Мінфіном проекту реформування деяких територіальних органів Державної фіскальної служби, найневідкладнішим кроком якої мала стати ліквідація митниць в областях. Згодом урядову Постанову № 237 на короткий час було поміщено на офіційному сайті Кабміну, однак в офіційних друкованих виданнях вона не публікувалась. 19 липня 2017 р. було прийнято ще одну Постанову Кабінету Міністрів України про зміну системи органів державної податкової та митної політики. Пос-

⁵¹⁶ Яковлєв І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі*: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. С. 64–65.

⁵¹⁷ Коломоєць О. В. *Митна система у механізмі сучасної держави* // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: "Юридичні науки". 2014. Вип. 3. Т. 2. С. 173.

танови Кабміну передбачали створення Міжрегіональної митниці та Міжрегіонального головного управління ДФС. Митниці в областях та Енергетичну митницю планувалося реорганізувати шляхом приєднання до Міжрегіональної митниці. Об'єднані державні податкові інспекції мали приєднатись до головних управлінь ДФС в областях, а останні, своєю чергою, разом з Офісом великих платників податків включені до складу Міжрегіонального головного управління ДФС. Даний документ також не був оприлюднений. Постанова Кабінету Міністрів України “Про реформування деяких територіальних органів Державної фіскальної служби” під привабливими гаслами виконання рекомендацій міжнародних партнерів України пропонувала провести оптимізацію структури насамперед митних органів. На нашу думку, внесення кардинальних змін в організацію здійснення митної справи, визначену законами, у формі постанови уряду досить дискусійне з огляду на концептуальні засади формування державної митної політики. Запропонований Мінфіном проект реформування ДФС (передусім її територіальних органів, що безпосередньо здійснюють митну справу) 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, що могло негативно відобразитися на інтересах суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян.

Несподіванкою реформа стала і для ДФС, про що свідчить рішуче заперечення щодо її впровадження з боку керівництва служби: керівник фіскального відомства заявив, що реформа за сценарієм Мінфіну розбалансиє роботу ДФС у цілому і митниці зокрема через порушення внутрішніх процесів відомства ⁵¹⁸.

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 призведе до збільшення адміністративного тиску на бізнес ⁵¹⁹. Цілком погоджуємося, що не можна формальну зміну структури, її централізацію називати реформою. Натомість Україні потрібен

⁵¹⁸ Калачова Г. Хроніки однієї реформи: що заважає перезавантажити ДФС / Економічна правда. 10 квітня 2017. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/04/10/623646>.

⁵¹⁹ Навіщо розділяти ДФС. Новое Время. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/cherkashyn/navishcho-rozdiljati-ukrinform-2446744.html> (дата звернення: 01.08.2018).

комплексний документ, який відповідає як міжнародним зобов'язанням України, так і потребам платників податків.

Не знайшла підтримки спроба реформаторів ліквідувати юридичні особи на регіональному рівні й у науковців, які вважають, що серед принципів організації та діяльності державного апарату не останню роль відіграють визначені Конституцією України та закріплені відповідними законами (в тому числі Митним кодексом) принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності⁵²⁰.

Як уже зазначалось, 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 січня 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 липня 2017 р. з подальшим їх доопрацюванням).

Погоджуємося з необхідністю вироблення чітко сформованої та належним чином закріпленої на законодавчому рівні Концепції, в якій мають бути зазначені основні напрями державної політики у сфері розвитку вітчизняних фіскальних органів і якими керувалася б як держава, так і податковий та митний апарати, а також фізичні та юридичні особи у взаємовідносинах з ними⁵²¹. Але з огляду на проаналізовані нормативно-правові акти і законопроекти, висновки науковців та спеціалістів у галузі митної справи діходимо висновку, що нині немає однозначності в питаннях щодо напрямів подальшого реформування вітчизняних митних органів.

Крім принципів питань щодо розвитку і вдосконалення митної складової Державної фіскальної служби або відновлення митниці як самостійної державної інституції, дістають розвитку занадто “різновекторні” та недостатньо обґрунтовані ідеї. Так, у 2013 р. об’єднання податкових та митних органів проводилось із врахуванням досвіду Великобританії; у 2014 р. упродовж трьох місяців спочатку ліквідовується Міністерство доходів і зборів та відновлюється самостійність митних органів, а потім несподівано змінюється перетворенням міністерства на Державну фіскальну службу, в складі якої залишаються об’єднані податково-митні органи; у 2015 р. пропонується (вноситься законопроект) повна ліквідація митниць як юридичних осіб, а Уряд навіть анонсує передачу окремих митниць на аутсорсинг іноземним компаніям; у 2016 р. вноситься законопроект про створення самостійної Національної митної служби України, а до ДФС за-

⁵²⁰ Мазур А., Приймаченко Д. Операція “Ліквідація”, або Митна реформа від “драйвера” / Главком 18 травня 2017 р. URL: <http://glavcom.ua/publications/operaciya-likvidaciya-abo-mitna-reforma-vid-drayvera-415510.html> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵²¹ Грушевський В. А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України / В. А. Грушевський // Форум права. 2016. № 1. С. 83.

прошується для напрацювання плану реформи митної служби України спеціальна місія США (де на відміну від Великобританії митні органи об'єднані не з податковими органами, а з прикордонною службою); у 2017 р. Уряд робить дві спроби реформування територіальних органів ДФС, результатом яких мало б стати приєднання митниць в областях до єдиної в країні Міжрегіональної митниці; в січні 2018 р. Кабінет Міністрів України скасовує обидва свої минулорічні рішення та анонсує нові підходи до організації роботи митних органів, а у червні цього ж року з метою виявлення фактів порушення митних правил та унеможливлення ухилення від сплати митних платежів Урядом запроваджено експеримент, на час реалізації якого право перебувати в зонах митного контролю під час здійснення митних формальностей, а також доступ до автоматизованої системи митного оформлення "Інспектор-2006" отримали поліцейські.

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.

Через таке розмаїття незавершених змін ні уряд, ні суспільство, ні персонал митних органів не відчують позитивних зрушень, а нестабільність системи і відсутність чіткої перспективи призводить до зміщення пріоритетів та відсутності мотивування до сумлінної роботи. І це в той час, коли від України очікують приведення діяльності митних органів до європейських стандартів і 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 потребує не ситуативних або політичних рішень, а виважених і науково обґрунтованих підходів. Вважаємо доцільним розробку сучасної, розрахованої принаймні на 10 років, Концепції реформування митної служби в Україні, до підготовки якої залучити не лише науковців та спеціалістів-практиків, міжнародних експертів, але й представників бізнес-спільноти.

3.3. Упровадження принципів доброчесності в діяльність митних органів

В умовах, коли, нарешті, майже всі європейські країни ратифікували Угоду про асоціацію України з ЄС, а громадянам нашої держави відкриваються перспективи безвізового в'їзду до країн Європи, надзвичайної актуальності набуває питання прискорення впровадження міжнародних стандартів у діяльність митних органів. Такі зміни стосуються не лише адаптації митного законодавства з метою уніфікації порядку та процедур здійснення митного контролю та оформлення. Нагальною потребою сьогодення стає розробка та практична реалізація низки заходів, спрямованих на подолання негативних проявів корупції в митній сфері та розвиток етичних аспектів професійної діяльності посадових осіб митних органів.

Боротьбу з корупцією називають однією з найактуальніших проблем у нашій державі, яка істотно перешкоджає здійсненню соціально-економічних перетворень і підвищенню ефективності національної економіки, становить загрозу для державних інститутів і створює негативний імідж України на міжнародній арені⁵²². Багато про що говорить і отримане Україною у 2010 р. 134-те місце за індексом сприйняття корупції (зі 163 країн) в одному ряду з Пакистаном, Ліберією і Нікарагуа та потрапляння за оцінками експертів до другого кола країн, найбільш уражених рівнем хабарництва⁵²³. У 2018 р. не зважаючи на те, що протидія корупції була визначена пріоритетним напрямом державної політики ще чотири роки тому, ситуація кардинально не змінилась: Україна посідає 130-те місце зі 176 країн. Причинами міжнародні експерти називають насамперед відсутність дієвої судової системи та фактичну безкарність корупціонерів. Саме ці обставини поки не дають Україні подолати той бар'єр, що прийнято називати “ганьбою для нації”.

Цілком об'єктивні зобов'язання в цій сфері наша країна прийняла на себе у зв'язку з обранням нею курсу на євроінтеграцію. В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами – з іншої – до головних принципів для посилення відносин між Сторонами поряд з верховенством права та належним урядуванням, зараховано боротьбу з корупцією (ст. 3). Крім того, серед проблем, у розв'язанні яких співробітничать Сторони у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, названі не лише незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків, контрабанда товарів і економічні злочини, але й корупція як у приватному, так і в державному секторі. Підтверджено зобов'язання співпрацювати у боротьбі з корупцією в державному секторі та ефективно виконувати Конвенцію ООН проти корупції 2003 р. (ст. 22)⁵²⁴.

З латинської мови корупція (*corruptio*) перекладається як підкуп, підкупність і продажність громадських та політичних діячів, державних чиновників та посадових осіб з метою особистого збагачення. З англійської (*corruption*) – “загнивання, продажність, псування, розбещеність і розклад”. У римському праві цей термін трактувався як “пошкоджувати, ламати, порушувати, підкупляти” й означав протиправні дії у судовій практиці. І сьогодні метою корупційних дій називають пошкодження або порушення но-

⁵²² Коруля І. В. Запобігання корупції в органах внутрішніх справ // Науковий вісник НАВС. 2011. № 1. С. 211–215.

⁵²³ Котович Г. М. Основні напрямки впровадження законодавства ЄС у сфері протидії корупції у норми національного законодавства // Право і суспільство. 2010. № 1. С. 158.

⁵²⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.08.2018).

рмального порядку судового процесу або процесу управління суспільними справами⁵²⁵.

Явище корупції багато разів ставало предметом досліджень, а з приводу його причин та наслідків тривають нескінченні дискусії. Одні науковці розглядають це широко відоме соціальне явище, що бере початок із зародження державності, з огляду на особистісні інтереси, як відображення суперечності між недостатністю ресурсів для задоволення власних потреб і прагнення деяких посадових осіб використати власне становище з метою повнішого задоволення особистих потреб та потреб найближчого оточення⁵²⁶. Інші дотримуються думки, що корупцію слід розглядати не тільки як прояв негативної поведінки конкретного чиновника, але і як частину аморальності певного суспільства і держави, рівень якої, своєю чергою, визначається ступенем занепаду моралі та права⁵²⁷. Справедливо вважають, що протидія корупції – справа всього суспільства, формування ставлення громадян до самої проблеми корупції, несприйняття її в будь-яких проявах⁵²⁸, та наполягають на обов'язку держави забезпечити добропорядність державних службовців та сприяти на законодавчому рівні формуванню культури несприйняття корупції⁵²⁹.

Усвідомлюючи, що певної мірою прояви корупції притаманні всім країнам світу, погоджуємося з висновком, зробленим Сар Дж. Пундей за результатами аналізу міжнародного досвіду: корупція не є інфекцією, яку раптово може “підхопити” здорове суспільство. Вона є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави⁵³⁰.

Знаходимо підтвердження і у вітчизняних дослідників, які безпосередньо пов'язують причини відсутності позитивних результатів від більшості законів і заходів, спрямованих на боротьбу з корупційною злочинністю, культурою, менталітетом, традиціями корупційної діяльності в органах

⁵²⁵ Пиджаков А. Ю. Коррупция в таможенных органах – угроза национальной безопасности России // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала РТА. 2009. № 2. С. 5.

⁵²⁶ Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. С. 3.

⁵²⁷ Курінний Є. В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2014. № 2. С. 73.

⁵²⁸ Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: монографія / кол. авт.: О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль та ін.; за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Харків: Планета-Принт, 2013. С. 226.

⁵²⁹ Розум О. М., Шкуренко Н. Г. Особливості протидії корупції в органах ДФС у контексті євроінтеграції // Євроінтеграційні процеси в Україні: економічний та правовий аспект: зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (м. Ірпінь, 08 верес. 2015 р.). Ірпінь: НДІ фінансового права, 2015. С. 99.

⁵³⁰ Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду // Проблеми економічного зростання: питання доброчесності: матеріали українсько-американського семінару. Львів, 1997. С. 85.

державної влади і правоохоронних органах⁵³¹. У будь-якому випадку, справжня роль корупції полягає в тому, що вона призводить до деформації державних інститутів, як іржа роз’їдає основи суспільства та держави⁵³².

Ураховуючи, що митні адміністрації всього світу відіграють ключову роль у сприянні торгівлі, збиранні податків, захисті суспільства та національної безпеки, І. Г. Бережнюк зробив висновок, що саме брак чесності в митних адміністраціях може створювати перешкоди для торгівлі та інвестиційних можливостей, руйнувати довіру суспільства до уряду та наражати на небезпеку добробут усього населення. Наприкінці 1980-х рр. питання чесності було поставлене на порядок денний Всесвітньої митної організації, а результатом стала розробка та прийняття програми чесності на митницях (Арушська декларація). Специфічні положення цієї програми мали на меті підвищення ефективності митних адміністрацій та зниження або запобігання корупції⁵³³. З цього періоду в термінології митної справи утверджується термін “митна етика”, або “етика митника”.

У широкому розумінні етика (лат. *ethica*, від грец. *ἦθος* – “звичай”) являє собою норми поведінки і сукупність моральних правил. У словнику української мови знаходимо уточнення: це сукупність моральних правил якого-небудь класу, суспільної організації, професії і т. ін.⁵³⁴ Тлумачать етику і як вимоги, які людина ставить перед собою або яких вимагає суспільство у певному середовищі, соціальній групі населення⁵³⁵.

Відповідні середовища, до яких суспільство висуває якісь специфічні вимоги, формуються насамперед на основі спільної праці. У таких соціальних групах виникає етика професійна, яку характеризують як сукупність норм і правил, що регулюють поведінку представника певної професії на основі загальнолюдських моральних цінностей, з урахуванням особливостей його професійної діяльності і конкретної ситуації. Дослідники пов’язують появу перших кодексів професійної етики як сукупності норм правильної, належної поведінки для представників певної професії з періодом ремісничого поділу праці, що припав на XI–XII ст., коли статути середньовічних цехів містили етичні вимоги до професії, характеру праці, людей, які цю працю виконували. А метою їх створення називають запобігання неетичній поведінці, та рахують їх певною гарантією якості для суспі-

⁵³¹ Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Київ, 2015. С. 20.

⁵³² Сухонос В. В. Правові заходи протидії корупції в Україні в сучасних умовах: науково-теоретичні аспекти: монографія. Суми: Університетська книга, 2015. С. 12–13.

⁵³³ Бережнюк І. Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва: дис. ... д-ра економ. наук. Київ, 2010. С. 237.

⁵³⁴ Словник української мови: в 11 т. 1971. Т. 2. С. 490. URL: <http://sum.in.ua/s/etyka> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵³⁵ Тлумачний словник економіста. URL: <http://subject.com.ua/economic/dict1/656.html> (дата звернення: 01.08.2018).

льства, оскільки саме в них містилась інформація про стандарти й обмеження діяльності працівників певної сфери⁵³⁶.

У сучасних умовах функціонування державної служби науковці розглядають етику державних службовців як моральні й правові (юридичні) вимоги, які висуваються до особи, що претендує на обіймання посади державного службовця, та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів⁵³⁷. Ю. П. Битяк переконаний, що визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації державного службовця, підтримання його честі й гідності, посилення вимог до його діяльності⁵³⁸.

Цілком погоджуємось із висновками вчених, що досліджували морально-етичні засади розвитку державної служби з урахуванням європейського досвіду, про те, що впровадження та законодавче закріплення правил етичної поведінки публічних службовців є обов'язковою умовою формування корпоративних традицій, престижу та іміджу служби⁵³⁹.

Л. М. Давиденко вбачає зміст етики в тому, що вона є моральним інструментарієм, визначає систему взаємних моральних прав та обов'язків держави й особи, функціонує як внутрішня потреба, утверджуючи повагу до митної служби і держави; а етику митної служби вважає одним зі складників загальної професійної культури, коли посадова особа має виробити власні принципи, норми, цінності професійної майстерності, спілкування, поведінки, дотримуватися встановленої регламентації у різних ситуаціях під час здійснення митних процедур⁵⁴⁰.

Інші науковці під етикою на державній службі мають на увазі систему принципів і норм службової поведінки та діяльності державних службовців. В основі етики на державній службі, на їхню думку, лежить уявлення про чесність і непідкупність державних службовців, їхню вірність державі й закону, а вступ на державну посаду передбачає гідну поведінку, розвинене почуття честі, чесності й обов'язку⁵⁴¹.

⁵³⁶ Шиманова О. Етика і професійна етика: навч-метод. посібник. Львів: ПП Сорока Т. Б., 2013. С. 12.

⁵³⁷ Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Харків, 2006. С. 19–20.

⁵³⁸ Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. С. 175.

⁵³⁹ Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: наук. розробка / кол. авт.: С. М. Серьогін, О. В. Антонова, В. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. Київ: ПАДУ, 2008. С. 14.

⁵⁴⁰ Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 209 с.

⁵⁴¹ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник для подготовки гос. служащих. Москва: Статут, 1999. С. 288.

У своєму дослідженні формування професійно-етичних якостей майбутніх службовців – митників Н. С. Тимченко розуміє поняття “професійна етика службових осіб митних органів” як галузь етичної науки, що вивчає як застосування загальних норм моралі, моральності в діяльності та повсякденній поведінці службових осіб митних органів, так і особливих норм професійної моралі, що виникають і втілюються тільки у даній професійній групі (підгрупах). При цьому виділяє найвагоміші для цієї професії професійно-етичні якості посадових осіб митних органів: громадянськість, толерантність, відповідальність, вимогливість до себе й інших, людяність, сумлінність та ін.⁵⁴² Т. В. Коржинська з урахуванням професійних стандартів PICARD⁵⁴³ розглядає етику як обов’язкову вимогу до професійної діяльності менеджерів митної служби⁵⁴⁴.

Дослідження нормативно-правового регулювання етики виконання службових обов’язків посадовцями, які перебувають на державній службі, дозволяє виокремити основні міжнародні нормативно-правові акти з питань професійної діяльності службовців та зарахувати до їх числа: Конвенцію ООН проти корупції (2003 р.); Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Резолюцію 51/59 Генеральної Асамблеї ООН 1996 р., якою був ухвалений Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 1979 р., якою був ухвалений Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Рекомендацію Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам “Про кодекси поведінки для державних службовців”, якою схвалюється сприяння урядами всіх країн прийняттю національних кодексів поведінки, основні засади яких ґрунтуються на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи. Модельний кодекс у ході реалізації повноважень вимагає від державних службовців: сумлінно виконувати свої службові обов’язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи; виконувати посадові обов’язки чесно, неупереджено, не віддавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян; сумлінно виконувати свої посадові обов’язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і

⁵⁴² Тимченко Н. С. Формування професійно-етичних якостей майбутніх службовців-митників: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук. Київ, 2003. 20 с.

⁵⁴³ Професиональные стандарты PICARD Всемирной таможенной организации / Всемирная таможенная организация, 2009. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activitiesandprogrammes/~/_media/51FABA349EF2470CBFFF1B34CF4D7103.ashx (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁴⁴ Коржинська Т. Професійна діяльність митників: вимоги сучасності // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: “Педагогіка”. 2016. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2016_3_10 (дата звернення: 01.08.2018).

співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію⁵⁴⁵. Рекомендації Ради Організації економічного співробітництва і розвитку з покращання етики поведінки на державній службі (1998 р.) вимагають, щоб етичні норми для державної служби були чіткими і зрозумілими.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб характеризує державну посаду як наділену довірою, що передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави, а тому очікує від осіб, що обіймають такі посади, виявлення абсолютної відданості державним інтересам своєї країни. Від чиновників вимагається виконання своїх обов'язків і функцій компетентно й ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю. Вони зобов'язані бути уважними, справедливими і неупередженими у виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю. Вони ніколи не віддають будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі, не допускають дискримінації, не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою. Абсолютно недопустимим вважається використовувати офіційне становище для невиправданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей.

Поряд з іншими обмеженнями, що стосуються виконання функцій, несумісних з перебуванням на державних посадах, та сповіщення про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, які можуть призвести до можливої колізії інтересів, державні посадові особи не мають права користуватися державними грошовими коштами, власністю, послугами або інформацією, отриманою ними під час виконання службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними службових функцій.

Обмежено для таких службовців прийняття подарунків або інших знаків уваги: державні посадові особи не домагаються і не отримують будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень. Навіть їхня участь у політичній або іншій діяльності поза рамками офіційних обов'язків може відбуватись лише таким чином, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків.

Крім загальних стандартів належної поведінки державних службовців, вироблених міжнародною практикою, Всесвітня митна організація розробила принципи ефективного управління та службової етики в митних органах, сформулювала основні засади доброчесної поведінки службовців

⁵⁴⁵ Корупційні ризики в діяльності державних службовців: роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0026323-11> (дата звернення: 01.08.2018).

митних адміністрацій, які були схвалені на сесії ВМО у 1993 р. у м. Арушта увійшли в практику міжнародного митного права як Арушська декларація ВМО. Основна спрямованість документа – визнання надзвичайної важливості питання протидії корупції для всіх країн та всіх митних адміністрацій, негативного її впливу на можливості митниць виконувати свою місію та престиж держави. До загальних негативних наслідків корупції у митній сфері належать: зниження рівня національної безпеки та захисту суспільства; недоотримання або зменшення доходів державного бюджету і шахрайство; відплив і зменшення іноземних інвестицій; посилення тягаря витрат для суспільства; створення бар'єрів для міжнародної торгівлі й економічного зростання; зниження суспільної довіри до державних органів; зниження рівня довіри та співробітництва між митними органами та іншими державними установами; зниження рівня добровільного дотримання митного законодавства, а також низький рівень моралі й “честі мундира”.

Члени Ради з митної співпраці закликали митні адміністрації почати реалізацію комплексного і довгострокового плану заходів щодо боротьби з корупцією, а уряди, ділові кола та членів міжнародного співтовариства – підтримати митницю в її боротьбі з корупцією.

Декларація доброчесної поведінки визначає 10 основних факторів, які підлягають урахуванню митними органами в розробці своїх національних програм “із забезпечення чесності на митницях”, зокрема: 1) керівна роль і відданість справі; 2) регулятивна основа; 3) прозорість; 4) автоматизація або комп'ютеризація; 5) реформування і модернізація; 6) проведення розслідувань (внутрішній аудит); 7) прийняття Кодексу поведінки; 8) ефективне управління людськими ресурсами; 9) підтримка морального стану й організаційної культури; 10) налагодження взаємовідносин з підприємцями та бізнес-спільнотами. У 2003 р. була прийнята нова редакція Арушської декларації, завдяки чому було створено концептуальний правовий базис, що містить ряд ключових елементів, реалізація яких хоча має для національних митних служб рекомендаційний характер, але підкреслює важливість їх послідовного впровадження в практику митної служби⁵⁴⁶.

На думку вчених, Арушська декларація ВМО має бути взята за основу в роботі митних органів країн світу, оскільки всі зусилля митних адміністрацій можуть бути зведені нанівець без чесності та прозорості. Вона запроваджує політику митної етики на основі визнаних у світі стандартів, а оновлена Арушська декларація є базою для запровадження митними адміністраціями антикорупційних програм та проєктів⁵⁴⁷.

Такі програми надзвичайно актуальні для України, оскільки вплив корупції на адміністративне й соціальне середовище державних службовців,

⁵⁴⁶ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 48.

⁵⁴⁷ 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. 116.

трансформацію їх моральних норм і цінностей, корпоративну культуру державної служби нині дуже значний⁵⁴⁸.

Про першопричини корупції триста років тому писав Шарль Монтеск'є: "...відомо вже з досвіду віків, що будь-яка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямку, поки не досягне належної їй межі"⁵⁴⁹. Таку межу ставить за мету вибудувати Антикорупційна стратегія Всесвітньої митної організації, викладена в Арушській декларації, яка передбачає поряд із заходами організаційного та технічного характеру, введення та дотримання кодексу честі працівника митниці, якісне та професійне управління кадрами, підвищення моральної та організаційної культури.

Розглядаючи морально-етичні вимоги до поведінки окремих категорій чиновників, А. В. Матіос вважає, що етика державних службовців не лише спирається на їхню совість, але й визначається суспільними потребами. Відповідно, етичні норми у виконанні службових обов'язків передбачають спеціальні процедури та методи контролю, що залежать від багатьох обставин і визначаються окремо. Службова поведінка, за визначенням, є контрольованою поведінкою⁵⁵⁰.

Вітчизняні науковці визначають важливим чинником якісного виконання працівником митниці своїх службових завдань і необхідною умовою суспільної підтримки діяльності митних органів неухильне дотримання морально-етичних принципів і норм та розглядають необхідність розробки морально-етичного кодексу поведінки митника⁵⁵¹. Ідея затвердження кодексу поведінки митника, окреслена в Арушській декларації, давно й активно впроваджується в країнах Європейського Союзу. Так, Кодекс етики службовців і працівників Служби державних доходів успішно запроваджено в Латвії⁵⁵². З 01 січня 2016 р. був уведений в дію новий Кодекс етики для співробітників податкових та митних органів Словаччини, який акцентував увагу на відповідальності чиновників перед особами, що тим або іншим чином залучаються до сфери фінансового адміністрування: платниками податків, акцизів та митних платежів, декларантами, державними органами, іншими установами та організаціями, громадськістю. Основними вимогами до якості послуг, що надаються такими органами, визначено дотримання високих стандартів обробки інформації, неупередженість і на-

⁵⁴⁸ Серьогін С. С. Механізм попередження та протидії корупції в органах публічної влади // Університетські наукові записки. 2009. № 4 (32). С. 285.

⁵⁴⁹ Монтеск'є Ш. Избранные сочинения. Москва, 1995. С. 289.

⁵⁵⁰ Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. Київ: Знання, 2007. С. 92.

⁵⁵¹ Серих О. В. Морально-етичні аспекти професійної діяльності працівника митниці // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: "Юриспруденція". 2013. № 5. С. 75–78.

⁵⁵² Організація та структура служби / Служба державних доходів Латвії. URL: <https://www.vid.gov.lv> (дата звернення: 01.08.2018).

дійність, взаємну повагу та довіру до клієнтів⁵⁵³. На території Кіпру функціонують всього чотири митниці, при цьому питання етичної та доброчесної поведінки митних службовців регулюються Кодексом поведінки, прийнятим у 2003 р. відповідно до “Закону 1990 Service Public” та принципів, проголошених Арушською декларацією⁵⁵⁴.

Як і в багатьох країнах Спільноти для посадових осіб та працівників державного сектора в Португалії діє Кодекс поведінки для співробітників податкової і митної адміністрації. Основними принципами, на яких ґрунтується державна служба в митних органах, є: повага до прав і охоронюваних законом інтересів громадян; законність; ієрархічне підпорядкування вищим органам або керівникам; неупередженість до будь-яких осіб у ході здійснення професійної діяльності; рівність осіб незалежно від їх походження, статі, раси, мови, місця народження, релігії, політичних або ідеологічних переконань, освіти, економічного становища або соціального статусу; збалансованість; повага та старанність; висока якість обслуговування; цілісність.

Під час виконання службових обов’язків посадові особи повинні виявляти компетентність, ефективність, об’єктивність і неупередженість, діяти у правовому полі, забезпечувати політичну нейтральність державної служби. Митники зобов’язані підтримувати високі стандарти обслуговування й постійно підвищувати свій рівень професійних знань і навичок. Вимоги до формування та дотримання етичних цінностей представниками влади гарантують повагу до людської гідності і цінності кожної людини. Важливе значення приділяється захисту інформації та персональних даних, отриманих у ході здійснення контрольних процедур, а також збереженню професійної таємниці в частині засобів доступу та автентифікації до технологічного обладнання, програмного забезпечення та баз даних⁵⁵⁵.

Європейський вибір нашої держави та проголошення стратегічного курсу на вступ до Європейського Союзу потребує приведення нашого вітчизняного законодавства, у тому числі з питань митної справи, до міжнародних стандартів та перенесення стандартів цієї організації у внутрішньодержавне право. Як зазначав С. М. Перепьолкін, сам факт укладення Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами означає, що наша держава взяла на себе, крім інших, і зобов’язання щодо зближення митного законодавства із законодавством ЄС⁵⁵⁶.

⁵⁵³ Фінансові служби Словаччини. URL: <https://www.financnasprava.sk/sk/financnasprava/organy-financnej-spravy> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁵⁴ Митний департамент / Міністерство фінансів Республіки Кіпр. URL: <http://www.mof.gov.cy/mof/customs/customs.nsf/All> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁵⁵ Податково-митне управління Міністерства фінансів Португалії. URL: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁵⁶ *Перепьолкін С. М.* Адаптація митного законодавства України до вимог *acquis communautaire* на прикладі режиму тимчасового ввезення (вивезення) // Митне право. 2006. № 4. С. 12.

Адаптація нормативно-правових актів ведеться вже майже двадцять років, відколи була прийнята відповідна постанова уряду⁵⁵⁷, 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 Європейського Союзу”⁵⁵⁸.

Питання доброчесної поведінки державних службовців, особливих морально-етичних вимог до їхньої діяльності та відповідальності за їх порушення закріплено в низці законодавчих актів, до яких слід зарахувати Конституцію України, закони України “Про державну службу” та “Про запобігання корупції”, а також наказ Нацдержслужби України від 05 серпня 2016 р. № 158 “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”. До нормативно-правових актів, що деталізують загальні вимоги до етики поведінки посадових осіб митних органів належать: Митний кодекс України⁵⁵⁹, Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов’язків яких належить здійснення управління кордонами⁵⁶⁰ (в частині, що стосується митних органів), а також Правила етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС⁵⁶¹. Останні містять такі стандарти поведінки працівників: добросовісне, чесне та професійне виконання своїх службових обов’язків; дотримання загальноприйнятих норм моралі та поведінки, співробітники мають бути взірцем добропорядності, вихованості і культури; неупередженість у діях та ненадання переваг будь-якій фізичній, юридичній особі, а також політичним організаціям; забезпечення захисту і збереження державного майна, а також майна третіх осіб, право розпорядження яким отримано завдяки виконанню службових обов’язків, невикористання його всупереч інтересам служби та не за призначенням; дотримання законодавчих та інших нормативно-правових актів, які забезпечують рівні можливості для громадян України, незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, статі, національного походження, віку або фізичних вад; чі-

⁵⁵⁷ Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 р. № 852. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-98-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁵⁸ Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1365 // Офіційний вісник України. 2004. № 42. Ст. 2763.

⁵⁵⁹ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 558.

⁵⁶⁰ Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов’язків яких належить здійснення управління кордонами: наказ МВС України, МЗС України, Мінфіну України, Держприкордонслужби, ГУ Держслужби України від 05.07.2011 р. № 330/151/809/434/146. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0922-11> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁶¹ Про затвердження Правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС: наказ ДФС від 01.12.2016 р. № 979. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptsiyna-programa-dfs/291898.html> (дата звернення: 10.08.2018).

тке розмежування приватних та службових інтересів; дотримання ділового стилю одягу, який вирізняється офіційністю, стриманістю та акуратністю, а також установленого порядку носіння форменого одягу.

Поряд з певним позитивним фактором підтримання загальної тенденції на створення чітких і зрозумілих етичних норм поведінки, необхідність яких визначена Рекомендаціями Ради Організації економічного співробітництва і розвитку з покращання етики поведінки на державній службі, прийнятими 23 квітня 1998 р., Правила етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС не є кодексом поведінки, впровадження якого рекомендовано Всесвітньою митною організацією. Крім того, будучи переважно компіляцією нормативно-правових актів, зазначені Правила не повною мірою враховують окремі положення проходження служби в митних органах України, пов'язані зі змінами законодавства про державну службу.

Зокрема, хочемо звернути увагу на деякі практичні аспекти і проблемні питання реалізації програми професійної чесності в митних органах. Так, п. 8 Правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС вимагає від керівників усіх рівнів “здійснювати добір підпорядкованих працівників, об'єктивно враховуючи їхні моральні, професійні та ділові якості; заохочувати творчу ініціативу працівників; об'єктивно оцінювати підпорядкованих працівників, використовуючи їх моральне і матеріальне стимулювання, у тому числі щодо їх просування по службі” тощо. Однак ці положення не повністю узгоджуються з вимогами до прийняття на державну службу, порядком її проходження та умовами оплати праці митників, що вже існували на момент затвердження Правил.

По-перше, кілька слів про вступ на службу в митні органи в контексті “добору підпорядкованих працівників”. До 2012 р. потреби митниць у персоналі приблизно на 80 % забезпечувалися за рахунок випускників Академії митної служби України – спеціалізованого вищого навчального закладу, який готував фахівців для митних органів. За 4–5 років навчання курсанти отримували не лише теоретичні знання з майбутньої професії, вони проходили практику безпосередньо в митницях. Це давало можливість сформувати уявлення про майбутню роботу й усвідомити власні можливості. З іншого боку, багаторічна підготовка дозволяла “відсіяти” певну кількість майбутніх претендентів на роботу в митниці (до 30 %) і не лише за критеріями успішності в навчанні, враховувались морально-етичні аспекти і наявність шкідливих звичок і схильностей.

У сучасних умовах добір персоналу митниць відбувається на тих самих умовах конкурсу, що й на будь-яку іншу державну службу. При цьому замість підвищення рівня професіоналізму, який, на нашу думку, відображає не лише рівень правової культури, але й спроможність до виконання функцій⁵⁶², фактично знижено вимоги до освітнього рівня та спеціальності.

⁵⁶² Дорофєєва Л. М. Кадрова політика як складова антикорупційних заходів митних органів // Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні

Ті критерії, за якими оцінюють якість персоналу митниць міжнародні експерти: стійкість до стресів, готовність до швидкого прийняття рішень, знання, крім англійської (або іншої поширеної у світі) мови, ще й мови суміжної країни, наявність навичок надання екстреної медичної допомоги, додаткові вимоги щодо фізичної підготовки та спеціальних навичок, не враховуються під час прийому на роботу в митницю. На нашу думку, лібералізація вимог до осіб, що претендують на службу в митних органах, може негативно вплинути на якісний склад персоналу.

По-друге, що стосується заохочення, то слід зазначити наявність діаметрально протилежних думок у питаннях співвідношення рівня корупції до рівня заробітної плати. Одні вчені виходять з того, що фінансові можливості держави в перехідний період обмежені й нині задовольнити власно-корисливий інтерес митника мало ймовірно, а створення окремих служб, які мають великі посадові оклади, не приводило до зменшення корупційних проявів⁵⁶³. Інші вважають, що будь-які заходи протидії корупції в цілому будуть малоефективними, якщо не дотримуватися базових умов, до яких належить можливий ризик від втрати посади, який повинен переважати над благами від одержання хабара, тобто посадова особа повинна мати, що втрачати⁵⁶⁴. Нині загальний рівень заробітної плати посадових осіб митних органів недостатній для незалежного виконання своїх службових обов'язків. А з переходом на нові (уніфіковані для всіх державних службовців) умови оплати праці та преміювання посадових осіб митниць втрачено важелі стимулювання за сумлінне, старанне та якісне виконання службових обов'язків. З 2015 р. різниця в рівні оплати праці фактично залежить лише від вислуги років. При цьому припинення виплати надбавки за знання та використання в роботі іноземних мов не лише позбавило особовий склад стимулу до вивчення та вдосконалення свого рівня володіння іноземною мовою, але й призвело до збільшення витрат митного органу на здійснення офіційного перекладу документів.

Мотивація персоналу знижується через відсутність змінної частки заробітної плати (надбавок), яка дозволяє усвідомлювати можливість впливати на свій дохід (а не просто отримувати стандартний оклад, який не залежить від ефективності праці). Таким чином, задеклароване в Правилах етичної поведінки матеріальне стимулювання з боку керівництва позбавлене можливості практичної реалізації, як, власне, і моральне. Всі нормативно-правові акти, якими у період до 2012 р. Державною митною службою України запроваджувались відомчі відзнаки для персоналу митних

аспекти): матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених (м. Дніпропетровськ, 30 берез. 2012 р.). Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2012. Т. 2. С. 356.

⁵⁶³ Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2007. С. 433.

⁵⁶⁴ Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 132.

органів, були скасовані або визнані такими, що втратили чинність. Натомість, за чотири роки реформ не запроваджено жодного виду відомчого заохочення. Навіть передбачених ст. 53 Закону України “Про державну службу” нагороджень грамотами й оголошень подяки не відбувається, оскільки немає відповідних положень про порядок застосування зазначених видів заохочень. Відтак основним видом заохочення в арсеналі керівника митного органу є зняття раніше накладеного стягнення.

По-третє, окреслене в Правилах етичної поведінки положення про використання керівником такого виду стимулювання, як просування по службі не відповідає чинному порядку призначення державних службовців на вищі посади за результатами конкурсу.

На нашу думку, нині необхідно розробити чіткі критерії та методик оцінки персонального внеску службовця у виконання завдань митного органу. Враховуючи позитивний досвід у сфері мотивації персоналу митними адміністраціями зарубіжних країн, доцільно використовувати такий інструмент системи управління, як КРІ (ключові показники ефективності). Справедлива та об’єктивна оцінка роботи працівників має сприяти утвердженню позитивного морально-психологічного клімату в колективі.

Крім цього, необхідно запровадити систему правових та організаційних заходів, спрямованих на усунення або мінімізацію корупційних чинників у митних органах. Як слушно зазначає Н. А. Липовська, щоб знизити рівень корупції, треба зробити її справою не вигідною та небезпечною. Відтак пропонує власний принцип боротьби з корупцією – зведення владних повноважень митника до суто необхідних. На її думку, саме зниження попиту на владні повноваження митника та його послугу “невиконання приписів держави” найдієвіше в боротьбі з посадовими правопорушеннями в митній службі⁵⁶⁵.

Додаткові заходи, що мають сприяти усуненню корупційних тенденцій у митних органах України, запропонувала О. Ю. Бусол:

– ефективного податкового регулювання діяльності внутрішнього ринку України з метою детінізації імпорту товарів, недопущення ухилення від сплати обов’язкових платежів під час ввезення та податків під час реалізації продукції;

– забезпечення технічних та правових можливостей митних органів з метою запобігання та своєчасного припинення фактів контрабанди та інших порушень митних правил;

– посилення відомчого контролю за виконанням указів і розпоряджень Президента України, постанов Уряду щодо питань протидії корупційній злочинності;

– розвиток партнерських відносин із приватним сектором та проведення на цій основі антикорупційних заходів;

⁵⁶⁵ Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2007. С. 427.

– запровадження світового досвіду, зокрема Грузії, нормативно-правового регулювання щодо протидії контрабандній діяльності, контролю за митними процедурами та реалізацією зовнішньоекономічних угод⁵⁶⁶.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС, наша країна отримала інструмент і дороговказ для своїх перетворень, оскільки саме виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Базовими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу. В рамках Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” до головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони зараховано вдосконалення кадрової політики, у тому числі перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог, водночас наголошується, що вирішальними мають бути не тільки професійні, але й особистісні якості людини⁵⁶⁷.

У 2014 р. одночасно з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС наша держава взяла на себе зобов’язання у процесі модернізації митних органів та законодавства імплементувати Митні прототипи ЄС “Customs Blueprints”, у котрих зазначається, що держави Європейської політики сусідства працюють над зміцненням адміністративних та операційних спроможностей своїх митних адміністрацій, а також приводять свої процесуальні норми і процеси у відповідність до стандартів ЄС. Митні прототипи є “інструментом, покликаним допомогти митним адміністраціям покращити свою діяльність”⁵⁶⁸, який забезпечує виконання таких завдань, як: 1) оцінка сильних та слабких сторін; 2) виконання аналізу прогалин та потреб; 3) визначення питань, які потребують розвитку.

Одним із таких стандартів названо “Митну етику”, метою впровадження якого є забезпечення дотримання принципу верховенства права, а також справедливого, неупередженого, добросовісного, ввічливого, переконливого та професійного виконання обов’язків персоналом.

Стратегічними завданнями реалізації цього стандарту має стати: розвиток та реалізація етичних принципів для митної адміністрації, які передбачають обов’язкові стандарти професійної і особистої поведінки, що повною мірою схвалені, дотримуються та підтримуються керівництвом; розвиток і впровадження систем у сфері забору персоналу, навчання, внутрішнього контролю та комунікацій, котрі забезпечують виконання та визнання етичних принципів; розвиток і впровадження системи управління і органі-

⁵⁶⁶ Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: монографія. Київ: Ін-Юре, 2014. С. 235–236.

⁵⁶⁷ Про Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁶⁸ Customs blueprints: pathways to better Customs. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/customs-blueprints-pathways-better-customs_en (дата звернення: 01.08.2018).

зації, за допомогою якої забезпечується усунення чи зменшення можливостей для неправомірної поведінки і корупції, а також системи внутрішніх санкцій для неправомірних дій співробітників.

Досягнення таких амбітних цілей має забезпечуватись комплексним механізмом реалізації, який включає належне правове та матеріальне забезпечення, високий рівень професійної підготовки, ефективну й уніфіковану систему організації діяльності з акцентом на мінімізацію суб'єктивного впливу митного службовця та інші елементи.

Підсумовуючи наведене, можемо констатувати, що формування, виховання та контроль доброчесності поведінки посадових осіб є пріоритетним напрямом діяльності митних адміністрацій країн Європи. Основні принципи митної етики ґрунтуються на рекомендаціях Всесвітньої митної організації, орієнтованих на реалізацію принципу верховенства права, підвищення якості митних послуг, професіоналізму та високих моральних якостей персоналу.

Упровадження міжнародних стандартів етичної поведінки митників є складовою частиною системи заходів з комплексної модернізації діяльності митних органів, механізмом реалізації яких має стати розроблена з урахуванням митних прототипів Всесвітньої митної організації концепція реформування, початковим кроком реалізації якої може стати ухвалення Кодексу поведінки посадових осіб митних органів.

3.4. Сучасні підходи до кадрової політики

Для будь-якої галузі державного управління надзвичайно важливою умовою функціонування залишається ефективний персонал, від якісного та сумлінного виконання яким своїх обов'язків багато в чому залежить успішність реалізації державної політики у тій чи іншій сфері. Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС, наша країна отримала інструмент і дороговказ для своїх перетворень, оскільки саме виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом Євросоюзу. Базовими вимогами для цього є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени ЄС. У рамках Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” до головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони зараховано вдосконалення кадрової політики, у тому числі перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог, з пріоритетом не тільки професійних, але й особистісних якостей людини⁵⁶⁹.

Як законодавчі акти, так і спеціальна література з питань, які розглядаються в цьому підрозділі, оперує двома близькими за змістом поняттями: кадри і персонал. “Кадри” (від фр. *cadres*) – соціально-економічна категорія, що означає постійний (штатний) склад працівників, тобто працездат-

⁵⁶⁹ Доротич С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 225 с.

них громадян, які перебувають у трудових відносинах з державними, кооперативними, приватними підприємствами, фірмами, організаціями, установами тощо. “Персонал” (від англ. personnel – особистий склад, від лат. personalis – особистий) – штатний склад працівників підприємства, організації, установи тощо⁵⁷⁰. Зважаючи на зазначене, вважаємо за можливе використовувати ці терміни як синоніми, розглядаючи їх як сукупність посадових осіб та працівників, які перебувають у трудових відносинах з митними органами.

Спеціалісти зараховують розвиток кадрового потенціалу до основних напрямів та пріоритетів розвитку митної системи України відповідно до міжнародних стандартів, при цьому ставлять кадрові питання в один ряд із проблемами поліпшення національної митної інфраструктури, модернізації пунктів пропуску на кордоні, адаптації митного законодавства України до європейських норм і стандартів, удосконалення організаційної структури митної системи та спрощення митних процедур⁵⁷¹.

Нині в Україні основними цілями реалізації державної кадрової політики залишається: впровадження механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців; відновлення технології добору кадрів для обіймання управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; формування дієвого кадрового резерву на обіймання керівних посад у сферах державного управління; посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження; а також підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ⁵⁷².

Колектив науковців, який вивчав організаційно-правові засади кадрової політики у сфері державної служби, дійшов висновку, що стрімкі і кардинальні перетворення в Україні відбувалися зі збереженням істотної частини старого корпусу державних службовців. Цілком обґрунтовано зазначається, що на своїх місцях залишився багато хто з тих, хто не був у змозі адаптуватися нових умов і почати власний бізнес або знайти застосування в підприємницькій діяльності своєму таланту, професіоналізму чи навіть зв’язкам. Та з прикрістю констатується, що залишалися не кращі, а ті, хто

⁵⁷⁰ *Стецюк Н.* Теоретичні аспекти управління персоналом центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом // Вісн. НАДУ. 2005. № 4. – С. 71

⁵⁷¹ *Доротич С. І.* Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 182.

⁵⁷² Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212 // *Урядовий кур’єр*. 2012. № 65.

звик до стереотипів закритості влади і можливості втручання у всі сфери життя суспільства⁵⁷³.

Дещо відрізняється ситуація в системі митних органів, де внаслідок стрімкого та не завжди зваженого скорочення персоналу мали місце кадрові викривлення. Завдяки тому, що через ряд реорганізаційних заходів було значно зменшено кількість керівників митного напрямку в центральному апараті Міністерства доходів і зборів України, а потім і Державної фіскальної служби та спеціалістів у митницях, експерти вважають, що відбулася значна втрата інституційної пам'яті та технічних навичок і знань. Пропонується приділяти серйозну увагу тому, щоб проводити скорочення у спосіб, який не призведе до зниження кількості працівників або наявних навичок і знань до рівня, нижчого від критичної маси в будь-якому окремому департаменті чи на робочому місці.

Реалізація державної політики з питань управління персоналом у ДФС покладається на Департамент кадрової політики та роботи з персоналом, який забезпечує здійснення Головою ДФС своїх повноважень з питань управління персоналом, організаційний розвиток ДФС, добір персоналу, прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їхньої професійної компетентності; а також здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту. До компетенції цього підрозділу зараховано організаційно—методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у територіальних органах ДФС, у тому числі митницях. А функції полягають насамперед у здійсненні добору кадрів в апарат ДФС та на керівні посади у територіальних органах ДФС, підвідомчих установах, організації роботи з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб ДФС та її територіальних органів; формуванні державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у відповідних сферах; встановленні правил поведінки посадових осіб ДФС та контролі за їх виконанням; заохоченні та відзначенні посадових осіб органів ДФС, а також організації роботи, пов'язаної із захистом персональних даних піл час їх обробки, відповідно до законодавства.

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

⁵⁷³ Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. Київ: НАДУ, 2009. С. 40.

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

Якщо вдатись до історії питання, то достатньо довгий час – фактично 24 роки (1993–2017 р.) – порядок та умови проходження служби в митних органах України визначався спеціальним нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України, в якому були враховані її особливості⁵⁷⁴. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 “Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України” регулювала питання, пов’язані зі вступом, проходженням та звільненням зі служби в митних органах, статусом службових осіб митниць, їх політичною неупередженістю, службовою мотивацією тощо. Детальна правова регламентація цих питань створювала чіткі правила реалізації кадрової політики та відображала особливі, як правило, підвищені вимоги до митних службовців.

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

Умови пенсійного забезпечення митників, крім загальних положень, гарантували врахування особливого характеру проходження служби (цілодобовий режим роботи підрозділів митного оформлення, віддаленість місця роботи від місця проживання, підвищене емоційно-психологічне навантаження тощо) шляхом установаження службовим особам митних органів

⁵⁷⁴ Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лют. 1993 р. № 97. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/97-93>_(дата звернення: 20.08.2018).

строку вислуги для жінок – 20 років, для чоловіків – 25 років, з правом виходу на пенсію жінок – у 50 років, чоловіків – у 55 років. Складовими заробітної плати були посадові оклади, надбавки за персональні звання, вислугу років, учені ступені та знання іноземних мов.

Визнаючи можливість заміщення вищих посад на конкурсних засадах, основними критеріями для переведення по службі було врахування ділових і моральних якостей працівника, його організаторських здібностей, результатів роботи й атестації, авторитетності в колективі. Що стосується переведення з вищих посад на нижчі, то це дозволялось у разі скорочення штатів, за особистим проханням, за станом здоров'я згідно з висновком медичної комісії, а також за службовою невідповідністю (виходячи з ділових, моральних і особистих якостей, висновків атестаційної комісії) та у порядку дисциплінарного стягнення відповідно до Дисциплінарного статуту працівників митних органів України. Зазначений статут був прийнятий лише через 12 років – у 2005 р., проте норма щодо пониження в посаді як виду стягнення, так і не знайшла свого правового забезпечення та практичної реалізації. Серед вичерпного переліку видів дисциплінарних стягнень, установлених ст. 23 Дисциплінарного статуту, знаходимо такі: зауваження; догана; затримання на період до одного року присвоєння чергового спеціального звання; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з митного органу⁵⁷⁵.

Підставами для звільнення зі служби в митних органах, крім власного бажання службової особи митного органу, було досягнення граничного віку перебування на службі; скорочення штатів, а також службова недбалість, порушення дисципліни, правил митного контролю, за інші вчинки, що дискредитують службову особу, або переведення у встановленому порядку на іншу роботу⁵⁷⁶.

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

Сьогодні, як і на будь-яку державну службу, до митних органів можуть бути прийняті на конкурсній основі або шляхом переведення на рівнозначну або нижчу посаду з іншого державного органу громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на такі органи. Обмеження щодо такої служби стосується осіб, які в установленому порядку визнані недієздатними або обмеженими у дієздатності, осіб, які мають судимість за вчинення умисного злочину, а також осіб, які

⁵⁷⁵ Про Дисциплінарний статут митної служби України: Закон України від 06.09.2005 № 2805-IV // Голос України від 29.09.2005 № 183.

⁵⁷⁶ Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лют. 1993 р. № 97. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/97-93> (дата звернення: 20.08.2018).

протягом року, що передував їх зверненню до митного органу з приводу працевлаштування, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. З урахуванням обмежень, пов'язаних із можливим впливом на об'єктивність рішень державного службовця через наявність конфлікту інтересів, для посадових осіб митних органів установлено заборону на обіймання посад, перебування на яких передбачає прийняття рішень з питань діяльності підприємств, контроль за діяльністю яких покладено на митні органи, а також службові зносини з такими підприємствами, якщо у штаті цих підприємств перебувають близькі родичі зазначених посадових осіб.

З питань регулювання порядку проходження служби чинний Митний кодекс України обмежується лише основними положеннями, які встановлюються відповідно до законодавства України про працю, із вказівкою на врахування особливостей, передбачених цим Кодексом (ст. 574 МКУ). Проте на сучасному етапі слід констатувати максимальне нівелювання таких особливостей під час проходження служби в митних органах, що обумовлено насамперед дією єдиного для всіх органів ЗУ “Про державну службу”, де визначені умови зарахування на посаду, зараховану до державної служби, порядок її проходження, права та обов'язки посадових осіб, а також їхню відповідальність і порядок її настання. Порядок та умови настання дисциплінарної відповідальності для службовців митних органів мають універсальний характер та встановлені загальним законодавством про державну службу.

Проблематика притягнення до відповідальності, у тому числі дисциплінарної, посадових осіб митних та інших державних органів уже вивчалась нами, проте існує потреба у детальнішому з'ясуванні сутності міжнародних стандартів. Саме їх критичний аналіз допоможе нам виокремити положення, які можуть стати доречними для запровадження у вітчизняній системі проходження публічної служби.

Вивчення досвіду правового регулювання юридичної відповідальності фіскальних органів у країнах ЄС дає змогу спеціалістам констатувати, що в більшості випадків правове регулювання цих питань міститься у загальному законодавстві про державну службу. У багатьох країнах існує чітка система добору кадрів на державну службу у фіскальних (фінансових) органах, підвищена юридична відповідальність за правопорушення, включаючи одночасно застосування до винних і матеріальних, і моральних негативних наслідків, при цьому центр ваги все ж переноситься на стягнення, які мають матеріальний характер⁵⁷⁷. Саме персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни є одним з основних принципів публічної служби в європейських країнах. Такий підхід покладений в основу законодавства про публічну службу, наприклад Литви

⁵⁷⁷ Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 125

(публічний службовець повинен нести персональну відповідальність за свої рішення та відповідає за них перед народом), Німеччини (чиновник несе за правомірність своїх службових дій повну персональну відповідальність), Естонії (здійснення публічної служби завжди супроводжується відповідальністю). У законодавстві Естонії та Литви визначено коло дисциплінарних проступків публічних службовців. Зокрема, у Законі Естонії “Про публічну службу” передбачено, що “дисциплінарним проступком є: 1) винне невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків, у тому числі перебування на службі в стані сп’яніння; 2) винне заподіяння майнової шкоди адміністративній установі чи винне створення небезпеки виникнення такої шкоди; 3) негідний вчинок, тобто винне діяння, що суперечить загальноприйнятим нормам моралі чи етичним вимогам, що застосовуються до чиновника, або такий, що дискредитує адміністративну установу чи чиновника незалежно від того, чи вчинене воно на службі чи поза службою”⁵⁷⁸.

У Литовській Республіці питання дисциплінарної відповідальності державних службовців та порядок їх притягнення державних службовців до такої відповідальності врегульовані Законом “Про публічну службу”, який називає чотири види стягнень: попередження, догана, сувора догана та звільнення зі служби. При цьому називає випадки, в яких може бути застосована така санкція, як звільнення зі служби: 1) за діяльність, несумісну з публічною службою; 2) за порушення вимог Закону “Про конфлікт публічних та приватних інтересів” з метою отримання незаконного доходу або привілеїв; 3) за відсутність на роботі один або декілька робочих днів без поважної причини; 4) за появу в робочі години в стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп’яніння, що ображає людську гідність публічного службовця чи дискредитує авторитет державної або муніципальної інституції; 5) інші випадки, передбачені законами.

Доречною ілюстрацією високого рівня відповідальності державних службовців, у тому числі фіскальних органів, не лише перед своїм роботодавцем, але й перед суспільством, може стати досвід Франції, де згідно із Законом про права і обов’язки державних службовців, на державного діяча покладено обов’язок “присвятити себе тільки службі”. Державний службовець не має бути корисливим, не має права здійснювати свою приватну професійну діяльність, спрямовану на отримання прибутку. Чиновникам не забороняється здійснювати наукову, літературну або артистичну діяльність, якщо така діяльність не домінує. Науковці зазначають, що особливістю відповідальності державних службовців, у тому числі фіскальних органів, за законодавством Франції є те, що чиновника порівняно складно звільнити з посади. Така міра є найсуворішим дисциплінарним стягненням і зумовлює позбавлення права отримання пенсії в майбутньому, на відміну від звільнення у разі скорочення посади, коли право на пенсійне забезпечення

⁵⁷⁸ Про публічну службу: Закон Естонії від 13.06.2012. RT I, 06.07.2012,1. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005> (дата звернення: 01.08.2018).

залишається. Зауважимо, що навіть після закінчення кар'єри, податківець має зберігати щодо держави стриманість і лояльність, що виражається в забороні на певні види приватної діяльності після виходу на пенсію або звільнення. Крім цього, протягом п'яти років після закінчення службової кар'єри податківці не мають права працювати в приватних установах, які були їм підконтрольні⁵⁷⁹.

Науковці, що раніше аналізували досвід країн ЄС, вказують на широке застосування дисциплінарних стягнень фінансового характеру, які мають стимулювати державних службовців на дотримання службової дисципліни, насамперед у Німеччині. Відзначають достатню ефективність таких видів дисциплінарних стягнень, як переведення на певний строк, як правило, до 6 місяців, на посаду нижчого рівня, в тому числі в державному органі, та призначення на іншу посаду з меншим посадовим окладом; штраф – грошове стягнення (від 25 до 100 % місячної зарплати); відсторонення від служби (втрата права на платню, посаду, службовий одяг, пенсійне забезпечення). При цьому наполягають на важливості того, щоб особа усвідомлювала справедливість застосованого до неї дисциплінарного стягнення і сприймала як неупереджену відповідь за свої неправомірні дії⁵⁸⁰.

У переважній більшості європейських країн закони передбачають від чотирьох до семи дисциплінарних стягнень. Найбільш поширені такі: попередження або зауваження, догана, затримка підвищення у ранзі на певний строк та звільнення. Проте є й деякі особливості. Наприклад, у Законі Литви передбачено такий вид дисциплінарної санкції, як сувора догана; в Латвії – скорочення заробітної плати; в Естонії – зменшення основного окладу до 30 % на термін до півроку та штраф у розмірі десятиразового заробітку чиновника; в Іспанії – накладення штрафу, тимчасове зупинення зростання суми заробітної плати та примусове переведення на інше місце роботи, в Чехії – зменшення зарплати на суму до 15 % на строк до 3 календарних місяців.

У ч. 1 ст. 114 Закону Польщі “Про цивільну службу” встановлено шість видів дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватись у разі вчинення проступку державними службовцями, серед яких: попередження, догана, позбавлення можливості просування по службі на 2 роки; скорочення базового окладу не більше ніж на 25 % – на строк до півроку; пониження рангу державного службовця; припинення державної служби. При цьому звільнення тягне за собою заборону на працевлаштування на державній службі строком на п'ять років⁵⁸¹.

Система державної служби Польщі, що фактично запроваджувалася з 1998 р., була ефективно інтегрованою до стандартів Європейського Союзу

⁵⁷⁹ Адміністративне право України: у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – Київ Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. С. 537.

⁵⁸⁰ Котіна Г. М., Славкова А. А., Степура М. М. Оподаткування фізичних осіб з високим рівнем доходів на засадах фіскального партнерства // Економіст. 2012. № 7. С. 35–39.

⁵⁸¹ Про цивільну службу: Закон Польщі. URL: <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej> (дата звернення: 01.08.2018).

в таких сферах, як відкритість і конкурентоспроможність під час прийому на роботу, заохочення та оцінки, а також навчання і професійний розвиток. З метою уникнення політизації процесу добору персоналу в Польщі було детально сформульовані чіткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Діяльність державних службовців базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність і політична нейтральність⁵⁸². У сучасних умовах нам видається позитивним і таким, що може бути використаний у трудових відносинах з митними службовцями, досвід польської кадрової політики в питаннях прийому на службу. Так, ст. 36 та 37 Закону Польщі “Про цивільну службу” передбачають можливість укласти з працівниками, що вперше наймаються на державну службу, строковий договір – до 12 місяців. За результатами такого навчально-випробувального терміну служби в період не раніше 8 та не пізніше 11 місяців роботи формується висновок (оцінювання) ділових та професійних здібностей кандидата про можливість або недоцільність подальшої роботи на умовах безстрокового трудового договору. Якщо висновок позитивний – із працівником укладається постійний договір, а в разі негативного висновку строковий договір не продовжується⁵⁸³.

Не останню роль у становленні публічної адміністрації Польщі відіграв Кодекс етики державної служби, затверджений 11 жовтня 2002 р., який став результатом напрацювань дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики⁵⁸⁴.

Необхідним фактором успішного проведення реформування публічної адміністрації стала зацікавленість у ній державних установ, які були покликані забезпечити її реалізацію.

Перебудова публічної адміністрації значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже, потребує залучення до системи управління на всіх рівнях професійно підготовлених, компетентних та ініціативних кадрів. Також необхідно активно залучати професійних зарубіжних експертів на постійне місце роботи, особливу увагу приділяючи службовцям зі Східної Європи як найближчої до України за стартовою структурою інституцій⁵⁸⁵.

Ми вже наголошували, що зміни нормативно-правових актів, якими регулювались відносини у сфері проходження служби, поетапно впливали

⁵⁸² *Чикаренко І. А.* Європейські стандарти публічного управління: регіональний рівень. Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції: Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади (24 листопада 2009). Ч. 1. Полтава: Полт. НТУ, 2009. С.134.

⁵⁸³ Про цивільну службу: Закон Польщі. URL: <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej> (дата звернення: 01.08.2018)

⁵⁸⁴ *Шаповалова Н.* Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати .URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636 (дата звернення: 01.08.2018).

⁵⁸⁵ *Проскуракова К. С.* Європейські стандарти державної служби: досвід Польської Республіки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. № 1. С.71.

на кадрові питання в митних органах. До 2012 р. потреби митниць у персоналі приблизно на 80 % забезпечувалися за рахунок випускників Академії митної служби України – спеціалізованого вищого навчального закладу, який готував фахівців для митних органів. За 4–5 років навчання курсанти отримували не лише теоретичні знання з майбутньої професії, вони проходили практику безпосередньо в митницях. Це давало можливість сформуванню уявлення про майбутню роботу й усвідомити власні можливості. З іншого боку, багаторічна підготовка дозволяла “відсіяти” певну кількість майбутніх претендентів на роботу в митниці (до 30 %) і не лише за критеріями успішності в навчанні, враховувались морально-етичні аспекти та наявність шкідливих звичок і схильностей.

У сучасних умовах добір персоналу митниць відбувається на тих самих умовах конкурсу, що й на будь-які іншу державну службу. При цьому замість підвищення рівня професіоналізму, який, на нашу думку, відображає не лише рівень правової культури, але й спроможність до виконання функцій⁵⁸⁶, фактично знижено вимоги до освітнього рівня та спеціальності.

Ті критерії, за якими оцінюють якість персоналу митниць міжнародні експерти: стійкість до стресів, готовність до швидкого прийняття рішень, знання, крім англійської (або іншої поширеної у світі) мови, ще й мови суміжної країни, наявність навичок надання екстреної медичної допомоги, додаткові вимоги щодо фізичної підготовки та спеціальних навичок не враховуються під час прийому на роботу в митницю. На нашу думку, лібералізація вимог до осіб, що претендують на службу в митних органах, може негативно вплинути на якісний склад персоналу.

Питанням компетенції службовців митних адміністрацій, як і інших напрямів державної служби, в Європі приділяється серйозна увага. Саме через запровадження системи КРІ суспільство отримує потужний інструмент зворотного зв'язку у процесі діяльності митниці, в тому числі адміністрування податків і зборів, а керівництво митних адміністрацій забезпечується оперативною інформацією для прийняття ефективних та своєчасних управлінських рішень. В європейському рамковому документі про компетенції працівників митних органів⁵⁸⁷ містяться основні цінності та професійні, оперативні й управлінські компетенції, які попередньо були узгоджені з державними та приватними експертами з держав – членів ЄС, Всесвітньої митної організації та інших міжнародних інституцій. Використання цього рамкового документа може допомогти Державній фіскальній

⁵⁸⁶ Дорофєєва Л. М. Кадрова політика як складова антикорупційних заходів митних органів // Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти): матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених (м. Дніпропетровськ, 30 березня 2012 р.). Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2012. Т. 2. С. 356.

⁵⁸⁷ Структура компетенцій митного персоналу ЄС. Європейська комісія: URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/eu_training/competency/index_en.htm (дата звернення: 20.08.2018).

службі України швидко і з меншими зусиллями перейти до набору ключових компетенцій для митниці і стати зразком для роботи над податковими компетенціями.

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

Використовуючи позитивний досвід європейських країн та сучасні підходи до формування основних засад державної служби, у 2017 р. в Україні був затверджений Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, основною метою якого (оцінювання) є визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар’єри, визначення потреби у професійному навчанні⁵⁸⁸.

На підставі зазначеного був розроблений Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС, її територіальних органів та спеціалізованих департаментів ДФС, який визначив як правові, так і організаційні засади оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС та її територіальних органів, які обіймають посади, зараховані до категорій посад державної служби “Б” та “В”.

Відомчий розпорядчий документ, яким було затверджено зазначений порядок, передбачає, що оцінювання проводиться на підставі ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців органу ДФС, визначених з урахуванням їхніх посадових обов’язків, а також дотримання ними загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції⁵⁸⁹.

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

Фактично, в грудні 2017 р. митниці України стали до впроваджувати запропоновану систему оцінювання, яка мала б базуватись на принципах

⁵⁸⁸ Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 185). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF/paran11#n11> (дата звернення: 20.08.2018).

⁵⁸⁹ Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС, її територіальних органів та спеціалізованих департаментів ДФС: наказ Державної фіскальної служби від 12.12.2017 № 840. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0840872-17> (дата звернення: 20.08.2018).

об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності. Завдання, ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності, як зазначено у пп. 2.2–2.5 вищенаведеного Порядку, мають визначатись безпосереднім керівником після їх обговорення з державним службовцем з урахуванням стратегічних завдань органів ДФС, річного плану роботи відповідної митниці, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про відповідний митний орган, положенні про відповідний структурний підрозділ та посадовій інструкції, та відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державного службовця органу ДФС.

Суб'єктами, що визначають такі завдання і ключові показники, для керівників митниць ДФС є Голова ДФС (або особа, яка виконує його обов'язки); для заступників керівників митних органів ДФС – керівник митниці; для державних службовців митниць ДФС, які обіймають інші посади державної служби категорій “Б” та “В”, – безпосередній керівник та керівник структурного підрозділу вищого рівня, до складу якого входить несамостійний структурний підрозділ (у разі наявності), за погодженням з керівником самостійного структурного підрозділу.

З проблематикою практичної реалізації запровадженого порядку керівники структурних підрозділів митниць стикнулися ще у 2017 р., коли за два тижні було необхідно терміново підготувати завдання та ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності для кожного з підпорядкованих працівників, єдиною вимогою до яких було визначено лише те, що вони мають вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. При цьому не було запропоновано однотипного набору таких завдань і ключових показників оцінювання результатів діяльності ні для митних органів, ні тим більше для різнопланових підрозділів. Кожний керівник структурного підрозділу формував завдання для підпорядкованих працівників у міру свого особистого розуміння основних критеріїв ефективності діяльності та її кінцевих результатів. Наслідком відсутності наукового підходу та централізованої координації процесу визначення завдань та ключових показників стала розбалансованість у рівні вимогливості до службовців, які виконують однакові функції в різних митних органах або навіть у різних підрозділах однієї митниці.

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

Ураховуючи сучасну необхідність розробки чітких критеріїв та методики оцінки персонального внеску службовця у виконання завдань митного органу та позитивний досвід у сфері мотивації персоналу митних адмі-

ністрацій зарубіжних країн, однозначно доцільно використовувати такий інструмент системи управління, як ключові показники ефективності.

Для вдосконалення цього напрямку роботи з персоналом митних органів пропонуємо ДФС за участі інститутів громадянського суспільства централізовано розробити відомчі методичні рекомендації щодо формування однотипних завдань та ключових показників якості діяльності посадових осіб митних органів, використовуючи функціональний підхід, який дозволить послідовно оцінювати результативність у динаміці. На нашу думку, така справедлива та об'єктивна оцінка роботи працівників не лише допоможе формуванню конструктивного діалогу між митницею та бізнесом, але й реально впливатиме на мотивацію персоналу та сприятиме утвердженню позитивного морально-психологічного клімату в колективі.

Звертаючись до питання заохочення митних службовців, слід зазначити наявність діаметрально протилежних думок у питаннях щодо співвідношення рівня корупції до рівня заробітної плати. Одні вчені виходять з того, що фінансові можливості держави в перехідний період обмежені нині задовольнити власно-корисливий інтерес митника малоімовірно, а створення окремих служб, які мають великі посадові оклади, не приводило до зменшення корупційних проявів⁵⁹⁰. Інші вважають, що будь-які заходи протидії корупції в цілому будуть малоєфективними, якщо не дотримуватися базових умов, до яких зараховують можливий ризик від втрати посади, який повинен переважати над благами від одержання хабара – іншими словами, посадова особа повинна мати, що втрачати⁵⁹¹. Нині загальний рівень заробітної плати посадових осіб митних органів недостатній для незалежного виконання своїх службових обов'язків. На це як один із факторів наявності корупційних ризиків для персоналу митних органів уже давно вказували як вітчизняні дослідники⁵⁹², так і зарубіжні вчені⁵⁹³.

⁵⁹⁰ Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2007. С. 433.

⁵⁹¹ Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 132

⁵⁹² Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 194; Доротиш С. І. Механізми державного управління процесами адаптації митної системи України до європейських вимог: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 174; Денисенко С. І. Міжнародно-правові стандарти спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. С. 36; Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 193; Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 300; Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2005. С. 185; Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. С. 154; Павловська Н. В. Роль науки у реформуванні оплати праці та деякі дискусійні питання щодо її вдосконалення / Україна: аспекти праці.

Поряд з актуальністю пошуку шляхів мінімізації корупційних ризиків не можемо підтримати деякі екзотичні пропозиції закордонних дослідників щодо підвищення матеріальної зацікавленості митників у “чесності” через механізм преміювання, де для визначення розміру такого заохочення виведена формула з урахуванням “взятоємкості” посади працівника підрозділу митного оформлення. А для адресного матеріального заохочення посадовців, що здійснюють донарахування у ході камеральних та виїзних перевірок, рекомендовано ввести систему виплат, що становлять очікувану суму передбачуваного хабаря⁵⁹⁴. Такий підхід, орієнтований на вибіркоче пристосування умов оплати праці під конкретну контрольну операцію або окремі групи посадовців митниці, неминуче ускладнить внутрішні комунікації персоналу митного органу та замість професійного зростання та колективної відповідальності за справу створить передумови для боротьби за призначення на посади з високим ступенем ризикованості і саме в ті підрозділи, де хабарі є “найбільш імовірними”.

Вивчення досвіду інших країн у сфері боротьби з корупцією в митниці, проведене Ю. В. Коваленко, дозволило йому дійти висновку, що зниження рівня цього явища можна досягти за умов комплексного і системного підходу, послідовної антикорупційної політики, функціонування незалежної судової влади і високого рівня оплати праці посадових осіб митних органів з тим, щоб можливий ризик від втрати роботи мав переважати над благами, отриманими шляхом вчинення корупційного діяння⁵⁹⁵.

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

Мотивація персоналу знижується через відсутність змінної частки заробітної плати (надбавок), яка дозволяє усвідомлювати можливість впливати на свій дохід (а не просто отримувати стандартний оклад, який не залежить від ефективності праці). Таким чином, задеклароване в Правилах

2004. № 7. С.40; *Ченцов В. В.* Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С.389.

⁵⁹³ *Жужома М. Ю.* Экономический механизм противодействия коррупции как угрозе финансовой безопасности Российской Федерации. Дисс. Канд. Эк.наук. Москва. 2008. С. 9; *Поляков М. М.* Административно-правовые способы предупреждения коррупции. дисс. канд. юрид. наук. Москва. 2009. С. 181.

⁵⁹⁴ *Жужома М. Ю.* Экономический механизм противодействия коррупции как угрозе финансовой безопасности Российской Федерации. Дисс. Канд. Эк.наук. Москва. 2008. С. 114–115.

⁵⁹⁵ Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 216 с., с. 193.

етичної поведінки матеріальне стимулювання з боку керівництва позбавлене можливості практичної реалізації, як, власне, і моральне. Всі нормативно-правові акти, якими у період до 2012 р. Державною митною службою України запроваджувались відомчі відзнаки для персоналу митних органів, були скасовані або визнані такими, що втратили чинність. Натомість, за шість років реформ не запроваджено жодного виду відомчого заохочення. Навіть передбачених ст. 53 Закону України “Про державну службу” нагороджень грамотами і оголошень подяки не відбувається, оскільки немає відповідних положень про порядок застосування зазначених видів заохочень. Відтак основним видом заохочення в арсеналі керівника митного органу є зняття раніше накладеного стягнення.

За емоційним навантаженням робота митників прирівнюється до екстремальних видів діяльності, що пояснюється постійною дією емоційних чинників – дефіцит часу, протидія зацікавлених осіб, інтелектуальні перевантаження, підвищена службова відповідальність за прийняті рішення. Психологічна реакція людини на такі умови може надовго позбавити її здатності до раціональних вчинків і дій.

Недостатність навичок і вмінь для соціально адаптованого виходу зі складної та напруженої ситуації призводить до правопорушень (у тому числі корупційних). Вміння знаходити вихід з гострих, конфліктних ситуацій, що мають місце під час переміщення громадянами товарів через митний кордон, потребує відповідної етичної культури, володіння відповідними методиками з розв’язання конфліктів, а цієї складової в системі професійного навчання практично немає. Відтак слід вивчити можливість поглиблення цього напрямку підготовки із залученням спеціалістів Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС, а там, де це можливо – із використанням потенціалу науковців і практиків навчальних закладів за місцем розташування митниць.

На нашу думку, завдання формування у митника внутрішнього переконання про недопустимість використання можливостей, що дає посада, для особистих цілей дуже складне, а його виконання потребує часу, фінансування та консолідації зусиль не лише органів, що протидіють корупції, але й суспільства, бізнес-структур та громадян.

Для митника має стати невідгідним недотримання законодавства, а для клієнтів митниці – стати правилом, що законне оформлення проходить у встановлений спосіб та максимально короткі строки, а незаконного – не може бути.

Ще одне питання, яке ми вважаємо за необхідне розкрити в контексті оновлення підходів до кадрової політики в системі митних органів, – це професійна підготовка. Законодавство про державну службу гарантує створення для таких службовців відповідних умов для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації. Організацію професійного навчання та підвищення кваліфікації на робочому місці має забезпечувати керівник державної служби, а проводяться такі заходи за рахунок коштів на утримання устано-

ви. На час профнавчання (або стажування з відривом від служби на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном, яке може становити від одного до шести місяців) за чиновником зберігаються не лише його посада, але й заробітна плата. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації не рідше одного разу на три роки⁵⁹⁶.

До системи професійної підготовки у сфері державної митної справи зараховано п'ять елементів: підготовка фахівців з вищою освітою; перепідготовка працівників; підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів; підвищення кваліфікації працівників; організація навчання працівників без відриву від роботи (ст. 575 МКУ).

Проводиться така підготовка відповідно до наказу Державної фіскальної служби України від 02.04.2015 р. № 236 “Про затвердження Положення про систему підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів ДФС”. Підвищення кваліфікації посадових осіб являє собою навчання з метою оновлення та набуття вмінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності, та здійснюється у навчальних закладах, спеціалізованому Департаменті, в ДФС та її територіальних органах за очною, дистанційною або комбінованою формами. При цьому таке навчання може проводитись не лише на базі навчальних закладів або спеціалізованого Департаменту, але й на базі органів ДФС, у тому числі митниць. Основними видами такого підвищення кваліфікації визначено навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, тематичні постійно діючі семінари, тематичні короткотермінові семінари (зокрема, тренінги), стажування та самостійне навчання (самоосвіта).

Достатньо активно Державною фіскальною службою в систему підвищення професійної компетенції працівників митниць упроваджуються інновації. Так, у лютому 2018 р. у ході 9-ї Сесії Комітету інституційного розвитку Всесвітньої митної організації, участь в якій взяли близько 250 учасників зі 180 країн світу, українськими спеціалістами був представлений інноваційний курс у форматі 3D за темою “Технологічний розвиток і його вплив на професію митника”, а також пройшло ознайомлення учасників заходу з методикою і практикою створення таких лекцій за допомогою новітніх технологій та сучасних засобів відтворення віртуальної реальності. Під час проведення таких заходів зарубіжним колегам були презентовані напрацювання, зокрема і тренувальні модулі, що можуть бути інтегровані у реальні системи управління навчанням, включаючи Платформу WCO CLiK⁵⁹⁷.

Кваліфікація митних службовців є одним з основних елементів професійної етики. Відтак митник, якій володіє не лише ґрунтовними знання-

⁵⁹⁶ Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 26. Ст. 273.

⁵⁹⁷ Українські митні інновації представлено на сесії Всесвітньої митної організації у Брюсселі. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/328983.html> (дата звернення: 20.08.2018).

ми митного законодавства, а ще й практичними навичками його застосування, здатний забезпечити належний рівень здійснення митних процедур. Ураховуючи достатньо формальний підхід до підвищення рівня професійних знань без відриву від служби та невеликі терміни підвищення кваліфікації на різного роду курсах та семінарах, вважаємо, що цей напрям потребує вдосконалення.

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

Для добору та підготовки фахівців для митної адміністрації США в її структурі створені підрозділи з підготовки та добору кваліфікованого персоналу. Служба Менеджменту персоналу, а також ряд інших підрозділів: служба конкурсного (рівноправного) найму і служба з підготовки та розвитку проводять підготовку та тренування митників відповідно до основних завдань та викликів сучасності. Виділяються окремі ресурси для підготовки програм та окремих курсів, що спрямовані на підвищення кваліфікації американських митників. Особливе місце в системі підготовки належить підготовці правоохоронного блоку, для якого готують митних агентів, слідчих, співробітників правоохоронних підрозділів та митних інспекторів⁵⁹⁸.

Ураховуючи загальне зниження рівня професійної підготовки українських митників, що відбулось у період з 2013 р., пропонуємо насамперед переглянути плани професійної підготовки таких фахівців та забезпечити їх відповідність поточним потребам. З урахуванням досвіду митних адміністрацій зарубіжних країн та рекомендацій Всесвітньої митної організації необхідно вдосконалити систему професійної підготовки. І насамперед через широке застосування методики спеціальних тренінгів. Зважаючи на потреби вдосконалення роботи у сфері професійної підготовки особового складу митниць, у тому числі з використанням інноваційних методик, вважаємо за доцільне створення “Закарпатського базового навчально-практичного центру”, головними засадами функціонування якого мають бути:

– вузька предметна й комплексна спеціалізація навчальних курсів (наприклад: виявлення контрабанди під час переміщення тих чи інших видів транспорту; методологія системи управління ризиками; інформаційний супровід митної справи; антитерористична підготовка, управлінські аспекти роботи у підрозділах; конфліктологія тощо);

– орієнтація на формування конкретних професійних навичок (розпізнавання індикаторів протиправної поведінки осіб; методика пошукових заходів з урахуванням різних типів транспортних засобів; застосування ін-

⁵⁹⁸ *Іванов О. В.* Суб’єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. С. 149.

струментів системи управління ризиками; використання конкретних засобів інформаційних технологій чи можливостей програмних продуктів у галузі державної митної справи (Інспектор, ЄАІС, УДО тощо); чіткі алгоритми дій у конфліктних чи стресових ситуаціях);

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

Вважаємо, що такий практикоорієнтований підхід до організаційного забезпечення процесу підвищення кваліфікації дозволить відпрацювати елементи злагодженої роботи в команді, що може бути досягнуто шляхом залучення до навчання в межах одного періоду працівників різних підрозділів, які беруть участь у митному контролі та оформленні (підрозділи митного оформлення, кінологічні команди, аналітичний та інші відділи управління протидії митним правопорушенням, контролю митної вартості і класифікації). Позитивно вплине на роботу митників запровадження психологічних тренінгів для персоналу з питань методик спілкування та спостереження для виявлення порушників митного законодавства. Цим методам навчаються всі митні службовці світу, крім українських. Для останніх такого роду навчання зводиться до кількох загальних лекцій у курсі первинної підготовки.

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

Як додаткову аргументацію створення базового навчально-практичного центру розглядаємо такі складові.

На локальному рівні (для митниці): а) злагоджена робота в команді може бути досягнута шляхом залучення до навчання в межах одного періоду працівників різних підрозділів, що беруть участь у митному контролі та оформленні; б) вдосконалення технологічних схем організації митного контролю в ході практичних занять із залученням фахівців управління організації митного контролю або представників Департаменту організації митного контролю ДФС (якщо тематика заняття актуальна для більшості митних органів); в) закріплення навичок застосування технічних засобів митного контролю. В перспективі – формування рекомендацій для замовлень на придбання сучасної техніки та обладнання, аналогічних тим, що використовують європейські митниці; г) запровадження психологічних тренінгів для персоналу митниць з питань методики спілкування та спостереження для виявлення порушників митного законодавства; д) відновлення в системі професійної підготовки спецпідготовки (вогнева підготовка, фізичний захист, використання спецзасобів тощо).

На відомчому рівні (для регіону та ДФС): а) залучення до проведення теоретичних і практичних занять щодо виявлення правопорушень спеціа-

лістів митної лабораторії; б) відпрацювання в умовах польових занять практики спільних контрольними процедур із прикордонниками та іншими державними контролюючими службами; в) запровадження підготовки митників з питань антитерористичної діяльності з використанням допомоги спеціалістів СБУ.

На міжнародному рівні (для суміжних країн): а) апробація взаємодії та елементів спільного митного контролю з угорськими, словацькими, польськими та румунськими митними службами; поглиблення теоретичних знань у сфері міжнародного митного права (нормативно-правова база Всесвітньої митної організації, ЄС та окремих країн); надання можливості американським та європейським експертам ознайомитися з митним законодавством і технологіями здійснення митної справи в Україні.

Питання проходження публічної служби, до якої належить і служба в митних органах, у країнах – членах Європейського Союзу регулюються національним законодавством кожної держави. Проте уніфіковані підходи до формування системи державної служби (публічної, цивільної) базуються на підвищених вимогах до претендентів на таку службу, професіоналізмі, надійності, політичній неупередженості та позапартійності. Відповідно, це передбачає високу мотивацію, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі ротації кадрів, оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати. Одним із ключових елементів кадрової політики залишається питання відповідальності митних службовців та порядок застосування до них дисциплінарних стягнень.

Практично всі країни мають в арсеналі дисциплінарних стягнень, що можуть бути накладені на чиновників, попередження, догану, затримку у просуванні по службі та припинення такої служби. Поряд із цим позитивний профілактичний та виховний вплив мають важелі економічного характеру – стягнення за порушення дисципліни, що полягають у грошових відрахуваннях (штрафи), зменшенні на певний період розміру окладу (до 25–30 %) та різного роду надбавок і виплат.

До впровадження в українське законодавство також може бути запропоновано внесення змін до Закону України “Про державну службу” з метою введення нових видів дисциплінарної відповідальності економічного характеру та впровадження можливості первинного прийняття осіб на державну службу в митні органи на контрактній основі або на умовах строкового трудового договору – на період до двох років. Такий підхід уже впроваджено в роботу з персоналом національної поліції: ст. 63 Закону України “Про національну поліцію” передбачає, що з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліції, контракт про проходження служби укладається одноразово строком на два роки без права продовження⁵⁹⁹.

⁵⁹⁹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page> (дата звернення: 20.08.2018).

3.5. Захист інтересів осіб у правовідносинах з митними органами

Взаємовідносини особи (як фізичної, так і юридичної) з державними контрольними органами потребують утворення досить нової для українського суспільства платформи соціального партнерства, а процеси інтеграції України до Європейської Спільноти стають каталізатором таких змін. Угода про асоціацію України з ЄС в жодному разі не є 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 Європейського Союзу потребує підвищеної уваги до питань, що виникають у зв'язку зі здійсненням митними органами функцій з перевірки законності переміщення товарів через митний кордон країни, або контролю за діяльністю підприємств у митній сфері. Спрощення та гармонізація процедур, що здійснюються митними адміністраціями, дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту прав споживачів митних послуг митними органами мають стати головним орієнтиром у формуванні новітніх підходів до організації та здійснення митного контролю. Вивчення міжнародного досвіду належного врядування допоможе сформулювати основні напрями 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.

Євроінтеграційний вибір України обумовлює необхідність активних змін у митному законодавстві, спрямованих на впровадження міжнародних стандартів прав осіб, задіяних у процесі переміщення товарів, предметів, послуг через митний кордон. Науковці наполягають на необхідності глибокого вивчення досвіду (зокрема, європейського) розвинутих держав щодо видів юридичної відповідальності держави та механізмів її впровадження та констатують відсутність в Україні реально діючого, чітко відпрацьованого механізму, який би дозволив як суспільству, так і конкретній особі притягти державну владу до відповідальності за спричинену їм шкоду⁶⁰⁰.

Конституція України встановлює відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, зміст і спрямованість якої визначають права і свободи людини та їх гарантії (ст. 3 КУ), та закріплює обов'язковість міжнародних стандартів для впровадження в нашій державі (ст. 9 КУ). При цьому, як справедливо зазначає А. П. Заєць, якісні зміни у сфері виконавчої влади можливі лише за умови зміни самої ідеології здійснення цієї влади, виконавчих функцій заради забезпечення прав і свобод особи⁶⁰¹, а Л. М. Давиденко доповнює, що для повноцінної реалізації конституційних

⁶⁰⁰ Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / за ред. Оніщенко Н. М. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 65.

⁶⁰¹ *Заєць А. П.* Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ: Парламентське вид-во, 1999. С. 225.

норм та міжнародних стандартів з прав і свобод людини необхідна поява нового типу державного службовця, діяльність якого була б скерована на забезпечення пріоритету прав громадян у митних правовідносинах⁶⁰².

Нині за провідної участі Ради Європи та Європейського Союзу сформована концепція належної адміністрації, яка вимагає належного дотримання органами виконавчої влади прав індивідів у наданні адміністративних послуг, а також зобов'язує діяти у спосіб, який відповідає законним і розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин⁶⁰³. А проведення адміністративної реформи в Україні вважається неможливим без посилення відповідальності державних службовців за виконання покладених на них повноважень та зміцнення дисципліни в апараті виконавчої влади⁶⁰⁴.

Норма ст. 49 Договору про Європейський Союз вимагає від усіх держав – кандидатів на вступ до ЄС поважати загальні для всіх країн спільноти цінності, покладені в основу його утворення: людську гідність, свободу, демократію, рівність, дотримання прав людини⁶⁰⁵. Як зазначають дослідники, за останні 60 років сам Європейський Союз пройшов тривалий шлях становлення 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 прав⁶⁰⁶. Резолюція Ради Європи про права людини, демократію та розвиток від 28 листопада 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.

У системі митного права Європейського Союзу питання захисту прав осіб у ході контрольної діяльності митних адміністрації перебувають у зоні особливої уваги, гарантії формуються комплексно, а діяльність посадових осіб ґрунтується на принципах законності, недискримінації, прозорості та відповідальності. Наголошуючи на необхідності суттєвого вдосконалення вітчизняного митного законодавства, Л. М. Давиденко зазначає, що саме його системні недоліки посилюють залежність громадянина від держави⁶⁰⁷.

⁶⁰² Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 15.

⁶⁰³ Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2016. С. 90.

⁶⁰⁴ Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 1999. С. 22.

⁶⁰⁵ Договір про Європейський Союз. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029 (дата звернення: 20.08.2018).

⁶⁰⁶ 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. С. 218.

⁶⁰⁷ Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 11.

Європейські принципи адміністративного права щодо діяльності органів публічної адміністрації (принципи діяльності) науковці представляють через чотири основні групи принципів: 1) юридична визначеність (надійність і передбачуваність); 2) відкритість і прозорість 3) відповідальність; 4) ефективність і результативність⁶⁰⁸. До принципів, що закріплені в нормативних актах європейських держав та діють для врегулювання будь-яких адміністративних процедур, зараховують також: принцип правової довіри, принцип заборони свавілля, принцип самостійності, принцип економичності, принцип ефективності, принцип прозорості, принцип єдності вимог адміністративних процедур для всіх державних органів та ін. Рекомендуючи такі принципи до впровадження в національне законодавство, В. А. Грушевський обґрунтовує свою думку їх змістом, що спрямований як на забезпечення основних прав, свобод та інтересів осіб, так і на оптимізацію діяльності органу публічної адміністрації⁶⁰⁹.

Враховуючи, що даній проблематиці присвячено ряд резолюцій та рекомендацій Ради Європи щодо адміністративних процедур, до яких належать і виконувані митними органами процедури митного контролю та оформлення, до принципів, якими держави – члени співтовариства повинні керуватися у своєму законодавстві й практиці управління в митній сфері, дослідники зараховують такі: 1) право бути вислуханим, тобто право пред'явлення особою фактів, аргументів і доказів щодо 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 за її запитом інформації про всі наявні факти, що стосуються правозастосовчого акта митного органу; 3) забезпечення допомоги особі та її представництво в митній процедурі; 4) викладення мотивів – надання особі за її запитом або шляхом зазначення в акті інформації про причини, на яких ґрунтується правозастосовчий акт митного органу; 5) зазначення способу правового захисту проти несправедливого тиску на права, свободи або інтереси особи⁶¹⁰.

Виходячи з того, що в ході реформування взаємовідносин особи і держави акцент зроблено на пріоритетності правового статусу першої, на сервісно-обслуговувальному призначенні державних органів⁶¹¹, органи державної влади, в тому числі митні органи, повинні кардинально переглянути підходи до роботи з громадянами. Концептуальна зміна ідеології митних органів полягає в тому, що головною метою їх діяльності має стати

⁶⁰⁸ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. С. 134.

⁶⁰⁹ Грушевський В. А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України // Форум права. 2016. № 1. С. 83.

⁶¹⁰ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 95–96.

⁶¹¹ Дембіцька С. Адміністративно-правове дотримання та забезпечення прав і свобод громадян органами виконавчої влади // Публічне право. 2015. № 1 (17). С.66.

комфорт і зручність виконання митних формальностей для громадян та підприємств – учасників зовнішньоекономічної діяльності. “Сенс цієї зміни полягає в тому, що її місце домінуючої в минулому ідеології “панування” держави над людиною зайняла протилежна – ідеологія “служіння” держави інтересам людини”⁶¹². Аналізуючи тему “служіння” з боку виконавчої влади, колектив науковців доходить висновку, що це і є надання її органами багатоманітних адміністративних (та інших) послуг, у результаті чого забезпечуються умови, за яких населення, конкретні фізичні та юридичні особи здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси⁶¹³.

Як зазначають дослідники, сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто її різноманітні дії спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод⁶¹⁴.

Питання реформування митних органів України та зміни підходів до організації їхньої діяльності останні сім років набули надзвичайно великого значення та суспільного резонансу: громадськість і представники бізнес-спільноти активно оцінюють і 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 прихильників⁶¹⁵, так і аргументованих противників такого підходу, які наполягають на пріоритеті контролюючої та фіскальної функцій⁶¹⁶.

⁶¹² Органи державної влади України: монографія [за ред. В. Ф. Погорілка] Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. С. 284.

⁶¹³ *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. С. 269.

⁶¹⁴ Олейник А. Е., Заяц В. С. Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства // Актуальные проблемы формирования правового государства. Харьков: Юрид. ин-т, 1990. С. 25.

⁶¹⁵ Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення і шляхи забезпечення / П. В. Пашко, І. Г. Бережнюк, О. П. Гребельник, І. Г. Калетнік та ін.; за ред. П. В. Пашка. Київ: Знання, 2012. 215 с.; *Ершов А.* Проблемы экономической безопасности и содействия торговле // Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы: сб. матер. Всеросс. науч.-практ. конф. Москва: РИО РТА, 2007. 476 с.; *Олійник О. Д.* Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 138; *Липовська Н. А.* Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2007. С. 158–160; *Гринцов О. В.* Адміністративно-правові засади діяльності Державної фіскальної служби України щодо надання адміністративних послуг: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. С. 65.

⁶¹⁶ *Гаращук В.* Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії Правових наук України. 2001. № 3. С. 111; *Коваль Л. В.* Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ: Основи, 1994. С. 109; *Приймачен-*

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”⁶¹⁷. Одночасно визнавалась невідповідність понятійного апарату і принципів побудови правових норм національного законодавства міжнародним договорам і угодам, до яких приєдналася Україна, у тому числі Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур .

У цей же період видатні вітчизняні науковці визначили, що одним із ключових напрямів здійснення адміністративної реформи в Україні слід вважати запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами й 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 органів⁶¹⁸. Повною мірою сказане стосується діяльності митних органів, які, виконуючи контрольну, фіскальну, регуляторну та захисні функції, активно контактують з громадянами та суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності 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. В умовах короткотерміновості, дискретності митного контролю його ефективність забезпечується шляхом високого рівня концентрації. По суті, кожна

ко Д. В.. Адміністративний примус як метод діяльності митних органів: поняття та ознаки // Митна справа. 2006. № 4. С. 19; Шулатова І. С. Поняття і сутність Державної фіскальної служби України // Форум права. 2014. № 3. С. 453; 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. 114; Кунев Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. С. 48–49; Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 71; Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2005. С. 122; Литовченко В. Б. Фіскальна функція у сфері митної діяльності та її місце в процесі реалізації державної політики у сфері митної справи // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2014. № 2. С. 175; Кунев Ю. Д., Коросташова І. М., Мазур А. В., Шапошник С. П. Управління в митній службі: підручник / за заг. ред. Ю. Д. Кунева. Київ: Центр навч. літ., 2006. С. 246.

⁶¹⁷ Кунев Ю. Д. Проблеми дослідження правових аспектів організації діяльності митної служби // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2011. № 1. С. 63.

⁶¹⁸ 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. С.140.

дія щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон якщо не перевіряється, то може бути перевірена ⁶¹⁹.

Відтак у сучасних умовах набуває особливого значення питання про відносини громадян (людини, підприємця) з органами митної служби. Більшість проблем, які нині виникають між ними, зумовлено неоднозначністю, а інколи й суперечливістю чинних нормативно-правових актів, що регламентують окремі інститути митної справи. Науковці 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 ⁶²⁰.

Далі поглиблюючи тему забезпечення прав і свобод громадян під час здійснення митних процедур, розуміємо під таким забезпеченням специфічну діяльність митних органів та їхніх посадових осіб щодо створення умов, за яких реалізація прав і свобод безперешкодна й ефективна, їхня охорона здійснюється з метою запобігання порушенню, а захист сприяє їхньому відновленню, відшкодуванню збитків та притягненню винної посадової особи до відповідальності ⁶²¹.

В умовах сьогодення суспільство потребує нових форм урегулювання правовідносин між державою та її органами й посадовими особами та громадянами, які повною мірою задовольняли потребу у формуванні правового статусу громадянина як рівноправного учасника таких відносин. І хоча в наш час відповідальність держави перед особою починає, хоча й повільно, набувати більш-менш реального характеру: активно оновлюється законодавство, в тому числі норми, що передбачають юридичну відповідальність як держави в цілому, так і її посадових осіб, зменшення або скасування пільг можновладців тощо; науковці наполягають, що лише встановлення норм відповідальності держави перед громадянином свідчить про визнання державою пріоритету прав і свобод громадянина над іншими цінностями в суспільстві ⁶²².

⁶¹⁹ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 107–108.

⁶²⁰ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 77; Гаруст Ю. В. Поняття та ознаки гарантій забезпечення прав громадян у податковій сфері. Форум права. 2014. № 2. С. 76.

⁶²¹ Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 13.

⁶²² Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / за ред. Оніщенко Н. М. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 29.

І хоча про потребу розробки інституту юридичної відповідальності держави перед суспільством і особою говорилось давно ⁶²³, дотепер повноцінна система так і не створена, а різнорідні норми не мають комплексного характеру. Такий підхід з боку держави не сприяє створенню партнерських відносин з бізнесом та громадянами. Навпаки, виходячи із даних загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” спільно із соціологічною службою Центру Разумкова, рівень довіри до соціальних інституцій в Україні знизився порівняно з минулими роками, а становище у сфері дотримання прав і свобод громадян лише 8,1 % респондентів вважають таким, що покращилось, 46,5 % – не відчули змін, а 32,5 % переконані, що воно погіршилось. 43 % опитаних вважають, що становище у сфері дотримання законності державними службовцями змінилось на гірше, 58,9 % відзначають погіршення у ставленні влади до громадян і аж 72,4 % констатують погіршення у ставленні громадян до влади. За опублікованими даними, довіряють чиновникам (державному апарату) не більше 8,3 %, у десять разів більше 82 % – не довіряють ⁶²⁴. Певною мірою наведені показники відображають і ситуацію в митній сфері, де довіра може бути лише результатом довгої та кропіткої роботи з нормативною врегулювання проблемних питань, створення простих і зрозумілих правил переміщення товарів через кордон, незаформалізованих та нескладних процедур такого переміщення, дотримання прав осіб у ході здійснення контрольних операцій. Ще один негативний фактор, на який слід звернути увагу, говорячи про зміцнення законності в митній сфері, – це відсутність реальних та дієвих механізмів відповідальності державних органів і посадових осіб за порушення прав і свобод учасників митних відносин ⁶²⁵. При цьому давно стало очевидним, що важливим засобом забезпечення належної роботи цих органів повинна бути відповідальність відповідних посадових осіб за допущену ними бездіяльність чи інше порушення законності ⁶²⁶. І хоча ряд науковців уже наголошував на підвищеному ступені відповідальності посадової особи митного органу ⁶²⁷ і вважали відповідальність посадовців за порушення прав і свобод громадян необхідною умовою

⁶²³ Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: монографія / за заг. ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчука. Київ: Юридична думка, 2007. 424 с.

⁶²⁴ 2016-й: політичні підсумки, загальнонаціональне опитування. – URL: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/13816462815863c78c6b27d3.47743328.pdf> (дата звернення: 20.08.2018).

⁶²⁵ *Гамидуллаева Х. С.* Реализация принципа законности в системе государственного управления таможенной сферы: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 25.

⁶²⁶ *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). Москва: Юрид. лит., 1976. С. 81.

⁶²⁷ *Ткачук О. І.* Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. С. 210.

ефективності діяльності митних органів щодо їх забезпечення⁶²⁸, питання відповідальності посадових осіб митних органів за недотримання прав осіб, що включені у сферу митних відносин, і нині потребує вдосконалення. На думку науковців, що вивчали європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України, відповідальність являє собою інструмент, через який відображається виконання та рівень поваги в суспільстві до таких принципів, як: правова держава, прозорість, відкритість, справедливість і рівність перед законом. Саме відповідальність вважається необхідною умовою для забезпечення принципів результативності, ефективності, надійності й передбачуваності у діяльності публічних адміністрацій⁶²⁹.

Українська держава відповідальна перед людиною за свою діяльність, а зміст і спрямованість її діяльності визначають права і свободи людини та їх гарантії. Ст. 56 Конституції України закріплює право кожного на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень. З метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, дотримання встановленого правового порядку, який зобов'язує органи державної влади та їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, в нормативно-правові акти, що визначають повноваження таких органів, включаються норми про відповідальність за прийняття неправомірних рішень. Проте достатньо великою проблемою, на нашу думку, залишається серйозний дисбаланс між великим обсягом повноважень чиновників (у тому числі митників) і незначною відповідальністю за наслідки своїх дій та прийнятих рішень, помноженою на складність доведення неправомірності поведінки представників влади.

Питання юридичної відповідальності багато разів ставали предметом загальнотеоретичних та спеціальних досліджень, основні результати яких можна подати так. Вітчизняні вчені визначають, що юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників (фізичних або юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Юридична відповідальність являє собою специфічне правовідношення між державою в особі її органів (суду, спеціальних інспекцій тощо) і правопорушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками (позбавлення волі, штраф, відшкодування шко-

⁶²⁸ Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук ступіня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 20 с., с. 17

⁶²⁹ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. С. 140.

ди тощо)⁶³⁰. Авторський колектив підручника з теорії держави і права вважає, що юридична відповідальність – це застосування в особливому процесуальному порядку до особи, яка вчинила правопорушення, засобів державного примусу, передбачених санкцією правової норми⁶³¹. Дехто розділяє це поняття на два компоненти, оскільки вважає, що відповідальність – це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за винне вчинене правопорушення, а з іншого – обов’язок винного мати негативні для нього наслідки⁶³².

Усі без винятку автори вказують на обов’язковість настання для правопорушника несприятливих наслідків у вигляді:

– необхідності перетерпіти певні позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру, передбачені санкцією юридичної норми⁶³³;

– юридичних санкцій⁶³⁴;

– вжиття заходів матеріального чи морального характеру⁶³⁵;

– позбавлення особи певного матеріального чи особистісного права, що стимулює її поведінку відповідно до вимог закону під загрозою застосування до неї покарання, й запобігає вчиненню свавілля та інших неприпустимих дій⁶³⁶;

– перетерпіння особою позбавлення особистого, організаційного та майнового характеру⁶³⁷;

– позбавлення певних соціальних благ чи цінностей, які йому належали до факту правопорушення, з метою запобігання правопорушенню і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб’єктивних прав на матеріальні й духовні цінності⁶³⁸.

⁶³⁰ Шемшученко Ю. С. Відповідальність юридична. // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А–Г. С. 437.

⁶³¹ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 502.

⁶³² Голосніченко І. П., Золотарьова І. І, Штанько Д. О. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення в сфері обігу наркотиків): навч. посібник. Київ: КІВС, 2002. С. 7.

⁶³³ Иоффе О. С. Обязательство по возмещению вреда / О. С. Иоффе. М.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1952. С. 38–39; Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2006. С. 119.

⁶³⁴ Шемшученко Ю. С. Відповідальність юридична. // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А–Г. С. 105.

⁶³⁵ Адміністративне право України: підручник для вузів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук. Харків: Право, 2000. С. 158.

⁶³⁶ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 446 с.

⁶³⁷ Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2005. С. 466.

⁶³⁸ Андрійко О. Ф., Кисіль Л. Є. Філософія відповідальності та адміністративне право України // Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. URL: <http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=51> (дата звернення: 20.08.2018).

Досліджуючи юридичну відповідальність посадових осіб митних органів, професор Є. В. Додін пропонує розглядати її як нормативно передбачені державно-владні заходи примусового характеру, що настають як реакція уповноважених державою органів на вчинення посадовою особою правопорушення, пов'язаного з виконанням нею обов'язків у митній справі⁶³⁹. Аналогічне визначення юридичної відповідальності працівника митного органу знаходимо в О. М. Мельник, яка розглядає її як нормативно передбачені державно-владні заходи примусового характеру, що настають як реакція уповноважених державою органів або посадових осіб на вчинення працівником митної служби правопорушення, пов'язаного з виконанням останнім обов'язків у митній справі⁶⁴⁰. О. І. Ткачук зазначає наявність спеціальних заходів відповідальності за службові правопорушення та підвищений ступінь відповідальності посадової особи митного органу, що полягає у суворіших санкціях за правопорушення, пов'язане з виконанням службових завдань. На його думку зазначене, з одного боку, є засобом впливу на неправомірну поведінку посадових осіб, а з іншого – виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у державі від неправомірних дій посадових осіб⁶⁴¹. В. Т. Комзюк робить висновок, що юридична відповідальність працівників митних органів (порушників митного законодавства) полягає у застосуванні до них відповідного виду і міри стягнення (покарання), передбачених санкціями правових норм. Мета таких заходів – не лише покарання правопорушника та недопущення порушень нормальної діяльності митних органів, але і здійснення виховного та превентивного впливу як на такого правопорушника, так і на інших посадовців митних органів, які є учасниками митних правовідносин⁶⁴².

Як відомо, юридичну відповідальність поділяють на такі основні види: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова, майнова, і саме така галузева класифікація найбільш поширена⁶⁴³.

Підтвердження цьому знаходимо і в нормах митного законодавства – Митний кодекс України визначає додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб і відповідальність усіх учасників митних правовідносин відповідно до основних принципів, на яких здійснюється державна митна

⁶³⁹ Додін Є. В. Про поняття митної справи // Митна справа. 2004. № 4. С. 15.

⁶⁴⁰ Мельник О. М. Загальні засади юридичної відповідальності працівника митної служби України // Вісник Акад. праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління. 2012. № 3 (7). С. 123.

⁶⁴¹ Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: К. 2008. С. 210.

⁶⁴² Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 174.

⁶⁴³ Кудлай Т. П. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ: НАДУ, 2009. С. 72–73; Базылев Б. Т. Юридическая ответственность. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. С. 31–47; Ивакин В. И. Классификация юридической ответственности // Право и государство: теория и практика. 2010. № 5 (65). С. 70.

справа (п. 7 та 10 ст. 8 МКУ). Відповідно до п. 1 ст. 30 Митного кодексу України, у разі прийняття неправомірного рішення, вчинення неправомірних дій або допущення бездіяльності, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, посадовці та інші працівники органів доходів і зборів несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність згідно із законом. Зауважимо, що дана норма спрямована переважно на забезпечення дотримання законності в діяльності персоналу. А відшкодування шкоди, заподіяної фізичним і юридичним особам та їх майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів або їх посадових осіб під час виконання ними своїх службових (трудо-вих) обов'язків, покладається на ці органи і проводиться у порядку, визначеному Законом (п. 2 ст. 30 МКУ). Ст. 65 Закону України "Про запобігання корупції" також установлює, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, до яких належать і посадові особи митних органів, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

У результаті аналізу емпіричних даних В. І. Данелюк констатує, що наразі діє механізм притягнення посадових осіб митних органів до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, а випадки притягнення посадових осіб до матеріальної та цивільно-правової відповідальності є поодинокими, та робить висновок про те, що норма Конституції України щодо обов'язку держави відповідати за свою діяльність перед громадянами реалізується не в повному обсязі ⁶⁴⁴.

Зі свого боку додамо, що питання кримінальної та адміністративної відповідальності посадових осіб митних органів неодноразово ставали предметом наукових розвідок, і в цих питаннях досягнуто достатньої одна-стайності, чого не можна сказати про інші види відповідальності. Тут ми насамперед погоджуємося з О. Д. Новак в її сумнівах щодо досконалості нормативного регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців на сучасному етапі ⁶⁴⁵, у зв'язку із чим нам би хотілося зосере-дити увагу на окремих аспектах, пов'язаних із дисциплінарною відпові-дальністю посадових осіб митниці та відшкодуванням шкоди, завданої не-правомірними діями митних органів та їх працівників.

Давно відомо, що науковці для визначення підстав юридичної відпо-відальності посадових осіб митних органів вважають за необхідне чітке закріплення в законодавстві таких положень: що і яким чином повинен робити працівник, який обіймає певну посаду; яку юридичну відпові-дальність несе цей працівник за порушення службових обов'язків ⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ Данелюк В. І. Відповідальність митних органів та їх посадових осіб: сучасний стан правового регулювання // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2013. № 1. С. 19.

⁶⁴⁵ Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних служ-бовців в Україні: монографія / за заг. ред. В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. С. 168–169.

⁶⁴⁶ Общая теория государства и права: учебник / Афанасьев В. С., Братко А. Г., Герасимов А. П. и др.; под ред. акад. РАЕМ В. В. Лазарева. – Москва. Юрист, 1994. С. 291.

Нормами ст. 64 Закону України “Про державну службу” встановлено, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності. Поряд наводяться чотири види дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосовані до державних службовців: зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність і звільнення з посади державної служби. Цікавим для порівняння є досвід європейських країн, де, крім догани та звільнення зі служби, існує такий вид дисциплінарної відповідальності, як зменшення посадового окладу до 30 % строком до шести місяців (ст. 70 закону Естонії “Про публічну службу”)⁶⁴⁷.

При цьому українське законодавство допускає, що для державних службовців можуть установлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності (у випадках, визначених законом). Ураховуючи, що такого особливого порядку притягнення посадових осіб митних органів дотепер не передбачено, загальною підставою для їх дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку (вичерпний перелік яких наведений у ч. 2. ст. 65), тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні своїх посадових обов’язків та інших вимог, установлених Законом України “Про державну службу” та іншими нормативно-правовими актами. Під час вирішення питання про притягнення до такого виду відповідальності враховується, що дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця, а для визначення виду стягнення – характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом’якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби. Як зазначають учені, дисциплінарна відповідальність посадових осіб органів ДФС України настає за вчинення суспільно шкідливого порушення юридично обов’язкового порядку службової діяльності цих органів, закріпленого нормами права (статутами, положеннями, правилами)⁶⁴⁸. Правовою підставою для накладення дисциплінарного стягнення може бути виключно встановлення факту вчинення такого проступку та вини посадової особи. Принципово важлива й така обставина, як строки застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця: не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу

⁶⁴⁷ Про публічну службу: Закон Естонії від 13.06.2012. <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005> (дата звернення: 20.08.2018).

⁶⁴⁸ Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 111.

тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не пізніше одного року після його вчинення.

З урахуванням того, що процедура накладення такого стягнення передбачає відкриття дисциплінарної справи та проведення в державному органі дисциплінарного провадження, хочемо звернути увагу на наявність обставин, які зумовлюють уникнення відповідальності. Питання, пов'язані із вчиненням неправомірних дій або бездіяльністю посадової особи митного органу або прийняттям нею неправомірного рішення, можуть з'ясуватись не одразу після їх вчинення. Наприклад, неправомірність рішень, прийнятих під час митного контролю або митного оформлення, може з'ясуватись у результаті проведення документальної перевірки (постаудиту), яка може здійснюватись упродовж 1095 днів від моменту завершення митних формальностей; у результаті адміністративного чи судового оскарження прийнятих митницею рішень, розгляд яких може тривати роками; за рішенням суду, яким затверджено угоду про визнання обвинуваченим вини або звільнено від кримінальної відповідальності. Ст. 65 Закону України "Про запобігання корупції" вимагає притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які вчинили корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до них покарання або не накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або виконувати певну діяльність, пов'язані з виконанням функцій держави. Проте у кожному із перелічених випадків на час отримання інформації про наявність ознак протиправної поведінки або факт прийняття неправомірного рішення апріорі буде вичерпано річний термін для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Такого роду ситуації не є унікальними лише для України, а питання строків притягнення до дисциплінарної відповідальності вирішується національним законодавством кожної країни по-різному. Так, у Литві особа не може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності, якщо пройшло більше шести місяців з дня виявлення або вчинення правопорушення. Нам видається реалістичнішим підхід, прийнятий у Польщі, де, відповідно до ст. 113 Закону "Про цивільну службу", дисциплінарне провадження може бути розпочате у тримісячний строк від моменту, коли стало відомо про порушення обов'язків державним службовцем, але не пізніше ніж через два роки від такої події. При цьому якщо посадовець не з'являється на службі, що унеможливорює отримання пояснень, зазначений тримісячний період не починається, а провадження тимчасово зупиняється та відновлюється лише з дати появи такого працівника на роботі. Стягнення за вчинення дисциплінарного проступку припиняється, якщо від його вчинення пройшло 4 роки⁶⁴⁹.

Вважаємо, що оскільки наведена вище проблематика характерна для всього особового складу ДФС, включаючи, крім посадових осіб митниць,

⁶⁴⁹ Про цивільну службу: Закон Польщі. URL: <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej> (дата звернення: 20.08.2018).

працівників податкового напряму та апарату ДФС, необхідно розглянути можливість установлення особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців органів Державної фіскальної служби України. Для цього пропонуємо:

– викласти ч. 3 ст. 65 Закону України “Про державну службу” в такій редакції: “Державний службовець, крім посадових осіб органів ДФС, не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду”;

– викласти ч. 5 ст. 74 Закону України “Про державну службу” в такій редакції: “Дисциплінарне стягнення до державного службовця, крім посадової особи органів ДФС, застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення. Дисциплінарне стягнення до посадових осіб органів ДФС застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минуло три роки після його вчинення”.

Малодослідженим у вітчизняній юридичній науці залишаються і питання цивільно-правової відповідальності державних органів за шкоду, заподіяну суб’єктам підприємницької діяльності⁶⁵⁰, що, безперечно, є предметом нашої розвідки в контексті відповідальності митних органів та їх посадових осіб.

Науковці вже зазначали про те, що фактична недосконалість інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою ставить під сумнів реалізацію одного з основних принципів, проголошених Конституцією України, – принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина, оскільки права, свободи людини і громадянина можуть бути реалізовані переважно у правовідносинах з державою. Отже, саме на державу покладено обов’язок забезпечити реалізацію цих прав, оскільки обов’язок, не забезпечений відповідальністю, перетворюється на фікцію⁶⁵¹.

Основи матеріальної відповідальності державних службовців окреслено нормами Закону України “Про державну службу”, ст. 80 якого вста-

⁶⁵⁰ *Сусловець А. О.* Адміністративно-правове регулювання формування та функціонування органів державної податкової служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 167.

⁶⁵¹ Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / за ред. Оніщенко Н. М. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 64.

новлює, що матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Позитивною новацією чинного закону є право зворотної вимоги (регресу) держави (в особі суб'єкта призначення) до державного службовця, який умисно заподіяв шкоду протиправними діями чи бездіяльністю. Однак, крім декларування такої можливості, законодавством не передбачено механізму, розміру та порядку витребування такої компенсації.

Поряд із загальними підставами відшкодування шкоди, визначеними Цивільним кодексом України (глава 82), питання цивільно-правової відповідальності посадових осіб органів ДФС регулюються Митним та Податковим кодексами. При чому регулюються по-різному. Так, ст. 21.3 Податкового кодексу України встановлено, що шкода завдана неправомірними діями посадових осіб контрольних органів, підлягає відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету, передбачених таким контрольним органом⁶⁵². Інший підхід наявний у сфері митних відносин. Тут ст. 30 Митного кодексу України, крім визначення видів відповідальності, яку несуть посадові особи, котрі прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність, встановлено, що шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю органів доходів і зборів або їх посадових осіб чи інших працівників під час виконання ними своїх службових (трудових) обов'язків, відшкодовується цими органами, організаціями у порядку, визначеному законом. До того ж в Митному кодексі питання відповідальності згадуються неодноразово. Збережено загальний підхід до відшкодування завданої шкоди і в разі порушення встановлених митним законодавством строків проведення досліджень (аналізів, експертиз): збитки, завдані декларанту або уповноваженій ним особі внаслідок таких порушень, відшкодовуються органом доходів і зборів у встановленому законом порядку (п. 7 ст. 357 МКУ). У такому ж порядку п. 5 ст. 345 МКУ передбачає відшкодовувати збитки та/або шкоду, заподіяні посадовими особами органу доходів і зборів підприємству під час проведення документальної перевірки. При цьому посадові особи підприємства, що перевіряється, мають право самостійно скласти розрахунок збитків та/або шкоди, заподіяних підприємству у зв'язку з проведенням такої перевірки, та вимагати в установленому законом порядку їх відшкодування (пп. 10 п. 1 ст. 350 МКУ). Перелічені норми не формують систему засобів, яка б стала достатньою у створенні умов для швидкого вирішення питань, пов'язаних із ліквідацією шкідливих для осіб наслідків неправомірних дій посадових осіб митних органів. Наведені норми не охоплюють всього комплексу функцій посадових осіб митних органів, у ході реалізації яких може бути завдана шкода (застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання, порушення встановлених строків здійснення митного оформлення, здійснення митного контролю (огляду), у тому числі із ви-

⁶⁵² Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 20.08.2018).

користанням спеціальних технічних засобів та службових собак, під час здійснення провадження у справах про порушення митних правил тощо), що, безперечно, потребує вдосконалення правового забезпечення цивільно-правової та матеріальної відповідальності митних органів та створення механізму її забезпечення, який чітко функціонує.

Отримання коштів для особи, чії інтереси були порушені, ускладнюється та затягується у часі через те, що загальний порядок відшкодування передбачає насамперед установлення незаконності дій посадовця, для чого слід провести службове розслідування (або перевірку), з'ясувати наявність вини та інших обставин, що можуть впливати на ступінь відповідальності. При цьому з результатами такого розслідування суб'єкти господарювання не ознайомлюються, а хибне розуміння колегіальності може перешкоджати об'єктивності у проведенні перевірок та перетворитись на кругову поруку.

Рішення про зобов'язання митниці здійснити виплати за завдані збитки або шкоду могут бути винесено виключно в судовому порядку – як результат розгляду позовної заяви про визнання дій неправомірними. Тут негативними факторами виступають: неспішність судових проваджень, досить великі суми судових зборів, що нині сплачуються за подачу позовів, повільність роботи виконавчої служби. Реалізація права особи на відшкодування збитків не є автоматичною та суцільною, в багатьох випадках виплати коштів залежать від рівня фінансування того чи іншого органу. Відтак позовний механізм не дозволяє швидко та просто реалізувати гарантоване Конституцією право на отримання від держави компенсації за завдану уповноваженими нею органами (у тому числі митними) шкоду. Натомість людина, яка вже отримала майнову, моральну та репутаційну шкоду від діяльності або бездіяльності чиновників, повинна роками доказувати, що стала жертвою свавілля, некомпетентності або зловживань посадових осіб.

На часі створення нормативно врегульованого адміністративного порядку захисту громадян від неправомірних дій та рішень, що приймаються представниками державних органів, який має забезпечити максимально швидке, прозоре, не затратне для особи (фінансово та морально) відновлення порушених прав та відшкодування збитків, завданих органами влади. Погоджуючись із тим, що принцип відповідальності у сфері державного управління за прийнятті рішення має забезпечувати невідворотність відповідальності за помилкові, прийнятті без урахування об'єктивних законностей і конкретних ситуацій рішення⁶⁵³, вважаємо неприйнятною пропозицію, навколо якої вже чотири роки тривають суперечки, щодо проведення такого відшкодування повністю за рахунок винних осіб.

Прихильники цієї ідеї наводять різноманітну переконливу аргументацію, зокрема про те, що:

– у випадку державних виплат неправомірною поведінкою владного суб'єкта виправляється за рахунок коштів того ж платника⁶⁵⁴;

⁶⁵³ Колтаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. С. 31.

⁶⁵⁴ Сухарев А. С. Некоторые вопросы регулирования административных споров в налоговой сфере // Юристы. 1999. № 10. С. 30–33.

– таке публічно правове відшкодування означає розподіл адміністративного ризику серед населення або свого роду державне страхування збитків від помилок адміністративного механізму⁶⁵⁵;

– відшкодування шкоди, завданої працівником фіскального органу, за рахунок коштів державного бюджету суперечить конституційним положенням щодо індивідуального характеру юридичної відповідальності⁶⁵⁶;

– посилення індивідуальної відповідальності посадових осіб за заподіяну шкоду має врівноважити широкі юридично-владні повноваження посадовців митних органів⁶⁵⁷. Визнаючи, що такий підхід має соціально справедливе спрямування, зауважимо, що за умови його реалізації потерпіла від неправомірних дій або рішень особа може повністю втратити шанси на реальне відшкодування завданих збитків. Більш реалістичною видається позиція Я. В. Греци, який свого часу також найбільш дієвим стимулом дисципліни посадових осіб вважав матеріальний, коли за протиправні дії відповідає сам порушник, а не всі платники податків, які сплачують кошти до бюджету, проте пропонував установавання механізму можливості регресних вимог з боку держави до посадової особи, неправомірними діями якої заподіяно шкоду платникам податків, з вимогами компенсувати втрати бюджету у зв'язку з відшкодуванням шкоди платникам податків за рахунок бюджетних коштів⁶⁵⁸.

Заслуговує на увагу та вивчення європейський досвід у питаннях індивідуальної відповідальності посадових осіб публічної служби, який у багатьох позиціях вже зазначали у підготовці проекту вітчизняного закону. Науковці вже відмічали, що для активної протидії правопорушенням серед державних службовців європейські країни використовують насамперед систему правових норм, що визначають діяльність посадовця, його права та обов'язки. При цьому будь-яке відзилення від нормативних приписів зумовлює адекватний державний примус, що забезпечує відновлення порушених такими чиновниками прав і обов'язків⁶⁵⁹.

Для ілюстрації оберемо законодавство Естонії, де обсяг майнової відповідальності чиновника диференційовано залежно від форми вини та інших чинників. Так, ст. 80 Закону “Про публічну службу” передбачено, що посадова особа повністю відшкодовує шкоду, умисно завдану нею під час

⁶⁵⁵ *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и авт. вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. С. 615.

⁶⁵⁶ *Олійник О. Д.* Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. 223 с.

⁶⁵⁷ *Давиденко Л. М.* Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 17–18.

⁶⁵⁸ *Греца Я. В.* Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин.: автореф. дис. на здобуття наук ступеня 2006, С. 22.

⁶⁵⁹ *Олійник О. Д.* Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав – членів Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. С. 125.

виконання службових обов'язків. За збитки, спільно завдані кількома посадовими особами, кожен співробітник підлягає відповідальності в межах своєї вини. Якщо особа порушила свої посадові обов'язки з необережності, хай навіть грубої, у визначенні міри відповідальності має враховуватись ряд чинників, до яких належать: обсяг обов'язків, форма вини, надані їй розпорядження, умови роботи, розмір посадового окладу, характерні ризики за посадою, строк служби в державному органі, попередня службова діяльність і кваліфікація. У випадку ненавмисного завдання шкоди компенсація, що вимагається з такої посадової особи, не може перевищувати розміру окладу такої особи за шість місяців. Наступна норма цього ж Закону визначає порядок компенсації шкоди, який починається з письмової вимоги, яку суб'єкт призначення спрямовує посадовій особі, котра упродовж 14 днів так само письмово зобов'язана надати відповідь, чи згодна вона відшкодувати шкоду чи компенсувати збитки. Строк такої вимоги обмежується трьома місяцями від того дня, коли уповноважена особа довідалась або мала довідатись про завдання шкоди, та трьома роками від моменту настання таких збитків. У випадку, коли посадова особа відмовляється добровільно компенсувати шкоду або не виконує запропонованих умов, державний орган може звернутися з позовом проти такої особи до адміністративного суду⁶⁶⁰.

Погоджуючися, що недоброчесний чиновник не повинен залишатись осторонь створеної ним конфліктної ситуації, вважаємо, що матеріальну відповідальність за його дії перед громадянами має нести держава, яку вважають гарантом відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб і яка, на думку авторів Концепції удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні, несе юридичну відповідальність, субсидіарно, організаційно та матеріально забезпечуючи юридичну відповідальність суб'єктів публічної влади⁶⁶¹. І ще нам близька позиція В. І. Данелюка, що відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими рішеннями, діями чи бездіяльністю в галузі митної справи, митним органом, від імені та за дорученням якого посадова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності митного органу за дії свого представника, на думку дослідника, впливає з того, що посадова особа наділена часткою компетенції даного органу, тому останній має контролювати дії своїх працівників⁶⁶².

⁶⁶⁰ Про публічну службу: Закон Естонії від 13.06.2012 / URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005> (дата звернення: 20.08.2018).

⁶⁶¹ Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / за ред. Оніщенко Н. М. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 107.

⁶⁶² Данелюк В. І. Відповідальність митних органів та їх посадових осіб: сучасний стан правового регулювання // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2013. № 1. С. 18.

Далі залежно від обставин справи може ставитись питання про повну або часткову (пропорційну) компенсацію за рахунок винних осіб, що має сприяти більш відповідальному їх ставленню до виконання своїх повноважень, з одного боку, а з іншого – в системі митних органів має функціонувати чітка модель управління якістю здійснення митної справи, що унеможливить прийняття некомпетентних рішень.

Таким чином, право зворотної вимоги (регресу) держави (в особі суб'єкта призначення) до державного службовця, який умисно заподіяв шкоду протиправними діями чи бездіяльністю, є позитивною новацією чинного законодавства, яка потребує формування чіткого та прозорого механізму такої компенсації. Для цього пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 81 Закону України “Про державну службу” “Обов'язок відшкодування шкоди”, реченням такого змісту: “Порядок відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання державними службовцями посадових обов'язків, затверджується Кабінетом Міністрів України”. Відповідно потребує розробки такий порядок, де мають бути визначені умови та процедура визначення розміру регресних вимог, у тому числі чинники, що беруться до уваги для розрахунку суми компенсації; механізми відшкодування у випадках згоди, відмови або невиконання обіцянки добровільного відшкодування, а також звільнення посадової особи.

3.6. Забезпечення прозорості в діяльності митниць

Курс України на асоціацію з Європейським Союзом 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 має 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, який ґрунтується на конституційних засадах пріоритету соціальної цінності людини. Такий підхід узгоджується з прогнозами, зробленими В. Б. Авер'яновим на початку XXI ст., що оновлення змісту адміністративно-правового статусу людини має відбуватись не лише шляхом закріплення в законі загальноновизнаних прав і свобод, але й створенням механізму забезпечення їх реалізації⁶⁶³.

Як відомо, нині за провідної участі Ради Європи та Європейського Союзу сформована концепція належної адміністрації, яка потребує належного дотримання органами виконавчої влади прав індивідів у наданні адміністративних послуг, а також зобов'язує діяти у спосіб, який відповідає

⁶⁶³ 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. Київ 2001. Вип. 12. С. 295.

законним і розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин⁶⁶⁴. Тому цілком поділяємо думку, що “на сучасному етапі народ України вимагає від держави реформування її діяльності в різних сферах суспільного життя, в тому числі й щодо митної справи”⁶⁶⁵.

Виходячи з актуальності питання організації роботи митних органів з особами, вважаємо необхідним розробку шляхів удосконалення процесу інформування громадян про митні правила й митні формальності та формування практичних пропозицій.

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 із цим у жодному разі не знижувати стандарти щодо забезпечення законності переміщення товарів та речей через кордон, посилювати протидію митним правопорушенням та контрабанді. Як засвідчують спеціалісти: “забезпечення законності в діяльності органів державного управління в митній сфері є системою спеціальних заходів у галузі митної справи, валютного, експортного, транспортного, ветеринарного, фітосанітарного, санітарно-епідеміологічного контролю та нагляду, що здійснюються уповноваженими владними суб'єктами (органами державної влади), спрямованих на профілактику та виявлення порушень законності, дотримання прав і свобод різних категорій осіб – учасників митних правовідносин – і зміцнення законності»⁶⁶⁶.

У системі митного права Європейського Союзу питання захисту прав осіб у ході контрольної діяльності митних адміністрації перебувають у зоні особливої уваги, гарантії формуються комплексно, а діяльність посадових осіб ґрунтується на принципах законності, недискримінації, прозорості та відповідальності⁶⁶⁷. Процеси адаптації вітчизняного митного законодавства до європейських стандартів було розпочато ще у 90-х рр. минулого століття, а ст. 8 Митного кодексу України, виділяючи основоположні принципи, на основі яких здійснюється державна митна справа в нашій країні, нарівні із законністю та презумпцією невинуватості, зараховує до таких вихідних положень і додержання прав і охоронюваних законом інтересів осіб.

⁶⁶⁴ Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2016. С. 90.

⁶⁶⁵ Кунєва З. Ю. Теоретичні аспекти розвитку митної справи в Україні // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. 2014. № 1. С. 172.

⁶⁶⁶ Гамидуллаєва Х. С. Реализация принципа законности в системе государственного управления таможенной сферы: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 10.

⁶⁶⁷ Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 11.

Нині в Україні вже зроблено певні кроки у напрямі забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Водночас нарікання суб'єктів господарювання щодо недостатньо продуманих і обґрунтованих дій уряду в застосуванні обмежувальних та фіскальних інструментів регулювання ЗЕД свідчать про відсутність системного підходу до інформаційного забезпечення відповідних державних органів (особливо тих, що забезпечують практичну реалізацію “на місцях”) повною, об'єктивною, достовірною, актуальною, своєчасною інформацією під час прийняття управлінських рішень та здійснення своїх функцій⁶⁶⁸.

Звичайно, перш ніж щось реалізувати і захищати, необхідно знати свої права та обов'язки, що прямо гарантовано Конституцією України (ст. 57)⁶⁶⁹. Вимога щодо обов'язковості доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки громадян, у митній сфері трансформується в обов'язки посадових осіб митних органів надавати необхідну інформацію фізичним особам у порядку, встановленому законом. Вітчизняне митне законодавство встановлює певні вимоги до розпорядження інформацією та надання її зацікавленим особам в ході своєї діяльності. Стосується це як загальних правил набрання чинності законами та нормативно-правовими актами з питань державної митної справи (через 45 днів з дня їх офіційного опублікування, навіть якщо самим законом передбачено інший строк набрання чинності, у будь-якому разі – не раніше дня їх офіційного опублікування), так і порядку надання необхідної окремим громадянам інформації щодо митних правил та митних формальностей.

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 законодавства⁶⁷⁰.

Рада Європи прийняла ряд резолюцій та рекомендацій щодо адміністративних процедур, різновидом яких є митні процедури: Резолюція 77 (31) Комітету міністрів Ради Європи “Про захист особи щодо актів адміністративних органів” від 28 вересня 1977 р.; Рекомендація КМРЄ №R (80)2 “Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами” від 11 березня 1980 р.; Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи

⁶⁶⁸ *Борисенко О. П.* Зовнішньоекономічна політика держави: концепція, стратегія, механізми реалізації: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 404 с.

⁶⁶⁹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶⁷⁰ *Корнева Т. В.* Митний контроль в Україні: організаційно-правові питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступіня канд. юрид. наук. Київ, 2003. С. 14.

№R (87)16 “Державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб” від 17 вересня 1987 р.

Так, Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів (1977 р.) містить основні принципи, на яких повинні базуватись законодавство і практика управлінської діяльності держав – учасниць ЄС, серед яких – доступ до інформації, тобто надання особі за її запитом інформації про всі існуючі факти, що стосуються правозастосовчого акта митного органу⁶⁷¹.

У ході дослідження забезпечення прав і свобод громадян під час здійснення митних процедур Л. М. Давиденко діходить висновку, що право громадян на отримання інформації з митних питань є, без перебільшення, одним із принципових положень митного права, тому що велика кількість конфліктних ситуацій під час переміщення громадянами товарів через митний кордон України виникає в багатьох випадках через необізнаність останніх зі змістом правових приписів. Беручи до уваги значення інформаційного забезпечення громадян, учений навіть пропонує визначити проведення інформаційно-роз’яснювальної роботи однією з основних функцій митних органів⁶⁷².

Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур визначає як стандартне правило, що митні службі повинні забезпечити безперешкодний доступ будь-якої зацікавленої особи до всієї необхідної інформації щодо застосування митного законодавства (стандартне правило 9.1.) та зобов’язує їх (9.4–9.7) за запитом зацікавленої особи в якомога коротший термін безкоштовно надавати по можливості найбільш точну інформацію з конкретних питань у сфері митного законодавства, поставлених зацікавленою особою.

У названих випадках митна служба надає не тільки запитувану інформацію, але й будь-яку іншу інформацію, яка стосується справи, якщо її доведення до відома зацікавленої особи вважається митною службою доцільним. А у випадках, коли немає можливості надати інформацію безкоштовно, розмір плати має обмежуватись приблизною вартістю наданих послуг. Як рекомендоване правило (39) митним адміністраціям пропонується інформацію про застосовувані до пасажирів митні пільги надавати однією або декількома офіційними мовами відповідної країни та будь-якою іншою мовою, яка вважається доцільною. Аналогічні норми щодо умов та порядку інформування громадян про митні правила містяться і в митному законодавстві України.

Митний кодекс Європейського Союзу визначає основні засади надання інформації митними органами та надає право будь-якій особі запитува-

⁶⁷¹ Резолюція 77 (31) про захист особи щодо актів адміністративних органів: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 р. // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. С. 427–437.

⁶⁷² Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 209 с.

ти в митних органів інформацію про застосування митного законодавства (ст. 14)⁶⁷³.

Цілком узгоджується із наведеними вимогами положення глави 3 Митного кодексу України, що стосується інформаційних прав фізичних осіб на обізнаність щодо вимог законодавства, які регулюють порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон.

Реалізувати таке право громадяни (резиденти і нерезиденти) можуть шляхом:

– отримання від митних органів інформації про митні правила, у тому числі щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон (ст. 19 МКУ);

– отримання від митних органів інформації про нормативно-правові акти з питань митної справи і не тільки інформації, яку запитувала зацікавлена особа, але й будь-яку іншу інформацію, яка стосується запиту, якщо митний орган вважає доцільним її доведення до відома зацікавленої особи (п. 1–2, ст. 20 МКУ);

– ознайомлення в місцях розташування митних органів з довідками щодо основного змісту актів законодавства з питань митної справи, у тому числі щодо пільг, які надаються під час переміщення товарів через митний кордон України, які друкуються українською мовою, офіційними мовами відповідних суміжних країн, а також іншими іноземними мовами, які є мовами міжнародного спілкування (п. 3, ст. 20 МКУ);

– отримання на безоплатній основі від митних органів консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи (п. 1–3, ст. 21 МКУ);

– ознайомлення з оприлюдненими періодичними узагальненнями таких консультацій, здійснених ДФС (п. 4, ст. 21 МКУ);

– отримання попереднього рішення щодо застосування окремих положень законодавства України з питань державної митної справи (ст. 23 МКУ).

Перелічені методи стосуються отримання інформації до початку здійснення процедур митного контролю та оформлення, так би мовити, “підготовчих даних”, якими людина повинна володіти до того, як прийняти свідоме рішення щодо переміщення тих чи інших товарів через митний кордон. Розроблений з урахуванням міжнародних стандартів Митний кодекс України хоча й не так систематизовано, як зазначено вище, містить ще низку обставин, у зв’язку з настанням яких у громадянина виникає право на отримання від митних органів інформації в ході митного контролю, виконання митних формальностей, під час провадження у справах про порушення митного законодавства тощо.

Так, особа, якій відмовили в прийнятті декларації або пропуску товарів через митний кордон, має право знати причину відмови. Особа, щодо

⁶⁷³ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/952/oj> (дата звернення: 20.08.2018).

якої були застосовані певні примусові заходи, має право знати причини та правові підстави таких дій (у тому числі знайомитися з документами, якими оформлені рішення про їх застосування), достатню для ідентифікації інформацію про посадову особу, яка такі заходи застосовує. Перед здійсненням митного контролю особа має бути ознайомена з вимогами до її поведінки: можливості обирати форму проходження такого контролю (червоний чи зелений коридор), точно й у повному обсязі задекларувати переміщувані предмети, а також нормами і правилами, що стосуються обсягів та асортименту товарів, які можуть переміщуватись через кордон та заборонені до такого переміщення. Порушник митних правил має бути належним чином ознайомлений зі своїми процесуальними правами, в тому числі завершити справу шляхом укладання компромісу, протоколом про ПМП та іншими документами, повідомлений про час і місце розгляду справи, право заявляти відводи учасникам провадження та порядок оскарження дій та рішень посадових осіб митних органів. Цей перелік не є вичерпним, його можна продовжувати і деталізувати, але слід пам'ятати, що головним у забезпеченні права є не його проголошення, а механізм реалізації. Саме в цьому питанні нині є потреба вжиття заходів, спрямованих на формування простого і доступного інформаційного середовища. Дослідники наполягають, що доступ до інформації про митні правила має бути максимально простим, не затратним для громадян, а інформація мати однозначний для розуміння характер, містити прості норми та зрозумілу термінологію⁶⁷⁴.

Крім уже наведених міжнародних та національних джерел, що містять базові засади формування інформаційного простору в системі митних правовідносин, нормативно-правове забезпечення інформаційної взаємодії митниць ДФС та громадян щодо пропуску товарів, що переміщуються через митний кордон України становлять: закони України від 02.10.1992 р. № 2657–XII “Про інформацію”⁶⁷⁵, від 13.01.2011 № 2939–VI “Про доступ до публічної інформації”⁶⁷⁶,” укази Президента України від 17.05.2001 р. “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності й відкритості діяльності органів державної влади”⁶⁷⁷, від 01.08.2002 р. “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади”⁶⁷⁸ та від 26.02.2016 № 68/2016 “Про сприяння розвитку громадянського

⁶⁷⁴ Сливка О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав осіб у митному контролі: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 209 с.

⁶⁷⁵ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

⁶⁷⁶ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 20.08.2018).

⁶⁷⁷ Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності й відкритості діяльності органів державної влади: указ Президента 17.05.2001 р. URL <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/325/2001> (дата звернення: 20.08.2018).

⁶⁷⁸ Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002> (дата звернення: 20.08.2018).

суспільства в Україні”, постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” та від 03.11.2010 № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; а також План заходів щодо реалізації Державною фіскальною службою України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Колектив науковців, які провели ґрунтовний теоретико-правовий аналіз сутності інституту юридичної відповідальності держави перед особою, найпершим у переліку обов’язків сучасної держави називають гарантування кожному інформації про його права і свободи⁶⁷⁹.

Зазначаючи 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 їхню 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 діяльності⁶⁸⁰. На важливу роль громадських об’єднань в економічному розвитку держави та необхідність залучення членів громадських організацій та інших представників громадянського суспільства, у тому числі дорадчих органів при владних структурах, до обговорень з питань митної політики вказує С. І. Трусов⁶⁸¹.

Митний кодекс України (2012 р.) до основних принципів здійснення державної митної справи зарахував гласність і прозорість (п. 8 ст. 8 МКУ), 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 влади⁶⁸². А сутність такого принципу полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади, орга-

⁶⁷⁹ Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / за ред. Оніщенко Н. М. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 33.

⁶⁸⁰ Громадський контроль діяльності органів публічної влади: наук. записка / А. А. Коваленко (кер. авт. кол.), В. П. Горбатенко, Р. В. Кресін, І. О. Кресіна, А. В. Матвійчук, О. М. Стойко, М. Д. Ходаківський. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. С. 39.

⁶⁸¹ Трусов С. І. Механізм участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об’єднань // Митна справа. 2012. № 2 (80). С. 54.

⁶⁸² Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2002. С. 142.

нів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, доступності інформації про їхню діяльність⁶⁸³.

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 насамперед із охороною державної таємниці або відомостей, що містять конфіденційну інформацію тощо. Прояви принципу гласності в діяльності митних органів різні: інформування про митні правила, консультивання 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 цілком виправданим напрямом розвитку митного законодавства в контексті євроінтеграції підвищення іміджу митної служби й забезпечення прозорості її роботи, Є. В. Додін зазначає на необхідність зміни стратегії взаємовідносин митних органів із засобами масової інформації, громадянами, підприємствами й громадськими організаціями. На його слушну думку, митниці належить бути відкритою, її робота має бути прозорою і передбачуваною, а митник коректним і ввічливим, щоб допомагати громадянам уникати порушень законодавства, а не провокувати їх⁶⁸⁴.

І. П. Яковлев вважає, що поширення інформації про права громадян у ході реалізації митної справи має відбуватися не лише за ініціативи громадянської, як відповідь на запити її окремих представників чи організацій, але й за ініціативи владних інституцій, та поділяє інформування на добровільне і вимушене, яким вважає виконання вимог ч. 1 ст. 19, ч. 2 ст. 20 і ст. 21 МКУ⁶⁸⁵.

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

⁶⁸³ *Томкіна О.* Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України // *Право України.* 2004. № 9. С. 28.

⁶⁸⁴ *Додін Є. В.* Виникнення та становлення митного права в Україні // *Митна справа.* 2013. № 1. С. 11.

⁶⁸⁵ *Яковлев І. П.* *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі:* дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. С. 26.

ску та оподаткування товарів, що переміщуються (пересилаються) ними через митний кордон України.

У Державній фіскальній службі вже розпочалися процеси створення інформаційних он-лайн ресурсів, проте вони більше орієнтовані на податкові, ніж митні правовідносини. Відповідно до Положення про Інформаційно-довідковий департамент ДФС його основними завданнями є: надання консультацій та інформаційно-довідкових послуг відповідно до Податкового та Митного кодексів України; інформування суб'єктів господарювання та громадян про зміни та доповнення, внесені до нормативно-правових актів з питань оподаткування, державної митної справи, сплати єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на ДФС; формування та підтримка в актуальному стані Баз знань ДФС; наповнення Загальнодоступного інформаційно-довідкового ресурсу (ЗІР) та підтримка його в актуальному стані; організація роботи сервісу ДФС “Пульс”; організація роботи та надання електронного цифрового підпису; а також організація роботи зі зверненнями, що надійшли з державної установи “Урядовий контактний центр”.

У 2017 р. відбулися зміни в роботі з надання інформаційних послуг Державною фіскальною службою та здійснено перехід контакт-центру ДФС на роботу в новому форматі, який передбачає надання усіх послуг за єдиним багатоканальним номером телефону, а також забезпечується обробка вхідних звернень, що надходять засобами телекомунікації. У такий спосіб надаються інформаційно-довідкові послуги; обробляються звернення фізичних і юридичних осіб на сервіс “Пульс” та усні звернення громадян, відповідно до Закону України “Про звернення громадян”; інформація фізичних та юридичних осіб про особу, стосовно якої проводиться перевірка, щодо поширення на неї заборон відповідно до Закону України “Про очищення влади»; повідомлення працівників структурних підрозділів ДФС” та її територіальних органів про порушення вимог Закону України “Про запобігання корупції” іншою особою ДФС.

За 2017 рік контакт-центром ДФС надано 1118,8 тис. відповідей на запитання фізичних та юридичних осіб, у тому числі: 1088,0 тис. тел. 29,2 тис. електронною поштою і факсом, 1,4 тис. відповідей з використанням автовідповідача.

Відповідними структурними підрозділами ДФС ведеться підтримка Баз знань в актуальному стані та її оновлення, завдяки чому станом на 31.12.2017 р. у ній містилось 17 т 1 868 запитань – відповідей. Ще один сервіс інформаційного спрямування – надіслання електронною поштою повідомлень про зміни та доповнення, внесені до нормативно-правових актів з питань оподаткування, державної митної справи та сплати єдиного внеску, фізичним та юридичним особам, що зареєструвалися та виявили бажання отримувати таку інформацію. У 2017 р надіслано майже 1015,0 тис. листів із зазначеною інформацією.

На офіційному веб-порталі ДФС відкрито вільний доступ до Бази даних, де у розділі “Запитання – відповіді” Загальнодоступного інформаційно-довідкового ресурсу (ЗІР) відвідувачі порталу можуть самостійно знайти відповіді на питання, які їх цікавлять, у розділах: “Необхідно знати”, “Актуальні запитання”, “Останні зміни в законодавстві”, “Інтерактивна мапа”, “Ставки податків і зборів”, “Інформація з питань митної справи”, “Сервіс “Пульс”, “Електронний цифровий підпис” тощо. Такою послугою лише у 2017 році скористалося 2627,2 тис. осіб.

Програмне забезпечення дозволяє завантажувати відповіді на запитання у форматі PDF та їх друк. Крім того, механізм зворотного зв'язку із користувачами і збирання статичної інформації щодо відвідування ЗІР та система фіксації задоволеності інформаційно-довідковими послугами для користувачів ЗІР дає їм можливість оцінити якість уніфікованих відповідей на запитання. Проте автоматично зафіксований рівень задоволеності користувачів ЗІР у 85,71 %, на нашу думку, навряд чи можна вважати запитання – відповіді ⁶⁸⁶.

Ще одним засобом, який використовує Державна фіскальна служба для забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності, реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, є надання інформації за запитами відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”. У період січня – грудня 2017 р. до ДФС поштою, електронною поштою, факсом, телефоном надійшло 4529 таких документів, з яких власне запитів на отримання публічної інформації було 4000 (або 88 % від загальної кількості документів), решту – 529 (або 12 %) становили документи, які за змістом були зверненнями щодо надання консультації з питань практичного використання окремих норм податкового законодавства та законодавства України з питань державної митної справи відповідно до Податкового кодексу України, Митного кодексу України або зверненнями громадян відповідно до Закону України “Про звернення громадян”.

У розрізі категорій запитувачів фізичні особи становили 1664 (або 42 % від загальної кількості запитів), юридичні особи – 1900 (або 48 %), об'єднання громадян – 292 (або 6 %), ще 144 запити (або 4 %) отримані від представників засобів масової інформації. У результаті їх опрацювання 3531 запит на отримання публічної інформації (або 88 % від загальної кількості запитів) був задоволений у задоволенні 170 запитів (або 4 %) відмовлено з дотриманням вимог законодавства, ще 299 запитів (або 8 %) направлено іншим розпорядникам інформації, у володінні яких вона перебуває ⁶⁸⁷.

Відбувається інформаційна взаємодія громадян з митними органами і з використанням антикорупційного сервісу “Пульс” – гарячої телефонної

⁶⁸⁶ Інформаційно-довідковий департамент ДФС. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/spetsializovan-departament/idd/plani-ta-zviti-roboti/328398.html> (дата звернення: 20.08.2018).

⁶⁸⁷ Звіт про надходження до Державної фіскальної служби України запитів на отримання публічної інформації станом на 01.01.2018. URL: <http://sfs.gov.ua/priymalna-gromadyan/dostup-do-publichnoi-inform/zviti/322671.html> (дата звернення: 20.08.2018).

лінії, за якою громадяни та суб'єкти господарювання мають змогу повідомити про можливі корупційні та кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності з боку конкретних посадових осіб структурних підрозділів ДФС та її територіальних органів, переміщення через митний кордон України товарів з приховуванням від митного контролю, утворення черг на митних постах і в пунктах пропуску, виникнення ситуацій, які можуть бути вирішені оперативно (перевищення терміну надання адміністративної послуги, відмова в записі на особистий прийом, відмова в прийнятті вхідної кореспонденції). Така інформація приймається цілодобово, а про результати її розгляду клієнт має повідомлятися, як правило, невідкладно або протягом 1–3 робочих днів.

На важливість такої форми комунікації в суспільстві вказують не лише представники правоохоронних органів, але й учені, які, з одного боку, реалізацію права громадянина на звернення вважають важливим інструментом побудови демократичного суспільства⁶⁸⁸, як і саму участь громадськості в здійсненні митної справи – важливою ознакою демократичності політичного режиму держави⁶⁸⁹. А з іншого – констатують, що звернення громадськості, які мають на меті запобігання та протидію корупції, досить часто можуть служити підставою для початку досудового розслідування⁶⁹⁰, та сам інститут звернень громадян вважають засобом впливу на поліпшення роботи органів державної влади для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення⁶⁹¹.

Державна фіскальна служба офіційно оприлюднила інформацію про те, що упродовж 2017 р. на сервіс “Пульс” надійшло 3337 звернень щодо дій та бездіяльності працівників ДФС, з яких 810 (24,3 %) – з митної тематики: щодо роботи митних органів, черг на митних постах і пунктах пропуску, корупційних дій, затримки митного оформлення, випадків контрабанди, перевищення терміну надання адміністративних послуг. За бажанням заявників засобами телефонного зв'язку їм надається інформація про вжиті заходи щодо отриманих від них повідомлень. Зворотній зв'язок (опитування суб'єктів господарювання та громадян, які зверталися на сервіс “Пульс”) показав, що у 2017 р. 70,1 % опитаних повністю задоволені результатами розгляду їх звернень, ще 9,2 % задоволені частково⁶⁹².

⁶⁸⁸ Міняйло М. П. Адміністративно-юрисдикційне провадження по скаргах // Наука правоохоронна. 2011. № 1. С. 45.

⁶⁸⁹ Московец В. И. Участие общественности в осуществлении таможенного дела в Украине // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 139.

⁶⁹⁰ 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. 203.

⁶⁹¹ Мурашин О. Г. Інститут звернень громадян: дійсність і перспективи розвитку // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ України. 2002. № 5. С. 136.

⁶⁹² Інформаційно-довідковий департамент ДФС. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/spetsializovan-department/idd/plani-ta-zviti-roboti/328398.html> (дата звернення: 20.08.2018).

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 й дотримання прав осіб на інформацію під час здійснення державної митної справи. Поряд із цим питання, пов'язані з наданням особам можливості отримувати із доступних, офіційних джерел інформацію яка їм необхідна, або може стати в нагоді при плануванні закордонних поїздок, пов'язаних з переміщенням товарів вав та інших предметів, або пересиланні таких об'єктів через митний кордон, потребують подальшого вдосконалення.

На нашу думку, недостатньо відпрацьованими на практиці залишаються аспекти, що стосуються інформування громадян про загальний порядок та особливості переміщення транспортних засобів, допустимі обсяги продуктів харчування, лікарських засобів, валюти, цінностей, товарів з урахуванням цілей щодо їх переміщення та особливостей оподаткування.

У зв'язку із цим, цікавий досвід Бельгійської митної адміністрації в інформуванні громадян, забезпеченні прозорості діяльності та належному консультуванні з митних питань. Головне управління митниць та акцизів Бельгії розробило та систематично оновлює програмне забезпечення "Бельгійська митниця" для мобільних телефонів, яке пропонує всім охочим завантажити безкоштовно. Завдяки таким сучасним інформаційним технологіям можна знайти відповіді практично на всі питання, що виникають у подорожуючих громадян під час переміщення через кордон товарів, подарунків, валюти, культурних цінностей, живих тварин тощо. Тут же міститься довідкова інформація щодо контрольних служб⁶⁹³. Сучасний у нашій країні рівень 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 може навіть призвести до порушень митного законодавства та притягнення осіб до адміністративної відповідальності за такі дії.

За таких умов існує нагальна потреба у вдосконаленні процесу інформування громадян, у зв'язку з чим вважаємо доцільним розглянути можливість практичної реалізації таких пропозицій.

1. Митні органи всіх рівнів (ДФС, митниці та митні пости) зобов'язані на сайті (суб-сайті) оприлюднювати і вчасно оновлювати інформацію про свої повноваження та функції, перелік адміністративних послуг, що ними

⁶⁹³ Сайт міністерства фінансів Бельгії. URL: <http://financien.belgium.be/nl/Actueel/gaat-u-op-reis-download-dan-de-bijgewerkte-douane-app-%E2%80%98belgian-customs%E2%80%99> (дата звернення: 20.08.2018).

надаються, а також місця розташування та контактні телефони структурних підрозділів і пунктів пропуску.

2. Для зручності іноземних громадян доопрацювати інформаційні ресурси офіційного сайту ДФС, щоб довідкові матеріали були доступні не лише на українській, але й на англійській мові, а в перспективі – й на інших.

3. Місця здійснення митного контролю та оформлення повинні бути забезпечені засобами візуалізації митної інформації. Не применшуючи значення стендового подання найнеобхіднішої інформації, де можна розміщувати друковані буклети, зразки заяв і декларацій, доцільно активніше впроваджувати електронні сервіси.

4. На доповнення до традиційного порядку звернень громадян та доступу до публічної інформації в митницях слід запровадити власні комунікаційні ресурси (годину телефонних консультацій, чат тощо), де особа могла б отримати інформацію у максимально короткий строк.

5. Крім загальнообов'язкових функцій керівників та посадових осіб митниць взаємодіяти з підрозділами комунікацій відповідного ГУ ДФС, доцільно ввести до штату митниць посаду прес-секретаря і покласти саме на цього працівника відповідальність за організацію і формування об'єктивної інформації з питань діяльності митниці та здійснення безпосередньої взаємодії з громадянами.

6. Інформація для громадян про загальний порядок та особливості переміщення транспортних засобів, живих тварин, допустимі обсяги продуктів харчування, лікарських препаратів, валюти, цінностей, товарів може доводитися через засоби масової інформації (газети, журнали, телебачення, радіо, інтернет-ресурси), розміщуватись на об'єктах транспортної інфраструктури (в аеропортах, портах, у вагонах поїздів міжнародного сполучення тощо).

7. Поряд із роз'ясненням порядку переміщення товарів та прав громадян до їх відома доцільно доводити й обов'язки, які вони мають виконати, а також повноваження посадових осіб митних органів.

РОЗДІЛ 4 ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

4.1. Імплементация міжнародних стандартів діяльності митної служби

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншої сторони, основними її цілями визначає сприяння поступовому зближенню Сторін, які ґрунтуються на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках; забезпечення посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес; збереження і 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 інтерес⁶⁹⁴.

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 порівняно з Україною (та іншими країнами колишнього СРСР), науковці намагались виокремити базові елементи, імплементація яких дозволить комплексно та ефективно адаптувати діяльність митних органів України до визнаних у міжнародному співтоваристві норм і стандартів.

Європейський Союз – найбільш розвинута на сучасному етапі форма об'єднання країн, які передали частину своїх суверенних прав наднаціональним інститутам. Гармонізація законодавства України та ЄС означає процес зближення національної правової системи та її підсистем з правовою системою Європейського Союзу та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів⁶⁹⁵. Одним із найважливіших напрямів стратегії інтеграції України до європейського політичного, економічного та інформаційного простору є подальше приведення вітчизняного правового поля до міжнародних стандартів⁶⁹⁶.

⁶⁹⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.08.2018).

⁶⁹⁵ 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: Юридична думка, 2013. С. 11.

⁶⁹⁶ *Письменний І. В.* Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2005. С. 74.

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 їхніми державами-членами означає, що наша держава взяла на себе, крім інших, і зобов'язання щодо зближення митного законодавства із законодавством ЄС⁶⁹⁷.

У дослідженні принципів адміністративного права надзвичайна увага приділяється в європейських країнах уніфікації та стандартизації правил і процедур взаємовідносин 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 громадян⁶⁹⁸.

Розглядаючи стандарти в широкому, загальносоціальному сенсі слова, О. В. Київець вбачає в них певні моделі, зразки поведінки або дій суб'єктів, які втілені у низці міжнародних договорів з митного права. Науковці доводять, що міжнародні стандарти виникають або в певному регіоні, або за участі всіх чи більшості держав світу, і зараховують їх до категорії так званого “м'якого права”. У такому випадку стандарт є орієнтиром, зразком, який доцільно застосовувати через його розумність і практичну цінність. Саме у такий спосіб забезпечується гармонізація норм національних правових систем у суспільно-важливих сферах, у тому числі митної політики⁶⁹⁹.

На думку спеціалістів, стандарт діяльності – це такий собі зразок (модель) належного чи можливого поведінки в тих чи інших ситуаціях. Він може відображати загальну практику діяльності або служити орієнтиром для наслідування в майбутньому за відсутності відповідної практики⁷⁰⁰. І хоча в юридичній сфері термін “стандарт” вживається досить часто, проте не існує єдиного уніфікованого визначення терміна “міжнародний стандарт”. Саме тому міжнародні стандарти здебільшого пояснюються та визначаються на прикладах⁷⁰¹. Так, С. В. Халіпов під міжнародними стандартами у сфері митного регулювання пропонує розуміти положення міжна-

⁶⁹⁷ *Перепьолкін С. М.* Адаптація митного законодавства України до вимог *acquis communautaire* на прикладі режиму тимчасового ввезення (вивезення) // Митне право. 2006. № 4. С. 12.

⁶⁹⁸ *Пухтецька А. А.* Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. С. 146.

⁶⁹⁹ *Київець О. В.* Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія // Європейські студії і право. № 1 (5). URL: http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3 (дата звернення: 01.08.2018).

⁷⁰⁰ *Ромашев Ю. С.* Международное правоохранительное право: монографія. 2-е изд., допол. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 255.

⁷⁰¹ *Київець О. В.* Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія // Європейські студії і право. № 1 (5). URL: http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3 (дата звернення: 01.08.2018).

родних договорів (угод), що підлягають спеціальній трансформації в національному законодавстві ⁷⁰². О. В. Чорна міжнародним митним стандартом вважає уніфіковану нормативну модель, створену за угодою суб'єктів міжнародного права для регулювання митних відносин на міждержавному, внутрішньодержавному і/або відомчому рівнях ⁷⁰³.

У сучасних умовах глобалізації та взаємного впливу країн на процеси організації та здійснення митної справи стає зрозумілим, що процеси правої 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 ⁷⁰⁴. Міжнародні стандарти мають універсальний характер стосовно суб'єктів і тому можуть використовуватись у будь-якій демократичній державі шляхом їх рецепції. Саме на цих засадах нині будується єдиний європейський правовий простір ⁷⁰⁵.

Нині слід підкреслити, що серед міжнародних зобов'язань України для її подальшої європейської інтеграції 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 р. 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 ⁷⁰⁶.

Українська правова база взагалі й митне законодавство зокрема дуже відрізняються від загальних правил ЄС (вітчизняне законодавство відповідає лише 300–400 із 10 000 митних стандартів ЄС) ⁷⁰⁷. Удосконалення мит-

⁷⁰² Халипов С. В. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 44.

⁷⁰³ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 55.

⁷⁰⁴ Перепьолкін С. М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. С. 92.

⁷⁰⁵ Кіівець О. В. Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія // Європейські студії і право. № 1 (5). URL: http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3 (дата звернення: 01.08.2018).

⁷⁰⁶ Панов І. О. Митна політика України в умовах розвитку відносин з Європейським Союзом // Форум права. 2009. № 2. С. 332.

⁷⁰⁷ Філатов В. В. Історія формування митної системи України та умови розвитку національного митного законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 2. С. 315.

ного законодавства України для досягнення визнаних міжнародних стандартів і норм відбувається досить повільно. А практики зазначають, що ці норми й вимоги в Україні запроваджуються без офіційного приєднання до відповідних міжнародних конвенцій, прийнятих під егідою Ради митного співробітництва.

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. Це викликає необхідність у зближенні правового регулювання митних формальностей у правових системах держав із метою спрощення та прискорення процесу їх проходження⁷⁰⁸.

Поділяючи думку, що використання міжнародного досвіду застосування форм та методів діяльності неминуче і може, а головне, повинно принести національним митним органам України користь⁷⁰⁹, наполягаємо на обережному використанні зарубіжного досвіду та врахуванні національних особливостей формування структури державних органів, традицій функціонування та управління митними адміністраціями.

Приведення національного митного законодавства кожної окремої держави у відповідність до норм і стандартів міжнародного митного права завжди є предметом міжнародних договорів (конвенцій)⁷¹⁰. Як відомо, одна з основних функцій Всесвітньої митної організації – підготовка проектів міжнародних конвенцій з питань митної діяльності. Практично всі вони є результатом узагальнення та аналізу економічних важелів, пов'язаних з роботою митних адміністрацій у різних країнах, та проявляються через формування міжнародних стандартів у галузі спрощення митної діяльності.

Науковці називають приєднання до зазначених міжнародних конвенцій одним з обов'язкових критеріїв членства в ЄС та підкреслюють, що 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 оформлення та контролю є ознаками сучасного митного законодавства розвинених європейських держав⁷¹¹.

⁷⁰⁸ 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. 61.

⁷⁰⁹ Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Днепропетровск, 2007. С. 379.

⁷¹⁰ Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 156.

⁷¹¹ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 76–77.

Особливе місце серед усіх стандартів належить Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур 1973 р. (м. Кіото)⁷¹², яка розроблена під егідою Ради митного співробітництва та охоплює всі питання митного оформлення й митних процедур. Фактично названа Конвенція становить 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 потребує певного періоду часу для синхронізації законодавчої бази);

правила рекомендовані (які сприяють досягненню мети конвенції, а їх упровадження вважається бажаним).

Видатний учений К. К. Сандровський назває її своєрідним кодексом поведінки держав у митних відносинах⁷¹³. Цю думку поділяють В. П. Науменко, П. В. Пашко та В. А. Руссков⁷¹⁴. Орієнтиром у формуванні митного регулювання багатьох держав світу, а також базою для уніфікації митного законодавства різних країн вважає Кіотську конвенцію З. Ю. Кунєва. На її думку, це дозволяє усунути розбіжності у правилах регулювання митних процедур та сприяти розвитку міжнародної торгівлі⁷¹⁵.

Наша держава приєдналась до Кіотської конвенції та відповідно прийняла до імплементації стандартні правила, які вже знайшли своє відображення в Митному кодексі України 2012 р. Що стосується рекомендованих правил, то хоча вони і не є джерелами вітчизняного права, як слушно зауважує О. В. Чорна, Україна, як і більшість держав світу, має дотримуватися існуючих стандартів, оскільки їх злагодженість допомагає митній системі й митній справі багатьох країн у досягненні рівня світових митних норм і правил. Це дає їм змогу діяти синхронізовано з митними адміністраціями інших держав світу, а також брати повноцінну участь у роботі міжнародних організацій (насамперед митних), що прийняли (або визнали) ці стандарти або рекомендовані правила, які базуються на поглибленому вивченні світової митної практики, оскільки вони окреслюють правочинні напрями оптимізації світової (міжнародної) митної справи й підвищення ефективності діяльності митних адміністрацій країн ЄС⁷¹⁶.

⁷¹² Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція): затверджена Радою митного співробітництва 18.05.1973 р. (у ред. Брюссельського протоколу 1999 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643 (дата звернення: 01.08.2018).

⁷¹³ Сандровський К. К. Таможенное право Украины: учеб. пособие. Киев: Вентури, 2000. С. 75.

⁷¹⁴ Науменко В. П., Пашко П. В., Руссков В. А. Митне регулювання ЗЕД в Україні. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Знання, 2006. 394 с.

⁷¹⁵ Кунєва З. Ю. Міжнародні нормативно-правові акти як передумови та основи розвитку митної справи в Україні // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2013. № 2. С. 167.

⁷¹⁶ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 26.

Зобов'язання України щодо наближення національного митного законодавства до стандартів ЄС має особливе значення, оскільки норми митного права домінують у структурі європейського права. На думку Є. В. Додіна, це обумовлено тим, що в статутних договорах ЄС прямо вказано на те, що основою його є митний союз. Але митне право виступає специфічною частиною європейського права – воно не виключає наявності національного законодавства, яке регламентує організацію митної служби кожного із суб'єктів. Крім того (і про це чомусь рідко згадується в наукових працях), кожний учасник ЄС має право встановлювати і свої власні правила переміщення фізичними особами товарів і транспортних засобів⁷¹⁷.

Загальними принципами Угоди 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 основним елементом асоціації. Одним із окреслених напрямів є співробітництво у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин (ст. 21 Угоди), яке спрямоване на протидію незаконному обігу наркотиків, зменшення обсягів постачання, торгівлі та попиту на наркотики, боротьбу з наслідками для здоров'я та соціальними наслідками наркозалежності, а також на ефективніше запобігання відводу хімічних прекурсорів, що використовуються для нелегального виробництва наркотиків та психотропних речовин.

Питанням, пов'язаним зі 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 – насамперед це митний союз. Крім того, як звзначають 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”⁷¹⁸.

Досягнуті домовленості дозволяють поступово створювати зону вільної торгівлі протягом перехідного періоду, що не перевищує 10 років з дати набрання чинності Угодою, а щодо зборів та інших платежів встановлюється вимога, за якою кожна Сторона забезпечує, щоб всі збори й платежі будь-якого характеру, крім мита або інших заходів, що справляються у разі імпорту або експорту товарів або у зв'язку з таким імпортом або експортом, обмежувалися сумою приблизної вартості наданих послуг та не становили непрямого захисту національних товарів або оподаткування імпорту або експорту з фіскальною метою. При цьому кожна Сторона надає

⁷¹⁷ Додин Е. В. Основы таможенного права Европейского сообщества // Митна справа. 2002. № 2. С. 5.

⁷¹⁸ Право Європейського Союзу: підручник / за ред. О. К. Вишнякова. Одеса: Фенікс, 2013. С. 426.

національний режим товарам іншої Сторони, відповідно до Статті III ГАТТ 1994, і не повинна запроваджувати або зберігати в силі будь-які заборони чи обмеження або заходи еквівалентної дії щодо імпорту будь-якого товару іншої Сторони.

Досягнуто домовленостей про адміністративне співробітництво та співробітництво з третіми країнами, що важливо для реалізації та контролю преференційного режиму, та взято на себе зобов'язання боротися з незаконними діями та шахрайством у митних питаннях, пов'язаних з імпортом, експортом, транзитом товарів та їх розміщенням під будь-яким іншим митним режимом або процедурою.

На нашу думку, важливим є положення ст. 39, згідно з яким Угода не перешкоджає збереженню або встановленню митних союзів, зон вільної торгівлі або домовленостям про прикордонну торгівлю, за винятком тих випадків, коли вони вступають у конфлікт і торговельними домовленостями.

Визнаючи важливість митних питань та питань сприяння торгівлі в розвитку двостороннього торговельного середовища, 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 членів⁷¹⁹. Відтак першочергове значення має надаватися законним цілям державної політики, у тому числі щодо сприяння торгівлі, безпеці й запобіганню шахрайству, а також збалансованому підходу до них. Основою досягнутих домовленостей має бути стабільне та всеосяжне торговельне та митне законодавство. При цьому положення і процедури мають бути пропорційними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними і 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 в 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;

⁷¹⁹ Словник української мови: в 11 т. / І. К. Білодід (гол. ред.) та ін. Київ: Наук. думка, 1970. Т. 1. С. 67.

- 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 переглянутої Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 р. (Киотська конвенція);
- 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 не виправданих 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 нині надзвичайно актуальне 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 щодо 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 у 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 імпорتنих, 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 у міжнародних організаціях з митної справи (СОТ, ВМО, ООН, Конференція ООН з торгівлі та розвитку й Економічна комісія ООН для Європи); співробітничать у наданні технічної допомоги, зокрема для сприяння проведення реформ у 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.

Таким чином, погоджуємося, що основним напрямом розвитку державної митної справи нині 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 діяльність⁷²⁰.

Обравши європейський шлях розвитку, Україна визначила стратегічним напрямом своєї внутрішньої та зовнішньої політики інтеграцію в Європейське Співтовариство. Приведення вітчизняного законодавства, у тому числі митного, до європейських вимог і стандартів не тільки прискорить процес євроінтеграції нашого суспільства, але і створить сприятливі умови для розвитку транскордонної торгівлі⁷²¹.

Нині, коли вітчизняні митні органи переживають складний етап перебудови, а митне законодавство потребує системних змін, питання впрова-

⁷²⁰ Русских Т. В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. С. 135.

⁷²¹ Василенко В. М. Реалізація принципу “єдиного вікна” у здійсненні контролю за переміщенням окремих видів товарів через митний кордон України // Форум права. 2015. № 1. С. 40–41.

дження міжнародних стандартів митної діяльності потребує ґрунтовних наукових досліджень, які мають спиратись на практику їх реалізації.

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. Нині 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 ⁷²².

Взагалі інтеграція України до західноєвропейських структур можлива за умов досягнення певних процедурних стандартів у певних галузях (в економіці, державному управлінні, у сфері права тощо) одночасно з відмовою від частини державного суверенітету і добровільною передачею низки виняткових повноважень державної влади наднаціональним виконавчим органам організації. Євростандарти – це конкретні процедурні вимоги в тих чи інших сферах життя суспільства і діяльності держави. Як зазначав 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 (це переважно стосується Західної Європи) можливий тільки тоді, коли вона досягне за своїми економічними і соціально-політичними показниками рівня країн ЄС ⁷²³. Сучасне митне законодавство розвинених європейських держав передбачає, насамперед повне законодавче забезпечення, а також прозорість і простоту процедур митного оформлення та контролю ⁷²⁴. Нині 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.

Спеціалісти зазначають, 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.

⁷²² *Київець О. В.* Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія. Європейські студії і право. № 1 (5). URL: http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3 (дата звернення: 01.08.2018).

⁷²³ *Сандровський К. К.* Международное таможенное право: учебник. 3-е изд., стереотип. Киев: Знання, КОО, 2002. С. 207–208.

⁷²⁴ *Калініченко А. І.* Шлях адаптації українського митного законодавства до світових стандартів // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 1. С. 115. URL: http://lsej.org.ua/1_2015/30.pdf (дата звернення: 01.08.2018).

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. Практично всі країни – члени Всесвітньої митної організації висловили готовність упроваджувати принципи Рамкових стандартів, у тому числі Україна. Саме з прийняттям 23 червня 2005 р. на 105/106 сесії Всесвітньої митної організації Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі 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 упровадження міжнародних стандартів безпеки в митній діяльності та активне реформування системи митних органів. Над питаннями введення новітніх стандартів митної діяльності працювали політики, науковці та практики спочатку Державної митної служби (2005–2012 рр.), потім Міністерства доходів і зборів (2013 р.), а тепер – Державної фіскальної служби України (з 2014 р.).

Спрощення торгівлі, на яке очікують трейдери всього світу, має стати результатом послідовного впровадження принципів Кіотської конвенції, до яких насамперед слід зарахувати: стандартизацію і спрощення митних процедур; безперервний розвиток і вдосконалення технологій митного контролю; максимальне використання інформаційних технологій; зближення норм митного регулювання та інтересів світової торгівлі.

Відтак надзвичайно важливо з'ясувати, наскільки стандартні правила зазначеної 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 митний кордон. У митному законодавстві України (п. 42 ст. 4 МК України) реалізовано принцип координації митними органами всіх видів контролю, яким піддаються товари, що переміщуються через митний кордон через упровадження попереднього документального контролю – контрольних заходів, які полягають у перевірці документів та відомостей, необхідних для здійснення державних санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю, та здійснюються в пунктах пропуску через державний кордон України.

Ураховуючи, що товари під час переміщення через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати іншим видам контролю, у пунктах пропуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються митницями у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій. Відповідно до ст. 319 МКУ, митниці взаємодіють з державними органами, уповнова-

женими на здійснення зазначених видів контролю, координують роботу з їх здійснення. Підзаконними нормативними актами визначена процедура здійснення митними органами у пунктах пропуску через державний кордон України санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фіто-санітарного, екологічного контролю окремих товарів та контролю за переміщенням культурних цінностей, що ввозяться на митну територію України, у формі попереднього документального контролю⁷²⁵.

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 (спільні митні процедури), через спільний кордон яких переміщується товар. Митне законодавство України (ст. 328 МКУ) передбачає, що на підставі міжнародних договорів України, укладених відповідно до закону, в пунктах пропуску через державний кордон України може здійснюватися спільний митний контроль з митними органами суміжних держав. Запровадження такого спільного контролю відбувається у певній послідовності, яка включає насамперед укладання двосторонньої угоди між суміжними державами. Організація спільного контролю здійснюється шляхом укладання (підписання) протоколів між прикордонними та митними відомствами прикордонними службами та митними адміністраціями, а його безпосереднє здійснення відбувається на підставі затвердженої єдиної технологічної схеми 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 і 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 порядку⁷²⁶.

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 Державної фіскальної служби 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 із цих країн, вживаються заходи щодо створення та розвитку відповідної інфраструктури в пунктах пропуску”⁷²⁷.

⁷²⁵ Порядок здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 р. № 1030. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF#n14> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷²⁶ Чорна О. В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 50.

⁷²⁷ Продан М. ДФС розраховує на запровадження спільного контролю ще у 8 пунктах пропуску. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/277550.html> (дата звернення: 10.12.2016).

Правові підстави для запровадження такої форми співпраці органів, задіяних у контролі осіб, товарів і транспортних засобів під час їх переміщення 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)⁷²⁸, 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 березня 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.

За результатами комплексного аналізу зазначених документів нам видається такою, що потребує уточнення термінологія, яка використовується в Митному кодексі України. 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 Закону України “Про державний кордон України”, здійснюється таке перетинання кордону на шляхах сполучення через державний кордон, для чого утворюються пункти пропуску⁷²⁹. Як правило, пункти пропуску утворюються кожною країною як окремі одиниці транспортної та прикордонної інфраструктури і становлять 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 ввезення та вивезення 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 і суміжних держав.

⁷²⁸ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399> (дата звернення: 10.08.2018).

⁷²⁹ Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2. Ст. 5.

При цьому “спільний контроль” означає здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю уповноваженими службами сусідніх країн у 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 зі здійсненням контролю, припиняють 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 переміщуються особи, товари і транспортні засоби⁷³⁰. Аналогічні норми містяться в 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 закінчення⁷³¹.

Кодекс шенгенських кордонів також допускає утворення спільних прикордонних пунктів пропуску не лише на кордонах між країнами – членами Євросоюзу, але й на кордонах із третіми країнами. Так, норми пп. 1.1.4.1 Додатка 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 під час виїзду та відповідно до свого національного права на території іншої країни⁷³². Технологія здійснення спільного митного контролю у пункті пропуску, розташованому на території іншої країни, передбачає, що

⁷³⁰ 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 25.06.2001 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616_027 (дата звернення: 10.08.2018).

⁷³¹ Про ратифікацію Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про організацію спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон: Закон України від 11.09.1998 р. № 106-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 42. Ст. 262.

⁷³² Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399> (дата звернення: 01.08.2018).

під час вивезення 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 стосовно осіб, які переміщують такі товари, після чого без розриву в часі та місці контроль починають, 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 у нашу країну.

Тобто в усіх випадках ідеться не про спільний (у значенні одночасний) контроль посадових осіб уповноважених служб різних країн, а про послідовний безперервний контроль, що здійснюється уповноваженими контрольними службами у визначеному міжнародними угодами порядку, а митний контроль має в цьому ланцюгу чітко визначене місце.

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 у пункті пропуску, розташованому на території однієї із країн, з урахуванням установленого двосторонньою міжнародною угодою порядку та послідовності безперервного проведення всіх необхідних видів контролю.

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 Митного кодексу України: “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, що переміщуються через митний кордон громадянами, за спрощеною системою митного контролю, яка дає громадянам змогу здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів проходу або проїзду транспортними засобами особистого користування через митний кордон України. Особи, які переміщують товари в обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами та не підпадають під установлені 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 розд. 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 Митного кодексу України визначають процедуру декларування та не лише наводять вичерпний перелік відомостей, що повинні зазначатись у поданій для митного оформлення декларації, адк 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. Положення про митні декларації, затверджене постановою уряду, визначає вимоги до оформлення і використання митних декларацій, на підставі яких декларуються товари, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України підприємствами, та інші товари, що відповідно до законодавства України декларуються шляхом поданням митної декларації, передбаченої для підприємств, а також порядок внесення змін до митних декларацій, їх відкликання та визнання недійсними⁷³³. Міністерством фінансів України встановлена форма єдиного адміністративного документа і затверджений порядок його заповнення⁷³⁴.

5) Стандартне правило 6.3 розд. 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснювати митний контроль з використанням системи управління ризиками. Митний кодекс 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.

Діяльність митних органів з оцінки та управління ризиками включає виконання ряду завдань, до яких зараховано: формування інформаційної бази даних системи управління ризиками; аналіз, виявлення та оцінку ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій, а також розроблення і реалізацію практичних заходів з управління ризиками (ст. 363 МКУ). Одночасно з уведенням в дію Митного кодексу запрацював Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України⁷³⁵.

⁷³³ Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 450. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/450-2012-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷³⁴ 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/laws/show/z1372-12> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷³⁵ Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України: наказ Міністерства фінансів України

б) Стандартне правило 6.6 розд. 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції: здійснюватися митний контроль має на основі методу аудиту. Підписання та ратифікація Україною 16 вересня 2014 р. Угоди про асоціацію з ЄС вимагає активних кроків щодо приведення адміністративної спроможності відповідних адміністративних органів у відповідність до цілей ефективного контролю та підтримки сприяння законній торгівлі. Норми ст. 76 Угоди закріплюють домовленості сторін, що їх відповідне митне законодавство має бути стабільним та всеосяжним, а також забезпечувати застосування сучасних митних методів, зокрема і постаудитного контролю для спрощення та сприяння ввезенню і випуску товарів.

Фактично митний контроль після завершення оформлення проводився митницями України й у період дії попереднього Митного кодексу (2002 р.). Проте, нормативного закріплення як самостійної форми митного контролю постаудит набув з прийняттям Митного кодексу України 2012 р., де п. 7 ст. 336 передбачає, що однією з форм митного контролю є проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України 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 Кодексу. Імплементация цього міжнародного стандарту митної діяльності передбачала створення сприятливих умов для торгівлі без шкоди для якості та ефективності митного контролю. У період 2010–2012 рр. відділи митного аудиту перебували в структурі кожної митниці, були підпорядковані керівнику цього перебували та достатньо ефективно виконували поставлені перед ними завдання. Методичне, організаційне та практичне керівництво такими відділами здійснював відповідний департамент Державної митної служби України. У зв'язку зі створенням Міністерства доходів і зборів України та реорганізацією митної та податкової служб здійснення документальних перевірок з 2013 р. було передано до функцій об'єднаних підрозділів податкового та митного аудиту головних управлінь ДФС в областях, що не узгоджується, як ми вже наголошували раніше, із практикою застосування цієї форми контролю митними адміністраціями інших країн – членів Всесвітньої митної організації⁷³⁶.

Ураховуючи, що здійснення митного контролю належить до виключної компетенції митниць, а проведення документальних перевірок є однією з форм такого контролю, на нашу думку, немає правових підстав для проведення даної форми митного контролю посадовими особами, що не є

від 24.05.2012 р. № 597. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0882-12/paran16#n16> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷³⁶ Дорофеева Л. М. Сучасні проблеми митного аудиту // Юриспруденція і практика: проблеми сучасного процесу європейської інтеграції: матеріали міжнар. конф. = PRAVNA VEDA A PRAX: VÝZVY MODERNÝCH EURÓPSKYCH INTEGračNÝCH PROCESOV: medzinárodnej vedeckej konferencie (27–28 novembra 2015). Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2015. С. 141.

ються працівниками митниці. Відомчі організаційно+розпорядчі документи не можуть змінювати норми права, відтак спірним видається нам врегулювання окремих питань порядку організації та проведення документальних перевірок дотримання вимог митного законодавства наказами Міністерства доходів і зборів України від 16 січня 2014 р. № 23⁷³⁷ та Державної фіскальної служби України від 12 жовтня 2016 р. № 856⁷³⁸.

Як бачимо, зазначені розпорядчі документи мають суто рекомендаційний щасеачні не відповідають на головне питання: яким чином повноваження на здійснення митного контролю у формі документальних перевірок передано посадовим особам, які не є 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 повноваженнями 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 в отриманні: інформації щодо ризиків порушень митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності для включення їх плану перевірок; копій документів, що подавались у ході митного оформлення; 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 запобігання, виявлення та розслідування митних правопорушень та на перевірку автентичності документів, які надавались під час митного контролю та оформлення 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

⁷³⁷ 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/?p=808> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷³⁸ 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/yuridichnim/podatkoviy-kontrol/nakazi/69970.html> (дата звернення: 01.08.2018)

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 Державної фіскальної служби значно ускладнює процедуру проведення документальної перевірки через намагання “легітимізувати” виконання неpritаманних їм повноважень підрозділами, уповноваженими на проведення перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Як результат, за 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 й 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 з 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, в ході проведення та підготовки висновків за результатами перевірки можуть бути задіяні підрозділи митниці з боротьби з митними правопорушеннями, документального забезпечення та юридичні.

Має місце ситуація, коли для забезпечення можливості проведення перевірки двома підрозділами головних управлінь ДФС за досить ускладненою системою залучається ще десять підрозділів митниць, що, безперечно, призводить до втрати оперативності та ритму перевірки, збільшення часу, підвищення ризику недотримання процедури її проведення та зниження ефективності. Для виправлення ситуації слід невідкладно вжити організаційних заходів щодо відновлення діяльності підрозділів митного аудиту й повноважень додо здійснення зазначеної форми митного контролю в митниці.

7) Стандартне правило 6.9 розд. 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 зі спрощення митних процедур та зменшення ризиків порушення безпеки, необхідно створювати функціонально сумісні з аналогічними системами різних країн, доступні, керовані, безпечні, об’єднані та контролювані інформаційні електронні системи, які дозволять зменшити різницю між митними процедурами країн світу із застосуванням механізму елект-

ронної митниці. Радою ЄС було прийняте рішення щодо простого та безпаперового середовища для митних адміністрацій та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Інформаційні технології давно посіли чільне місце в практиці здійснення державної митної справи, а правовою основою їх упровадження можна вважати Концепцію створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 1236-р, 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. Концепція ґрунтувалась на вимогах національного законодавства України, міжнародних митних конвенцій та враховувала досвід інших країн.

Для забезпечення реалізації взятих зобов'язань перед міжнародною спільнотою в Україні створювалась багатофункціональна комплексна система “Електронна митниця”, яка мала забезпечити зміцнення митної безпеки країни, адаптацію Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби та нової комп'ютеризованої транзитної системи ЄС, оперативне отримання актуальної і достовірної інформації про наміри щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій, створення умов для прискорення процедур митного контролю та митного оформлення, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення, вдосконалення інформаційної інфраструктури Держмитслужби. Реалізація Концепції була спрямована на ліквідацію різниці між митними процедурами в Україні та ЄС ⁷³⁹.

Високо оцінюючи Електронну митницю як майбутнє не тільки Держмитслужби, але й взагалі зовнішньоекономічного простору, науковці висловлюють слушну думку, що основною метою впровадження електронного декларування є мінімізація бюрократичних процедур, суб'єктивного фактора і, як наслідок, зменшення корупційних ризиків ⁷⁴⁰.

Норми Митного кодексу України 2012 р., зокрема глави 5, передбачають, що проведення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення здійснюється з використанням інформаційних технологій, у тому числі тих, що ґрунтується заснованих на інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, і засобів їх забезпечення, а впровадження таких систем відбувається відповідно до міжнародних стандартів та стандартів України.

⁷³⁹ Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 1236-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷⁴⁰ Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 148.

Під інформаційними ресурсами розуміють сукупність електронної інформації, що включає електронні дані, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах митних органів, які складаються переважно із відомостей, що містяться у документах, наданих під час проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів. У випадках, коли для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів законодавством передбачено обов'язок подання документів іншими органами державної влади, вони надаються в електронній формі із застосуванням засобів електронного цифрового підпису. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 463 був затверджений Порядок інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації. У подальшому його було вдосконалено насамперед у зв'язку із впровадженням рекомендованої ВМО міжнародної практики здійснення оформлення за принципом “єдиного вікна”: у 2016 р. затверджено Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом “єдиного вікна” з використанням електронних засобів передачі інформації⁷⁴¹.

Під час здійснення митного оформлення оновлена Кіотська конвенція встановлює низку стандартних правил:

– здійснювати митне оформлення у будь-якому уповноваженому митному органі (стандартне правило 3.20);

– здійснювати митне оформлення із поданням декларантом митному органу попередньої або неповної декларації на товари (стандартне правило 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 (стандартне правило 3.12);

– проводити електронне декларування товарів під час переміщення їх через митний кордон (стандартне правило 3.16);

– надавати національними митними органами інформацію загального характеру щодо умов організації та переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон (стандартні правила 9.4–9.7). Дане правило прямо узгоджується з принципом “прозорості/транспарентності”, закріпленим у ст. X Генеральної угоди з тарифів і торгівлі від 30 жовтня 1947 р.⁷⁴²

⁷⁴¹ 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/laws/show/364-2016-%D0%BF/ed20160525> (дата звернення: 01.08.2018).

⁷⁴² Генеральна угода з тарифів і торгівлі від 30.10.1947 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_264 (дата звернення: 01.08.2018).

Усі наведені вище норми в цілому знайшли закріплення в Митному кодексі України 2012 р., 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 у національне законодавство та практику.

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 і знайшло закріплення у 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).

Крім універсальних договірних норм, що регулюють гармонізацію та спрощення митних процедур, Всесвітня митна організація також здійснює таке регулювання за допомогою норм рекомендаційного характеру, до яких слід зарахувати Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі ВМО, які становлять собою набір вимог до митних адміністрацій і учасників зовнішньоекономічної діяльності та безпосередньо впливають на організацію діяльності митних органів України⁷⁴³.

Як зазначає 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 арені⁷⁴⁴.

Мета Рамкових стандартів – 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 напрямів розвитку митної справи зараховано: 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 у світлі викликів та можливостей XXI ст.; зміцнення співро-

⁷⁴³ Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/976_003 (дата звернення: 01.08.2018).

⁷⁴⁴ Буваєва Н. Э. Деятельность всемирной таможенной организации по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 95.

бітництва між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей з виявлення операцій підвищеного ризику; зміцнення співробітництва між митними структурами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності; сприяння безперервному та безпечному переміщенню товарів у зовнішньоторговельній діяльності.

Рамкові стандарти базуються на двох основних опорах: системі угод між митними службами держав та партнерських відносинах між митними службами та підприємницьким співтовариством. При цьому кожна опора містить стандарти, або стандартні правила, що розкривають зміст опор і є мінімальними вимогами щодо правового регулювання цих питань⁷⁴⁵.

Авторитетний науковець професор Д. В. Приймаченко ще десять років тому – як перспективу майбутнього, коли Рамкові Стандарти ВМО будуть запроваджені в тому обсязі, в якому передбачали їх розробники, сформулював модель діяльності митних адміністрацій (у тому числі митних органів України):

- вони використовуватимуть у своїй діяльності уніфіковані форми та методи, що базуватимуться на однакових підходах до управління, оцінки ризиків;

- функціонуватиме єдина митна інформаційна система, доступ до якої матимуть митні адміністрації всіх держав;

- використання системи електронного декларування;

- електронні митні декларації використовуватимуться митними адміністраціями держави відправника, транзиту та отримання товару, в результаті чого вони матимуть попередню інформацію щодо всіх вантажів, їх характеру і строків відправлення (прибуття). Це дозволить на ранньому етапі виявляти вантажі групи підвищеного ризику;

- відбуватиметься автоматичний добір вантажів, щодо яких проведення митного огляду має бути обов'язковим або поглибленим;

- митні адміністрації активно використовуватимуть технології неінтрузивного (неруйнівного) митного огляду відповідно до оцінки ризиків;

- діяльність митних адміністрацій буде пов'язана з діяльністю міжнародної системи уповноважених економічних операторів (Authorized Economic Operator), тобто суб'єктів ЗЕД;

- функціонування єдиної митної інформаційної системи забезпечуватиметься не тільки митними адміністраціями, але й уповноваженими економічними операторами;

- уповноважені економічні оператори будуть активними учасниками митних процедур та забезпечуватимуть у межах своїх повноважень дотримання митного законодавства⁷⁴⁶.

⁷⁴⁵ *Переьолкін С. М.* Міжнародне митне співробітництво: Рамкові стандарти Всесвітньої митної організації // Митна справа. 2007. № 1. С. 8.

⁷⁴⁶ *Приймаченко Д. В.* Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. С. 273–274.

Саме в цих Рамкових стандартах містяться основні вектори, що вже більше 10 років забезпечують єдиний напрям розвитку митної справи, схвалений ВМО:

- установа 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 у світлі викликів ХХІ ст.;

- зміцнення співробітництва між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей з виявлення операцій підвищеного ризику;

- зміцнення співробітництва між митними структурами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності;

- сприяння безперервному та безпечному переміщенню товарів у зовнішньоторговельній діяльності.

Складаються Рамкові стандарти з чотирьох основних елементів:

- гармонізація інформаційних вимог, пов'язаних з попереднім електронним повідомленням про вантаж, що ввозиться в країну, вивозиться з неї чи є транзитним вантажем;

- зобов'язання всіх країн, що приєдналися до Рамкових стандартів, послідовно ставитись 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 і гармонізувати митні процедури.

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначено, що Україна у процесі модернізації митних органів та законодавства повинна керуватись не тільки Конвенцією, але й імплементувати Митні прототипи ЄС "Customs Blueprints", в яких зазначається, що держави Європейської політики сусідства працюють над зміцненням адміністративних та операційних спроможностей своїх митних адміністрацій, а також проводять свої процесуальні норми і процедури у відповідність до стандартів ЄС, виходячи зі 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 комі-

сія з питань податкової та митної політики Єврокомісії розробила стандарти, що мають назву “Митні прототипи” в редакції 2008 р.⁷⁴⁷. За своєю сутністю вони є 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 Митних прототипах зосереджено найкращі принципи та стандарти ЄС у галузі митної справи, порівняно з якими можна оцінювати недоліки функціонування митних адміністрацій і вносити відповідні зміни до стратегії їх діяльності⁷⁴⁸.

Науковці зазначають, що діяльність із приєднання до таких стандартів у галузі митної справи значно активізувалася ще раніше – зі вступом нашої країни до ВМО та СОТ, що призвело до оновлення митного законодавства, а в нині чинному митному законодавстві трансформовано положення цілої низки міжнародних договорів (угод), що виступають міжнародними стандартами у сфері митного регулювання⁷⁴⁹.

Аналіз змін, що відбулись у митному законодавстві України, насамперед у Митному кодексі, дозволяє констатувати, що вже 15 років у вітчизняні норми активно впроваджуються міжнародні стандарти такої діяльності. І хоча науковці не зараховують вимоги про попереднє декларування, управління ризиками, взаємодію митних адміністрацій, а також і співпрацю з учасниками ЗЕД до інституційно-правових, проте відзначають їх спрямованість на ефективну й одноманітну реалізацію положень митного законодавства з метою прискорення проходження митниці і забезпечення належної безпеки міжнародного товарообігу⁷⁵⁰.

У Митному кодексі України 2012 р. нормативне закріплення знайшла низка позицій, прийнятих митними адміністраціями та суб'єктами митних правовідносин усіх 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 в 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

⁷⁴⁷ International customs standards and Customs Blueprints, 27/28 May 2008. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/taiaex/dyn/create_speech.jsp?speechID=6790&key=42d5503554aa4cbc084779f88c4b1e82 (дата звернення: 01.08.2018).

⁷⁴⁸ Формування системи митного аудиту в Україні: монографія / за заг. ред. О. М. Вакульчик. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2014. С. 170.

⁷⁴⁹ Шульга М. Г. Митне законодавство України і міжнародні митні стандарти // Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”. Серія: “Економічна теорія та право”. 2014. № 4. С. 229.

⁷⁵⁰ Халипов С. В. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 45.

автентичності документів, поданих до митного оформлення. Досить детально у чинній редакції (ст. 12–18 МКУ) регламентовано діяльність уповноваженого економічного оператора, однак за чотири роки 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.

У період 2006–2016 рр. в Україні активно відбувались процеси адаптації національного законодавства України до вимог міжнародних стандартів Всесвітньої митної організації, 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 реалізовано: зокрема, щодо роботи уповноваженого економічного оператора, проведення митницями постаудиту, об'єднання інформаційних систем митних органів та деяких інших питань. Для створення дійсно партнерських відносин між митними органами та бізнес-спільнотою нині необхідна консолідація зусиль Державної фіскальної служби, уряду та громадськості, що дозволить досягти балансу між державними інтересами та індивідуальними інтересами осіб, що переміщують товари через кордон.

4.2. Пріоритетні напрями розвитку митної справи

Ознаками сучасного митного законодавства розвинених європейських держав є повне законодавче забезпечення, а також прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю⁷⁵¹.

Нині в міжнародному праві *de facto* створена та успішно функціонує ціла відносин. Частина з них належить до система стандартів, які регламентують різноманітні аспекти міжнародних пріоритетних сфер регулювання суспільних відносин. Для подальшого вдосконалення правової системи України та її входження в європейський правовий простір особливого значення набувають саме європейські правові стандарти⁷⁵². Стандарт діяль-

⁷⁵¹ *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/1_2015/30.pdf (дата звернення: 20.08.2018).

⁷⁵² *Київець О. В.* Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія // Європейські студії і право. № 1 (5). URL: http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3 (дата звернення: 20.08.2018).

ності – це такий собі зразок (модель) належного чи можливого поводження в тих чи інших ситуаціях. Він може відображати загальну практику діяльності або служити орієнтиром для наслідування йому в майбутньому при відсутності за відповідної практики⁷⁵³.

Саме на таких орієнтирах будуються сучасні підходи до організації діяльності митних органів. Кінцевою метою широкопланової роботи з удосконалення методів їх функціонування є уніфікація їхньої діяльності відповідно до європейських та міжнародних вимог. На нашу думку, уваги заслуговують декілька актуальних напрямів, які можуть вважатись пріоритетними в умовах євроінтеграційних процесів.

4.2.1. 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 України⁷⁵⁴.

Відповідно до положень Митного кодексу України безпосереднє здійснення державної митної справи на території України покладається на органи доходів і зборів (митниці Державної фіскальної служби України). Згідно зі ст. 544 МКУ призначенням митних органів України є забезпечення безпеки суспільства, захист економічних інтересів України⁷⁵⁵.

До основних завдань, які виконують митні органи в ході здійснення державної митної справи слід зарахувати: 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 України, за допомогою технічних засобів контролю; аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; здійснення контролю за дотриманням громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України; запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил; упровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у державній митній справі, авто-

⁷⁵³ Ромашев Ю. С. Международное правоохранительное право: монография. 2-е изд., допол. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. С.255.

⁷⁵⁴ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 19.

⁷⁵⁵ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 558.

матизація митних процедур; здійснення інших повноважень, покладених на митні органи.

Відповідно до ст. 246 МКУ, метою митного оформлення є забезпечення дотримання встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також забезпечення статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів. Одним з елементів митного оформлення вважається декларування, яке здійснюється шляхом заявлення за встановленою формою точних відомостей про товари, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення їх митного контролю та митного оформлення.

Згідно з положеннями ст. 318 МКУ, митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України, а проводиться такий контроль виключно органами доходів і зборів відповідно до МКУ та інших законів України з використанням мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи. Виконують такі контрольні операції безпосередньо посадові особи митних органів шляхом: перевірки документів і відомостей, які надаються під час переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; 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 тих, які ґрунтуються на інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, і засобів їх забезпечення (ст. 31 МКУ). Повною мірою дане положення стосується до застосування в ході митного контролю системи аналізу ризиків, яка дозволяє сконцентрувати перевірні 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 (в тому числі з використанням інформаційних технологій) поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України 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 контролю⁷⁵⁶.

Науковці, які проводили порівняльно-правове дослідження митного регулювання в ЄС та Україні, зауважують, що у 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 поведження митниць з товарами”⁷⁵⁷.

Згідно зі стандартними правилами 6.1, 6.3.– 6.5 Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотської конвенції), усі товари, в тому числі транспортні засоби, які ввозяться на митну територію чи вивозяться з неї, незалежно від того, чи обкладаються вони митами та податками, підлягають митному контролю. В ході митного контролю використовується система управління ризиками. Митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб та товарів, у тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки. Для підтримки системи управління ризиками, митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки ймовірності недотримання законодавства⁷⁵⁸. Як бачимо, у ст. 318 МКУ 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 (ГАТТ, Ст. VIII, п. 1 (с)). З урахуванням цієї ключової позиції вітчизняні фахівці наполягають, що без дієвої системи управління ризиками ефективність процесу митного адміністрування не може досягати свого оптимуму, оскільки із загальною тенденцією 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 обіг⁷⁵⁹.

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 зовнішньоекономічної діяльності від потенційно недобросовісних, що дасть можливість митним органам сконцентрувати свою увагу на останніх як таких, що можуть становити небезпеку.

⁷⁵⁶ Мазур А. В. Подання документів і відомостей, необхідних для митного контролю, як засіб реалізації контрольної функції // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2013. № 1. С. 51.

⁷⁵⁷ Мароха В., Олійник Н., Омельченко О. Митне регулювання в ЄС та в Україні: порівняльно-правове дослідження: наук.-практ. посібник. Київ: Ніко-Принт, 2005. С. 459.

⁷⁵⁸ Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) // Офіційний вісник України. 2011. № 71, № 18. Ст. 727.

⁷⁵⁹ Булана В. В., Брендас А. І., Попель С. А. Система управління ризиками в митній сфері: сутність та базові принципи // Митна безпека. 2013. № 2. С. 15.

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 щодо переміщень чи вантажів, які становлять 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 контролю⁷⁶⁰. Відведено йому важливе місце і в Рамкових стандартах безпеки та спрощення світової торгівлі, розроблених ВМО, яка розглядає застосування системи управління ризиками як показник, що характеризує відповідний 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, Т. В. Русских переконана, що фактично огляд кожної партії вантажів просто паралізує світову торгівлю⁷⁶¹.

Ураховуючи євроінтеграційні процеси, що нині 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 імплементацією⁷⁶².

Як один із ключових моментів впровадження системи аналізу ризиків Рамковими стандартами безпеки та спрощення світової торгівлі 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. Ця норма включає досить широкий спектр інструментарію, за допомогою якого можливе

⁷⁶⁰ Пауко П. В. Ризик у митній справі. /Митна енциклопедія: У двох томах. Т. 2 /; редкол.: ... І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. С. 330.

⁷⁶¹ Русских Т. В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. С. 149.

⁷⁶² 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 вересня 2014 р. № 847-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.08.2018).

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 у своїй роботі інформаційних та комунікаційних технологій відповідно до рекомендацій ВТО; по-третє – це стандарти обміну електронними даними, пріоритет у використанні яких надається міжнародному формату ООН EDIFACT. Для подання електронних повідомлень економічним операторам слід дотримуватись вимог до електронних повідомлень Митної моделі даних. Надзвичайно важливе значення приділяється безпеці інформаційних технологій та визнається обов'язковим розглядати безпеку ІТ як невід'ємну частину 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 органам країни-імпортера. Видається надзвичайно корисним взаємне визнання цифрових сертифікатів, що дозволить економічним операторам підписувати всі електронні повідомлення, які направляються тим митним адміністраціям, що погодились визнати такий сертифікат.

Як зазначив експерт Митної служби Німеччини, професор з митного права Лотар Геллерт (радник Голови Державної фіскальної служби з питань митної політики) моделлю для європейської системи попереднього повідомлення послужив досвід США, де цей метод уже давно використовується. Попереднє повідомлення, на його думку, існує для того, щоб заздалегідь провести аналіз ризиків. Маючи якоюсь мірою 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 йдеться про товари, що належать до групи високого ризику⁷⁶³.

Заключний елемент зазначеного 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 зазначених рамкових стандартів з питань попереднього інформування в Україні створюються умови: на законодав-

⁷⁶³ Геллерт Л. Предварительная таможенная декларация в контексте управления рисками // Таможенный научный журнал. 2014. № 2. С. 103.

чому рівні прийняті вимоги до захисту інформації та даних, що надаються митним органам юридичними та фізичними особами в ході митного оформлення, а відповідальність за дотримання таких вимог закріплена в Митному кодексі України, Кримінальному кодексі та Кодексі України про адміністративні правопорушення. У 2012 р. затверджено Концепцію системи інформаційного обміну під час попереднього інформування, в якій визначені цілі та принципи побудови системи інформаційного обміну під час попереднього інформування всіх потенційних агентів та митних органів про товари та транспортні засоби, які плануються до переміщення під митним контролем митною територією України ⁷⁶⁴.

Розвиток інформаційних технологій потребує не лише сучасного програмного забезпечення, здатного організувати роботу інформаційних систем митних органів із зовнішніми, у тому числі закордонними кореспондентами, але 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 підвищуватися з урахуванням митної стратегії ЄС, де з жовтня 2013 р. набув чинності Митний кодекс ЄС (Регламент ЄС № 952/2013), а з 1 травня 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 р. Європейська комісія планує, що за цей час буде створено та запрацює відповідна ІТ-інфраструктура, з упровадженням якої пов'язується початок повномасштабного функціонування Митного кодексу ЄС 2013 р.

Митний кодекс ЄС (2013 р.) визначає “ризик” як імовірність і вплив події, яка може виникнути щодо ввезення, вивезення, транзиту, передачі або остаточного використання товарів, що переміщуються між митною територією ЄС і країнами або територіями за його межами, і у зв'язку з наявністю на митній території Союзу товарів, що не мають статусу товарів, які походять із 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, але й через реалізацію всіх заходів, необхідних для зменшення виникнення ризику.

⁷⁶⁴ Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів: наказ Державної митної служби України від 18.10.2006 р. № 907. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK061325.html (дата звернення: 01.08.2018).

Вітчизняне законодавство, зокрема ст. 361 МКУ, 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. Лазарева 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 контролю⁷⁶⁵.

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 зазначеної 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 органами⁷⁶⁶.

Ст. 363 МКУ передбачено, що діяльність з оцінки та управління ризиками полягає у виконанні таких завдань: формування інформаційної бази даних системи управління ризиками органів доходів і зборів; аналіз, виявлення та оцінка ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій.

Дослідники переконані, що процедури, які ґрунтуються 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 митницю⁷⁶⁷. А на обґрунтовану думку спеціалістів, система управління ризиками забезпечує організацію ефективного митного контролю, здійснюваного на основі вибіркової, що дозволяє митним органам: з одного боку, зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи, а отже, забезпечити ефективніше використання наявних ресурсів і покращити можливості виявлення та прогнозування порушень митного законодавства. А з іншого – створити сприятливі умови особам, що здійснюють зовнішньоекономічну

⁷⁶⁵ Лазарева Н. П. Система управления рисками при осуществлении таможенного контроля // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 26. С. 201.

⁷⁶⁶ 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.

⁷⁶⁷ Тимошенко И. В. Таможенное право для бакалавров: учебник. Ростов-на-Дону: Феникс, 2013. 316 с.

діяльність і дотримуються митного законодавства, та прискорити переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України⁷⁶⁸. При цьому вважаємо слушним доповнення Л. В. Ващенко з приводу надзвичайної важливості підтримання елементу 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 характеристики⁷⁶⁹.

У практичній роботі митниці нині активно використовується автоматизована система митного оформлення (далі – АСМО), призначена для автоматизованого оформлення митних документів у структурних підрозділах, зайнятих у процесі митного оформлення вантажів.

Зазначена програма виконує такі основні завдання:

- автоматизовану підтримку технології митного оформлення, прийнятої в митному органі, на основі чинних 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 у 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.

Як бачимо, митне законодавство України за останні десять років зазнало кардинальних змін, які характеризуються насамперед спрямованістю на впровадження міжнародних стандартів у галузі митної справи. Серед основних новацій, що знайшли закріплення в сучасному Митному кодексі України, слід зазначити розширення сфери використання інформаційних технологій, запровадження системи аналізу ризиків для відбору об'єктів митного контролю та підходу, що характеризується мінімізацією таких контрольних процедур. Ураховуючи обраний Україною курс на інтеграцію з Європейською спільнотою, нині надзвичайно важливе приведення технологій діяльності митних органів у відповідність до міжнародних та європейських стандартів. Одним із факторів, що прискорює проходження митних формальностей, є механізм попереднього повідомлення митниць про товари, які суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності планують переміщу-

⁷⁶⁸ Булана В. В., Брендак А. І., Попель С. А. Система управління ризиками в митній сфері: сутність та базові принципи // Митна безпека. 2013. № 2. С. 14–15.

⁷⁶⁹ Ващенко Л. В. Управління ризиками та механізм аналізу ризиків у системі управління митних органів // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2013. № 1. С. 117.

вати через митний кордон. Основними засобами у використанні системи управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, а також форм та обсягів такого контролю, є наявні у розпорядженні митниць ДФС програмно-інформаційні комплекси.

4.2.2. Уповноважений економічний оператор

Вектор розвитку вітчизняного митного законодавства однозначно вказує на необхідність упровадження новацій, що виходять із норм міжнародного права. Повною мірою стосується це і 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 (імперативності) у відносинах на партнерство, яке передбачає створення комфортних та необтяжливих умов для здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Уже проведені наукові дослідження засвідчують, що приблизний обсяг 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. За будь-яких сприятливих умов існують обов'язкові витрати, пов'язані з митними операціями, оскільки товари повинні пред'являтися на митниці, має подаватися (оформлюватися) митна декларація, мають виконуватися статистичні вимоги та вимоги щодо сплати платежів⁷⁷⁰. Цілком зрозуміло, що бізнес-структури зацікавлені у зниженні цього відсотка звичайних витрат у міжнародній торгівлі.

Суб'єкти ЗЕД, які практично формують до половини дохідної частини Державного бюджету України, вимагають якнайшвидшої реалізації задекларованого в Угоді про асоціацію з ЄС спрощення для ведення бізнесу та Стратегічного плану євроінтеграції. Одним з елементів формування відносин нової якості між митними органами та підприємцями має стати впровадження інституту уповноваженого економічного оператора (УЕО), який ґрунтується на принципах заохочення добросовісності та спрощення законної торгівлі.

Започаткування цього інституту пов'язують насамперед з Кіотською конвенцією⁷⁷¹, що передбачає спеціальні процедури для уповноважених осіб (юридичних), які повною мірою відповідають ряду критеріїв, сформованих митними адміністраціями, у тому числі мають бездоганну поперед-

⁷⁷⁰ Лукс М. Посібник з митного права Європейського Співтовариства. Брюссель, 2002. С. 400.

⁷⁷¹ Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція): затверджена Радою митного співробітництва 18.05.1973 р. (у редакції Брюссельського протоколу 1999 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643 (дата звернення: 20.08.2018).

ню 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 із поданням 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 програмний аналіз ризиків.

Як зазначає І. Г. Бережнюк, після подій 11.09.2001 р., пов'язаних із терористичними атаками в США, виникла ініціатива митно-торговельного партнерства з боротьби з тероризмом (С-ТРАТ – Customs-Trade Partnership Against Terrorism). Програмою С-ТРАТ встановлено вимоги, відповідність яким всіх учасників транспортного ланцюга забезпечить функціонування цілісної системи безпеки, що ефективно протидіє терористичній загрозі. До основних цілей даної програми науковець зараховує: 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. Програма спрямована на добровільну ініціативу всіх учасників ланцюга поставок сприяти безпеці переміщення товарів шляхом сертифікації своєї діяльності⁷⁷².

Міжнародна практика показує, що забезпечення високого рівня безпеки міжнародного ланцюга поставок товарів можливо тільки за умови дотримання всіма учасниками міжнародної торгової угоди прийнятих стандартів безпечного поводження з вантажами. Саме це, на думку дослідників, визначило виникнення в багатьох міжнародних конвенціях, угодах і національних законодавствах рекомендацій про нагальність відпрацювання і запровадження поняття “уповноважені особи” (authorized persons), які були формалізовані в концепції Всесвітньої митної організації як уповноважені економічні оператори⁷⁷³.

Метою запровадження інституту УЕО називають зниження витрат на обслуговування ланцюга поставок із забезпеченням безпеки зовнішньоекономічної діяльності⁷⁷⁴. Такий ефект може бути досягнутий насамперед завдяки мінімізації витрат коштів та часу суб'єктів ЗЕД під час здійснення зовнішньоекономічних операцій, оптимізації ланцюга поставок. В умовах постійного зростання обсягу експортно-імпортних операцій ефективність ланцюга поставок виступає обов'язковою умовою конкурентоспроможності суб'єктів світового ринку.

⁷⁷² 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).

⁷⁷³ Туржанский В., Несторишен И. Концептуализация института уполномоченных экономических операторов: международный опыт и перспективы его внедрения в таможенное законодательство Украины // Таможня: таможенный науч. журнал. 2016. № 1. С. 149.

⁷⁷⁴ Сергійчик В. О. Актуальні питання запровадження інституту уповноваженого економічного оператора: закордонний досвід // Юридичний вісник. 2013. № 2. С. 166–172.

В Європейському Союзі інститут УЕО функціонує з 1 січня 2008 р. За весь 2008 р. (перший рік запровадження) було подано 1850 заяв; видано 565 сертифікатів, а вже за чотири роки їх кількість зросла вдесятеро⁷⁷⁵. Завдяки ініціативі Всесвітньої митної організації отримала світове визнання концепція добровільного Уповноваженого економічного оператора як складова частина Рамкових стандартів безпеки та сприяння світовій торгівлі, прийнятих у 2005 р. Уже у 2014 р. 168 і 179 членів ВМО підписали пакет документів про свої наміри реалізовувати Рамкові стандарти безпеки, а фактично працювали 64 програми УЕО⁷⁷⁶.

Україна разом з іншими членами ВМО домовилась уживати активних заходів щодо імплементації Рамкових стандартів безпеки і полегшення світової торгівлі. Базові, так звані, опори цих стандартів стали лише поштовхом до подальшої модернізації механізмів спрощення господарської діяльності, що, крім 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 діяльності⁷⁷⁷.

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 відстрочок⁷⁷⁸.

Термінологія Рамкових стандартів безпеки і полегшення світової торгівлі СОТ 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.

Поняття, що міститься в Додатку до Рамкових стандартів, визначає уповноваженого економічного оператора як сторону, задіяну в міжнародному переміщенні товарів, яка виступає в будь-якій функції, що була схвалена національною митною адміністрацією або від її імені як така, 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, посе-

⁷⁷⁵ 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. 48.

⁷⁷⁶ Шрамм Х.-Й. Кто извлекает максимальную выгоду из статуса УЭО? Опыт Австрии // *Таможенный научный журнал*. 2014. № 2. С. 106.

⁷⁷⁷ Polner M. Compendium of Authorized Economic Operator (AEO) Programmes // *WCO Research Paper*. July, 2010. № 8. P. 2.

⁷⁷⁸ Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. С. 291. (Митна справа в Україні. Т. 21).

редників, порти, аеропорти, операторів терміналів, інтегрованих операторів, склади, вистриб'юторів і експедиторів.

Як слушно зазначає В. О. Сергійчик, відповідно до міжнародної практики здійснювати інтегроване управління ланцюгами поставок здатні лише спеціалізовані організації, що мають відповідні навички, ресурси (у тому числі спеціалізовані активи і персонал необхідної кваліфікації) і технології управління, в тому числі логістичні інформаційні системи управління. Використання єдиної митної моделі даних (WCO CustomsDataModel) припускає уніфікацію вимог до логістичних інформаційних систем управління УЕО, при цьому слід мати на увазі не лише тип і структуру даних, але також формат і протокол електронного обміну. Уніфікація вимог, у тому числі вироблення стандартів, процедур і протоколів взаємодії з митними органами, повинна здійснюватися в рамках спеціальної програми взаємодії “Митниця – бізнес”⁷⁷⁹.

Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі встановлюють основні принципи, завдання та напрями взаємодії митних адміністрацій з уповноваженими економічними операторами. Т. В. Русских переконана, що “друга опора” зазначеного міжнародного документа визначає основні стандарти таких відносин, до яких зараховує, насамперед: партнерство (УЕО, що беруть участь у міжнародному ланцюзі поставок товарів, здійснюють самооцінку з урахуванням заздалегідь установлених стандартів безпеки та передової практики для того, щоб їхні власні програми та процедури забезпечували адекватні гарантії для вантажів та контейнерів до того, як вони будуть випущені з-під митного контролю у пункті призначення); 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); комунікацію (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)⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ Сергійчик В. О. Актуальні питання запровадження інституту уповноваженого економічного оператора: закордонний досвід // Юридичний вісник. 2013. № 2. С. 167.

⁷⁸⁰ Русских Т. В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. С. 119.

Поряд із пільгами та спрощеннями, безпосередньо визначеними нормативними правовими актами ЄС, науковці називають і непрямі переваги, які учасник ЗЕД набуває з отриманням статусу УЕО, а саме: мінімізація збитків, пов'язаних з крадіжками, вандалізмом і затримкою відправки вантажів, ефективніше планування, підвищення мотивації співробітників, довіра з боку клієнтів, скорочення кількості інцидентів, пов'язаних з недостатнім рівнем забезпечення безпеки, зниження витрат на контроль поставальників⁷⁸¹.

Суб'єктом такої діяльності щодо наближення, згуртування та утворення взаємозв'язків (інтегратором) має стати конкретна організація, яка візьме на себе зобов'язання з управління 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. Ці функції беруть на себе уповноважені економічні оператори. Важливим елементом є уніфікація вимог до логістичних інформаційних систем управління та організації їхньої діяльності, включаючи єдиний формат митної інформації, не лише достатній для проведення зовнішньоекономічної операції, але й придатний для електронного обміну.

Науковці відзначають наявність у сучасному світі значної кількості партнерських програм митниці й бізнесу, серед яких виділяють: митно-торгове партнерство з боротьби 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-Риці; акредитаційну програму (TransKalahari Accreditation Seem) Ботсвани та сертифікованого оператора (Certified Customs User UAC – OEA) Перу. Проте найбільш поширеною програмою називають використання інституту уповноваженого економічного оператора⁷⁸².

⁷⁸¹ Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. С. 308. (Митна справа в Україні. Т. 21).

⁷⁸² Попель С. А. Спрощення митних процедур на основі партнерських програм “митниця-бізнес”. Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання

Розроблена ВМО концепція уповноваженого економічного оператора з 2005 р. знайшла своє закріплення в Митному кодексі Європейського Союзу та поглиблення в новому Митному кодексі ЄС 2013 р., 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 установа партнерства з підприємствами, які відповідають критеріям законності, прозорості, професіоналізму, надійності й безпеки.

Проведене О. П. Федотовим поглиблене дослідження практики впровадження інститутів уповноваженого економічного оператора та уповноваженого (схвального) експортера України у національне правове поле дало підстави зробити невтішний висновок про те, що їх було інтегровано до законодавства України з питань державної митної справи без урахування особливостей та міжнародних вимог. І не лише тому, що в національному правовому полі діють три сертифікати уповноваженого економічного оператора: на спрощення митних процедур; щодо надійності й безпеки; на спрощення митних процедур та щодо надійності й безпеки; а в Рамкових стандартах безпеки та спрощення міжнародної торгівлі – чотири сертифікати, четвертий з яких – це сертифікат на забезпечення безпеки поставок. Основна проблематика полягає у складності валідації уповноваженого економічного оператора, оскільки основною домінантою функціонування цього інституту є визнання на міжнародному рівні⁷⁸³.

Саме тому найважливіше, щоб і критерії відповідності, і 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 торгівлі⁷⁸⁴. 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 Україною⁷⁸⁵, яка була ратифікована Законом України від 10.11.1994 № 237/94–ВР⁷⁸⁶.

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.

⁷⁸³ Федотов О. П. Єдине вікно - локальне рішення // Молодий вчений. 2016. № 2 (29). С. 218.

⁷⁸⁴ 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. 48.

⁷⁸⁵ Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною від 14.06.1994 // Офіційний вісник України. 2006. № 24. Ст. 1794.

⁷⁸⁶ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46. Ст. 415.

Першими спробами практичного впровадження стандартів митного права ЄС у законодавство України та реалізації концепції надання спрощень надійним партнерам стало введення в практику роботи митних органів трирівневої системи довіри митних органів до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Ще в Митному кодексі України 2002 р. було згадування про економічних операторів, але приєднання України до Кіотської конвенції потребувало реальних кроків до спрощення митних процедур. Ю. М. Дьомін зазначав, що станом на 2006 р. Україною вже була запозичена міжнародна практика створення списків підприємств, вантажі яких оформлюються у спрощеному порядку, і навпаки – списки підприємств, вантажі яких ретельно доглядаються. До першого списку, так званого “білого”, заносились підприємства, які декілька років, а то й десятиріч, працювали бездоганно на міжнародному ринку, не мали порушень, заборгованості зі сплати до бюджету, а інколи і співпрацювали 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 ⁷⁸⁷.

Трохи пізніше відомчими нормативними актами Держмитслужби були затверджені Порядок 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 ⁷⁸⁸, та критеріїв оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення ⁷⁸⁹.

Новації передбачали розробку та введення в експлуатацію програмно-інформаційний комплекс із формування Реєстру підприємств, до товарів і транспортних засобів яких установлено спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, визначених нормативно-правовими актами Держмитслужби, з використанням Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби. Таким чином, був запроваджений механізм внесення до “білих” та “зелених списків” підпри-

⁷⁸⁷ Дьомін Ю. М. Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2006. С. 223.

⁷⁸⁸ 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 № 736.

⁷⁸⁹ Про затвердження Критеріїв оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення: наказ Держмитслужби від 10.08.2009 № 735.

ємств малого та середнього бізнесу (що мають невеликі обсяги оформлених вантажних митних декларацій та переміщень товарів у грошовому еквіваленті (гривня) через державний кордон України) і суб'єктів господарювання, що розміщують товари під митним контролем на складах тимчасового зберігання та митних ліцензійних складах.

Формування “білого переліку” позитивно оцінювалось та визнавалось певним досягненням у наближенні законодавства України з митних питань до законодавства Євросоюзу⁷⁹⁰.

Проте хоча застосування Держмитслужбою концепції “білих” і “зелених” списків, з одного боку, і “чорних” списків – із іншого, і може служити одним із прикладів практичного впровадження стандартів митного права ЄС у законодавство України, ми скоріше погоджуємося з дослідниками, 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 постачань⁷⁹¹. Уже 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 стандартів⁷⁹².

Завдяки активній допомозі ВМО (рекомендації, семінари, наукові заходи), вивченню практики сусідніх країн (Польщі та Болгарії) та зацікавленості бізнес-структур у 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 сертифіката видачено не було. Спираючись на різні причини, нереалізованість цієї концепції визнають усі дослідники⁷⁹³.

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,

⁷⁹⁰ Панов І. О. Митна політика України в умовах розвитку відносин з Європейським Союзом // Форум права. 2009. № 2. С. 334.

⁷⁹¹ Кістанова Я. М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 228 с.

⁷⁹² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. С. 464.

⁷⁹³ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. 472 с. (Білий список. Медвідь Ю. О. С. 78); 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. 48. Федотов О. П. Єдине вікно - локальне рішення // Молодий вчений. 2016. № 2 (29). С. 217–220. Туржанський В., Несторишен І. Концептуалізація інститута уповноважених економічних операторів: міжнародний опыт и перспективы его внедрения в таможенное законодательство Украины // Таможня: таможенный науч. журнал. 2016. № 1. С. 161–162.

текст якого був схвалений під час Дев'ятої конференції міністрів ВМО, яка відбулась у грудні 2013 р. 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 й конкретні кроки (ст. 7.7) для реалізації програми щодо УЕО, зокрема: розробку необхідних підзаконних актів для реалізації програми щодо УЕО; 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 упровадження 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 з етапів адаптації є запровадження в Україні інституту уповноваженого економічного оператора, аналогічного тому, що функціонує в ЄС⁷⁹⁴.

З метою запровадження в Україні інституту уповноваженого економічного оператора, аналогічного тому, що функціонує в ЄС, та виконання Україною зобов'язань, передбачених Угодою, Кабінетом Міністрів України було розроблено та подано до Верховної Ради проект Закону "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей" (№ 4777 від 03.06.2016).

Проектом 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 з 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.

На сучасному етапі необхідно розробити стандарти діяльності вітчизняних УЕО, які б відповідали вже запровадженим в ЄС вимогам до таких спеціалізованих суб'єктів, оскільки наявність суттєвої різниці не дозволить

⁷⁹⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

у 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.

У червні 2017 р. Комітет Верховної Ради України з питань податкової та митної політики розглянув проект Закону України (реєстр. № 4777 від 03.06.2016), поданий Кабінетом Міністрів України, та встановив, що ряд важливих положень законопроекту (в тому числі умови надання та перелік спрощень, які можуть надаватися уповноваженим економічним операторам) ґрунтуються на нормах митного законодавства ЄС, яке діяло до 31 травня 2016 р. Виокремлено ряд розбіжностей між змістом окремих положень законопроекту і змістом відповідних норм чинних актів митного законодавства ЄС. Зокрема, якщо відповідно до європейського законодавства спеціальні спрощення, що надаються УЕО, є лише частиною загальної системи спеціальних митних спрощень, для отримання багатьох з яких мати статус УЕО не обов'язково, національним проектом передбачено надання їх виключно уповноваженим економічним операторам. Ці розбіжності не дозволять у майбутньому розраховувати на включення українських економічних операторів до кола суб'єктів, на які поширюються спрощення за європейським законодавством, відтак мета не буде досягнута. Враховуючи викладене, проект Закону України про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощення митних формальностей було повернуто суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. Робота над ним триває і надалі, а фактична реалізація норм, уведених у митне законодавство України у 2012 р. дотепер не відбулась.

Спрощення процедур під час переміщення 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 в обговоренні законопроектів має бути відведена бізнесовим структурам, а після запровадження в Україні інституту уповноваженого економічного оператора – громадському контролю за його діяльністю.

4.2.3. Упровадження механізму “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 напрямі створення сприятливих умов для розвитку бізнесу стало запровадження в Україні принципу “єдиного вікна” під час контролю за переміщенням через митний кордон України товарів. Крім того, механізм “єдиного вікна” вважається одним з успішних прикладів запровадження антикорупційних заходів на митниці, котрий мінімізує людський фактор і зменшує можливості для втручання під час проведення митних процедур. “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 та екологічний контроль.

Першою економікою світу, звідки почалось упровадження механізму “єдиного вікна”, наприкінці 1980-х рр. став Сінгапур, де ця система має назву TradeNet. У 2018 р. вона охоплює 34 контрольні підрозділи, 100 % торговельних транзакцій обробляється через TradeNet (близько 9 мільйонів транзакцій на рік, або 30 тисяч на день, 90 % з яких – у десятихвилинний термін), використовується приблизно 2500 компаніями з 8000 користувачів. 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. Наприклад, у морських портах Гамбургу “єдине вікно” (Dakosy) запровадили у 2005 р., 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 р. в Республіці Корея зекономило у 1,8 млрд дол завдяки використанню електронних документів, автоматизації процесів з митного оформлення товарів та обміну торговельною інформацією⁷⁹⁵. Значно скоротила потребу в заповненні та обробці паперових форм запроваджена для всіх учасників торгівлі морем багатофункціональна система PortNet у Фінляндії, де нині понад 99 % усіх форм обробляються через “єдине вікно”. Упроваджено Автоматизоване комерційне середовище (Automated Commercial Environment – ACE), що у 2016 р. 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.

Як зазначав В. В. Ченцов, відмінності механізмів державного управління митною справою серйозно ускладнюють міжнародний товарообмін, перешкоджають розвитку світової торгівлі, створюють певні складнощі, встановлюють митні бар’єри на шляху міжнародного товарообігу. Усунення цих перешкод перетворюється нині на одне з найактуальніших завдань, виконання якого покладено державами на міжнародні митні організації. У зв’язку із цим діяльність зі зближення національних механізмів державного управління митною справою в межах цих організацій набуває важливого, пріоритетного значення⁷⁹⁶. Цілком погоджуємося, що тенденції світового розвитку висувають нові завдання щодо спрощення митних процедур шляхом створення електронних інформаційних систем. Вони мають бути функціональними і

⁷⁹⁵ Драганчук Ю. Як впроваджується “Єдине вікно” у світі та чи успішна в цьому Україна? / Міністерство фінансів України. URL: <https://taxlink.ua/ua/blog/yak-vprovadzhuyetsya-yedine-vikno-u-sviti-ta-chi-u.htm>

⁷⁹⁶ Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 216–217.

сумісними з аналогічними системами різних країн світу, доступними, безпечними, об'єднаними, а головне такими, що підлягають контролю ⁷⁹⁷.

Ураховуючи, що єдиним напрямом 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, у тому числі закордонними кореспондентами, але 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 підвищуватимуться з урахуванням митної стратегії ЄС, де із жовтня 2013 р. набув чинності Митний кодекс ЄС (Регламент ЄС № 952/2013) ⁷⁹⁸, а з 1 травня 2016 р. почалось його застосування на всій митній території ЄС. Митний кодекс ЄС установлює (ст. 47), що у випадку, коли щодо одних і тих самих товарів повинен бути здійснений інший вид контролю (відмінний від митного) компетентними органами (не митними), митні органи в тісній співпраці із цими органами, вживають усіх заходів зі 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. У рамках такого контролю митні та інші компетентні органи з метою мінімізації ризику і боротьби з шахрайством можуть за необхідності обмінюватися один з одним отриманими відомостями щодо ввезення, вивезення, транзиту, передачі, зберігання і випуску для внутрішнього споживання товарів, включаючи поштові відправлення, а також результатами проведеного контролю ⁷⁹⁹. 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 р. Європейська комісія планує, що за цей час буде створено та запрацює відповідна ІТ-інфраструктура, з упровадженням якої пов'язується початок повномасштабного функціонування Митного кодексу ЄС 2013 р.

Розпорядженням Уряду України від 17 вересня 2008 р. № 1236-р було схвалено Концепцію створення багатофункціональної комплексної систе-

⁷⁹⁷ Жмурко Н. В. Електронна митниця як пріоритетний напрям удосконалення митно-тарифного регулювання в Україні // Науковий вісник НЛТУ України. 2014. Вип. 24.5. С. 356.

⁷⁹⁸ 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.

⁷⁹⁹ 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.

ми “Електронна митниця”, яка ґрунтувалась не лише на вимогах вітчизняного законодавства, але й міжнародних митних конвенцій та враховувала досвід інших країн. Її створення було спрямовано на зміцнення митної безпеки України, адаптацію Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів України та нової комп’ютеризованої транзитної системи ЄС, оперативне отримання актуальної та достовірної інформації про наміри щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій, створення умов для прискорення процедур митного контролю та митного оформлення, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення.

Поступова реалізація зазначеної Концепції дозволила значно підвищити ефективність і скоротити час митного контролю та митного оформлення; повною мірою 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 і рекомендаціях Всесвітньої митної організації. Це дозволило мінімізувати вплив людського фактора на процеси здійснення митного оформлення, а також сприяло вдосконаленню системи аналізу ризиків, на котрій базується принцип вибіркової митного контролю.

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 та позиціонується Всесвітньою митною організацією як новітня філософія 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”, 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 контрольним органам для здійснення імпорتنих, експортних та транзитних операцій, лише до одного місця, в єдиній формі й одному митному органу⁸⁰⁰.

⁸⁰⁰ Рекомендація ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН № 33 “Создание механизма «единого окна», июнь 2005 г. URL: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352r.pdf (дата звернення: 20.08.2018).

В умовах інтеграції України в європейські та світові ринки питання спрощення процедур переміщення товарів через кордони набувають усе більшого значення. Для цього вже створено та в багатьох країнах успішно запроваджено сучасний інструментарій. Одним із механізмів розв'язання проблем спрощення процедур торгівлі є функціонування “єдиного вікна”, завдяки якому інформацію та документи для всіх контрольних служб потрібно подавати тільки один раз. “Єдине вікно” у цьому контексті визначається як механізм, що дозволяє суб'єктам, які здійснюють зовнішньоекономічні операції, подавати стандартизовану інформацію і документи з використанням єдиного пропускового каналу в цілях виконання всіх регулювальних вимог, які стосуються імпорту, експорту і транзиту.

Через п'ять років, у жовтні 2010 р., 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 подання документів, електронні підписи, включаючи і цифрові підписи, про підтвердження користувача та повідомлення, 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 в обміні торговою інформацією⁸⁰¹.

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 в державному органі й через установленний 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 погодження⁸⁰².

І хоча в МК України така термінологія не згадується (і науковці розцінюють відсутність законодавчого визначення терміна “принцип єдиного вікна” у ч. 1 ст. 4 МК України, яка відповідає за тлумачення понятійного апарату МК України, як прорахунок законодавця⁸⁰³), натомість використо-

⁸⁰¹ Рекомендація ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН № 35 “Выработка правовой основы системы “единого окна” в международной торговле”, октябрь 2010 г. URL: <http://tfig.itcilo.org/RUS/contents/recommendation-35.htm> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸⁰² Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. 536 с.

⁸⁰³ Федотов О. П. Концепція здійснення державної митної справи в площині організації митного оформлення за принципом “єдиного вікна” // Митна справа. 2015. № 3. С. 36.

вується поняття попереднього документального контролю, Порядок його здійснення в пунктах пропуску через державний кордон України був затверджений ще у 2011 р.⁸⁰⁴ та визначав процедуру здійснення митними органами санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю окремих товарів та контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю.

Погоджуючись із тим, що термінологія державної митної справи потребує вдосконалення, зазначимо, що через довільну інтерпретацію окремих понять відбувається їх деформація, а неправильне тлумачення негативно впливає на усвідомлення окремих процесів. Наприклад, на початку 90-х рр. минулого століття митне оформлення товарів у місцях розташування відповідних підрозділів митниць від початку до його закінчення здійснювалося тільки однією, визначеною посадовою особою, що дало можливість окремим практичним діячам митної галузі помилково сприймати це як втілення принципу “єдиного вікна”. Надалі, зазначає І. Бабенко, процес митного оформлення почав ускладнюватися через збільшення обов’язкового пакету товаротransпортних і товаросупровідних документів, у тому числі за рахунок сертифікатів, ліцензій, державних дозволів та ускладнення форми (вантажної) МД. Крім того, було запроваджено додаткові етапи погодження (вантажної) МД на рівні різних структурних підрозділів митниць того часу⁸⁰⁵. З критикою такого розуміння виступив О. П. Федотов, уточнюючи, що митне оформлення, яке здійснювалося посадовою особою митниці одноосібно, є принципом “єдиних рук”, який має суттєві відмінності від принципу “єдиного вікна”⁸⁰⁶.

Відповідно до п. 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 № 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” у 2010 р. було затверджено Порядок збору, оновлення та подання до Міністерства фінансів України інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль, що змінив наказ Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров’я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 08.10.2007 № 832/625/720/516 “Про встановлення єдиної форми обліку укомплектованості місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які

⁸⁰⁴ Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1030.

⁸⁰⁵ Бабенко І. Как работает единое окно? // Таможенный брокер. 2005. № 6. С. 83–85.

⁸⁰⁶ Федотов О. П. Концепція здійснення державної митної справи в площині організації митного оформлення за принципом “єдиного вікна”. // Митна справа. 2015. № 3. С. 28–44.

здійснюють контроль за принципом “єдиного офісу” інших контролюючих органів”⁸⁰⁷. І даний механізм помилково називали “єдиним вікном”, оскільки формально він являв 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.

Відповідний порядок інформаційного обміну між державними органами та підприємствами було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364 та введено в дію 1 серпня 2016 р. Крім цього, наказом Міністерства фінансів України від 25 липня 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 через державний кордон України, в яких функціонують комплекси для здійснення автоматизованого контролю за переміщенням радіоактивних речовин та ядерних матеріалів;

– перелік документів, які необхідно подати відповідному контрольному органу для завершення відповідного виду державного контролю.

Згідно з порядком інформаційного обміну за принципом “єдиного вікна” взаємодія декларантів, митниць і контрольних органів відбувається за допомогою інформаційно-телекомунікаційної системи, яка приймає інформацію, обробляє її та автоматично формує відповідні повідомлення для всіх задіяних суб’єктів.

Після випуску товарів з пункту пропуску для переміщення в митницю призначення система надсилає підприємству електронне повідомлення, в якому зазначаються види державного контролю, які завершено в пункті пропуску та які необхідно завершити в зонах митного контролю на митній території України, а також вичерпний перелік документів, які необхідно подати відповідному контрольному органу. При цьому проставлення відбитків штампів на товаросупровідних документах непотрібна.

Після отримання через інформаційну систему від підприємства визначених документів уповноважена особа контрольного органу приймає рішення про завершення відповідного виду контролю, проведення огляду, додаткової обробки товарів чи знищення вантажу або повернення його за межі митної території України та вносить повідомлення про прийняте рішення до інформаційної системи, яка, своєю чергою, повідомляє підприємство.

⁸⁰⁷ Про встановлення єдиної форми обліку укомплектованості місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом “єдиного офісу” наказ Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров’я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 24 лютого 2010 р. № 149/162/82/97. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/ediniy-of/ediniy-ofis/> (дата звернення: 20.08.2018).

Органи доходів і зборів завершують митне оформлення залежно 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 контрольного органу не внесла до інформаційної системи рішення за результатами проведення відповідного виду контролю.

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

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

Завдяки ініціативам Мінфіну та ДФС поступово здійснюється перехід до проведення митного оформлення товарів саме за цим принципом. Зокрема, наказом Міністерства фінансів України від 25.01.2018 № 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 на території України.

Крім того, зміни і доповнення, що внесені Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 44 до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364 та до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р., дозволили значно вдосконалити порядок інформаційного обміну за принципом “єдиного вікна”, зокрема за такими напрямками:

- продовжено (до 31 січня 2019 р.) термін, до якого рішення про здійснення митного оформлення за принципом “єдиного вікна” приймається підприємством, та визначено умови прийняття такого рішення;

- врегульовано питання забезпечення контрольними органами здійснення відповідних видів державного контролю із врахуванням графіку роботи структурних підрозділів органів доходів і зборів;

- запроваджено ризик-орієнтований підхід до обрання об’єктів фітосанітарного контролю дерев’яного пакувального матеріалу та палет, що передбачає:

- під час експорту – здійснення контролю маркування палет співробітниками митниць і лише у випадках, коли товари підлягатимуть митному огляду;

- під час імпорту – огляду (інспектуванню) підлягатимуть 10 %, 25 %, 50 % або 100 % підконтрольних вантажів залежно від рівня ризику в розрізі країн-відправників.

– передбачена можливість завершення радіологічного контролю без проставлення на товаросупровідних (товаротранспортних) документах відповідних відміток про проведення такого контролю, у разі відсутності перевищення природного радіаційного фону, визначеного комплексами автоматизованого контролю за переміщенням радіоактивних речовин та ядерних матеріалів у пунктах пропуску через державний кордон України, в яких забезпечено функціонування таких комплексів.

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

З 1 лютого 2018 р. “єдине вікно” повномасштабно запрацювало в Україні, а взаємодія митних та інших контрольних органів та підприємств, а також 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 та системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів у разі інтеграції та/або з використанням ресурсу Національної системи конфіденційного зв’язку.

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) для цього визначення не має вирішального значення⁸⁰⁸.

Безперечно, що механізм “єдиного вікна” дозволяє прискорити, спростити процедуру передачі інформації між суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності та державними органами під час здійснення митного контролю і митного оформлення товарів, пропуск їх через митний кордон держави, таким чином сприяючи розвитку транскордонної торгівлі⁸⁰⁹.

Порядок інформаційного обміну за принципом “єдиного вікна” з використанням електронних засобів передачі інформації визначає механізм

⁸⁰⁸ Платонов О. Практика “єдиного вікна” у міжнародній торгівлі // *Вісник КНТЕУ*. 2013. № 4. С. 39.

⁸⁰⁹ Василенко В. М. Реалізація принципу “єдиного вікна” у здійсненні контролю за переміщенням окремих видів товарів через митний кордон України // *Форум права*. 2015. № 1. С. 38–39.

взаємодії митних органів, державних органів, уповноважених на здійснення державного санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного контролю, та підприємств за принципом “єдиного вікна” із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи митних органів, а також механізм обміну інформацією та документами між державними органами, уповноваженими на видачу документів, що підтверджують дотримання обмежень під час переміщення товарів через митний кордон⁸¹⁰.

Високо оцінюючи застосування алгоритму митного контролю за принципом “єдиного вікна” як практичне використання концепцій спрощення процедур торгівлі, О. П. Федотов визначає “єдине вікно” в теоретичному сенсі як систему, що дозволяє торговельним підприємствам надавати інформацію єдиному органу для виконання всіх нормативних вимог до імпорتنих або експортних операцій. А з практичного погляду науковець уявляє “єдине вікно” як єдиний канал (або фізичний, або електронний) для подання та обробки всіх даних і документів, необхідних для отримання дозволу на відвантаження і для митного очищення товарів, що надходять у міжнародну торгівлю. Цілковито слушно найважливішою умовою створення “єдиного вікна”, яке успішно працює вважається співпраця і координація між відповідними державними органами, необхідними факторами якої визначають наполегливість і вимогливість з боку вищих державних чиновників⁸¹¹.

На думку спеціалістів, “єдине вікно” допомагає розв’язати таку ключову проблему для спрощення процедур міжнародної торгівлі, як надання великої кількості документів з інформаційними даними, що повторюються декілька разів, тільки один раз, в одне місце та у стандартній формі⁸¹².

Поряд із тим, що механізм вже запроваджено, довгий час виникали проблеми, які потребували правового та організаційного розв’язання. Перша група пов’язана із необхідністю взаємоузгодженого законодавчого закріплення “єдиного вікна” в Митному кодексі та ряді законів⁸¹³, а друга – зі створенням технічних умов для активізації забезпечення безперебійної роботи таких сучасних технологій у всіх зацікавлених державних органах.

5 липня 2018 р. Верховна Рада розглянула запропонований проект та внесла зміни до Митного кодексу та деяких інших законів для створення законодавчих підстав для запровадження принципу “єдиного вікна” під час

⁸¹⁰ 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 травня 2016 р. № 364.

⁸¹¹ Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. С. 206–207.

⁸¹² Колейников Ю., Платонов О., Терещенко С., Чорный В. Международные перевозки грузов железнодорожным транспортом: теория и практика. Одесса: Пласке, 2012. С. 372–374.

⁸¹³ Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України: Закон України від 06.09.2018 № 2530-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-viii>.

здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, радіологічного та інших видів державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України. В Законі 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 щодо 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 контрольних органів зобов’язані прийняти одне з необхідних рішень, стане гарантією своєчасності проведення таких процедур.

Працювати такий портал буде 24 години щоденно, крім часу, необхідного для його технічного обслуговування. Враховуючи міжнародні стандарти поводження з інформацією, закон передбачає дотримання вимог щодо її конфіденційності під час взаємодії, зокрема між декларантами, їх представниками та митними органами⁸¹⁴.

Позитивно оцінюючи прийняття зазначеного закону як ще одного кроку на шляху приведення вітчизняного законодавства з питань державної митної справи до вимог та стандартів Всесвітньої митної організації, розуміємо, що це – лише початок великої роботи з упровадження його норм у діяльність митних та інших державних органів, розрахованої на кілька років. З набранням чинності цього Закону уряд має у тримісячний термін прийняти нормативно-правові акти, необхідні для його реалізації та забезпечити перегляд та актуалізацію відомчих нормативно-правових актів; привести власні нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону, в тому числі це стосується необхідності внесення зміни до положень про ЦОВВ у частині забезпечення передання цими органами відповідних дозвільних документів або інформації про внесення (виключення) товару до (з) відповідного реєстру через єдиний державний інформаційний веб-портал “Єдине вікно для міжнародної торгівлі” у формі електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом. Упродовж півроку має бути доопрацьоване програмне забезпечення для функціонування єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів, автоматизованої системи управління ризиками, автоматизованої системи митного оформлення та створено єдиний державний інформаційний веб-портал “Єдине вікно для міжнародної торгівлі”.

⁸¹⁴ Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України: Закон України від 06.09.2018 № 2530-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-viii> (дата звернення 20.08.2018).

4.2.4. Розвиток інформаційних технологій

Ураховуючи сучасні тенденції розвитку світової спільноти науковці переконані, що успіху досягають ті структури, які накопичують та вміло використовують наявну інформацію⁸¹⁵. Досвід митних служб найрозвинутіших країн світу, які активно переходять на сучасні електронні технології, на думку П. В. Пашка, переконує, що збирання і оброблення великих обсягів даних нині можливі лише за умови застосування найсучасніших інформаційних технологій, які реалізуються шляхом створення комплексних систем⁸¹⁶.

Доречним прикладом може послугувати американський досвід надання митних послуг в умовах високого рівня технологічного забезпечення митної служби на базі автоматизованої системи ACS (Automation Commercial System), 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 рр. без подання паперових примірників документів через цю систему оформлювалось приблизно 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 у 5–6 разів збільшився обсяг опрацьованих декларацій⁸¹⁷.

Правову основу використання інформаційних технологій митними адміністраціями світу, як і практично всі сучасні стандарти митної діяльності, знаходимо в Кіотській конвенції, яка містить низку стандартних правил та рекомендованих положень з досліджуваного в цьому підрозділі питання, базовим з яких ми вважаємо правило 7.2. У впровадженні комп'ютерних систем митна служба застосовує відповідні міжнародні стандарти.

Правило 3.11 передбачає, що у випадку автоматизованого митного оформлення формат декларації на товари, яка подається в електронному вигляді, базується на міжнародних стандартах електронного обміну даними, як це передбачено Рекомендаціями Ради митного співробітництва з інформаційних технологій. Умовою застосування інформаційних технологій

⁸¹⁵ *Ершов А. Д.* Информационное обеспечение управления в таможенной системе: монографія. Санкт-Петербург: Знание, 2002. 323 с.

⁸¹⁶ *Пашко П. В.* Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія. Одеса: Пласке, 2009. 628 с., с.534.

⁸¹⁷ *Руда Т. В., Шило О. І.* Особливості надання митних послуг у США // 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. 45–47.

митними службами є економічна вигідність та ефективність як для митних адміністрацій, так і для торгівлі. Повноваження на визначення умов їхнього застосування надаються митній службі (стандартне правило 7.1).

Нові чи змінені норми національного законодавства країн, які ратифікували Міжнародну конвенцію про спрощення та гармонізацію митних процедур, повинні передбачати: електронні способи обміну інформацією як альтернативу вимозі подання письмових документів; поєднання електронних та документарних методів посвідчення особи та ідентичності, а також можливість митної адміністрації залишати в себе інформацію для використання у митних цілях та в разі потреби обмінюватися такою інформацією з іншими митними службами та з усіма іншими користувачами, якщо це допускається законом, за допомогою електронних способів обміну інформацією (стандартне правило 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 митного контролю та полегшення надання інформації.

Перспектива створення єдиної митної інформаційної системи, доступ до якої матимуть митні адміністрації всіх держав, закладена і в Рамкові стандарти ВМО. Свого часу прогнозувалося, що використання системи електронного декларування дасть змогу інформації про кожну торговельну угоду своєчасно надходити до інформаційної системи митних органів. У результаті того, що така інформація матиме статус електронної митної декларації, яку використовуватимуть митні адміністрації країн відправлення, транзиту чи отримання товару, такі адміністрації володітимуть попередньою інформацією про всі вантажі, їх характер та терміни відправлення (прибуття), що дасть змогу на ранньому етапі виявити вантажні групи підвищеного ризику⁸¹⁸.

У Митних прототипах (стандарт 16) також достатньо багато уваги приділено створенню служби інформаційно-комунікаційних технологій та формуванню інтегрованої системи ІТ, котра б цілковито відповідала бізнес-стратегії митної адміністрації, міжнародним стандартам і за можливості вимогам ЄС (зокрема, і перспективам формування електронної митниці). З метою реалізації таких амбітних планів вважається необхідним: розробка політики управління інформаційними технологіями, яка б підтримувала бізнес стратегію організації; розробка технічної політики ІТ, яка б забезпечила наявність необхідного обладнання; розробка політики застосування ІТ, котра б відповідала вимогам організації; розроблення оперативної політики ІТ, здатної забезпечити безпеку та надійне документування для користувачів. Ще одне комплексне завдання – розробка спеціальної стратегії навчання персоналу і користувачів у митних службах.

На сучасному етапі розвитку України та з урахуванням інтеграційних процесів до європейських стандартів адміністративної діяльності інформа-

⁸¹⁸ Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/976_003 (дата звернення: 20.08.2018).

ційне 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 всеосяжної нормативно-правової бази для електронних комунікацій та розширення участі України в дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ. До основних сфер співробітництва насамперед належать сприяння широкомасштабному доступу, поліпшення безпеки мереж та широкому використанню ІКТ приватними особами, бізнесом та адміністративними органами і впровадження он-лайн послуг, включаючи електронний бізнес та електронний уряд. Для досягнення зазначених цілей Сторони обмінюються інформацією, найкращою практикою та досвідом, здійснюють спільні заходи з метою розвитку всеосяжної нормативно-правової бази та забезпечення ефективного функціонування та “здоровою” конкуренції на ринках електронних комунікацій, а також сприяють поступовому наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства й електронних комунікацій.

Як зазначали спеціалісти, зняряддя управлінської праці на сучасному рівні – це передусім електронні обчислювальні машини, інформаційна (периферійна та організаційна) техніка, об’єднана каналами (мережами) зв’язку, за допомогою яких вимірюють, збирають, реєструють, обробляють, аналізують, передають, зберігають і розмножують інформацію, яку потім використовують у виробленні та прийнятті управлінських рішень⁸¹⁹. Під інформаційними технологіями розуміється цілеспрямована організована 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. Досліджуючи інформаційні технології в митній справі, І. В. Несторишен уточнює, що інформаційна технологія – це комплекс методів і процедур, за допомогою яких реалізуються функції збирання, передавання, оброблення, зберігання та доведення до користувача інформації в організаційно-управлінських системах з використанням обраного комплексу технічних засобів⁸²⁰.

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 в діяльності митних органів, що має суттєве значення для

⁸¹⁹ Кунєв Ю. Д., Коросташова І. М., Мазур А. В., Шапошник С. П. Управління в митній службі: підручник / за заг. ред. Ю. Д. Кунєва. Київ: Центр навч. літ., 2006. С. 259.

⁸²⁰ Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 1. С. 318.

діяльності митної служби, її органів і посадових осіб та є необхідним і корисним для виконання покладених на митну службу завдань⁸²¹.

Знаходимо у В. Т. Комзюка підтвердження й тому, що, досліджуючи сферу інформаційного забезпечення будь-якого напрямку діяльності, у тому числі митної системи, необхідно розглядати інформацію, яка є основним елементом такої діяльності, насамперед через призму діяльності управлінської. Це пояснюється тим, що інформація є необхідною умовою для прийняття управлінського рішення, оскільки лише після отримання повної, якісної, достовірної та вірогідної інформації посадова особа державного органу, в тому числі митного, повинна і може здійснити аналіз певної ситуації і прийняти відповідне правильне рішення. Тобто інформація – важлива передумова прийняття правильного та ефективного рішення в діяльності державного органу⁸²².

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 удосконалення старих і пошуку нових шляхів підвищення ефективності діяльності митних підрозділів для створення сучасної електронної мережі в митній системі. Погоджуємось із висновком О. В. Чорної, що зазначені обставини вимагають упровадження потужних програмно-інформаційних комплексів та електронних баз даних, що дадуть змогу створити ефективну систему оперативного електронного контролю роботи митних органів і суб'єктів ЗЕД, що має привести до прискорення виконання всіх процедур митного контролю й оформлення, а також суттєво зменшити документообіг. Поряд із цим підкреслюється, що європейський досвід доводить доцільність капітальних внесків в інформатизацію діяльності органів митної служби⁸²³. В. В. Філатов у своєму дослідженні імплементації міжнародних норм до митного законодавства України наполягає, що така імплементація у сфері митного контролю не повинна обмежуватись процедурним характером, а містити й норми, що регулюють порядок зберігання, обробки, обміну й використання інформації, яка містить результати проведеного митного контролю⁸²⁴.

Правову основу інформаційного забезпечення адміністративної діяльності митних органів становить низка нормативно-правових актів загального характеру та спеціальні. До таких, що мають загальний характер, слід

⁸²¹ *Комзюк В. Т.* Інформаційне забезпечення діяльності митного органу: аналіз нормативно-правових актів. Наука і правоохорона. 2013. № 3 (21). Ч. 2. С. 116.

⁸²² *Комзюк В. Т.* Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. С. 260.

⁸²³ *Чорна О. В.* Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 79–80.

⁸²⁴ *Філатов В. В.* Імплементація міжнародних норм до митного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. С. 98.

зараховувати Закон України “Про інформацію”⁸²⁵; Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.⁸²⁶, Закон України “Про Національну програму інформатизації”⁸²⁷, Закон України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”⁸²⁸, Указ Президента “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”⁸²⁹, Закон України “Про доступ до публічної інформації”⁸³⁰, Закон України “Про захист персональних даних”⁸³¹.

До спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють питання інформаційного забезпечення митної сфери, зараховуємо, насамперед Митний кодекс України, в котрому робиться акцент на тому, що впровадження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем здійснюється відповідно до міжнародних стандартів та стандартів України та виключно після проведення консультацій з усіма безпосередньо зацікавленими сторонами.

Інформаційні ресурси митних органів складаються із відомостей, що містяться у тих документах, які надаються під час проведення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів, та інших документах і фактично являють собою сукупність електронної інформації, що включає електронні дані, створені, оброблені та накопичені в їхніх інформаційних системах. А порядок використання зазначених інформаційних ресурсів, що перебувають у віданні митних органів, визначається Митним кодексом та іншими законодавчими актами України, так само, як і порядок захисту електронної інформації в інформаційних системах таких органів. Питання захисту митної інформації, що зберігається та обробляється в електронному вигляді за допомогою відповідних програмних комплексів, є складовою частиною інформаційної безпеки, забезпечення якої – нагальна

⁸²⁵ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

⁸²⁶ Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.: Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16> (дата звернення 20.08.2018).

⁸²⁷ Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸²⁸ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸²⁹ Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 32.

⁸³⁰ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸³¹ Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. URL <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 20.08.2018).

потреба й один з основних напрямів забезпечення безпеки митних органів (як українських, так і для митних адміністрацій інших країн)⁸³².

Сучасне законодавство з питань державної митної справи потребує здійснення проведення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення з використанням інформаційних технологій, у тому числі тих, що ґрунтуються 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, в різні періоди був прийнятий 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. У період упровадження перших елементів інформаційних технологій у діяльність митних органів до основних завдань ЄАІС належали: формування об'єктивної митної статистики з максимальним часом затримки інформації не більше доби; забезпечення оперативної та ефективної інформаційної взаємодії відповідних органів митної системи з питань боротьби з контрабандою і порушенням митних правил, доведення регламентуючих документів до виконавців і контроль за їх виконанням, підтримка в актуальному стані нормативно-довідкової та звітної інформації як у центральному апараті тоді ще Державного митного комітету, так і в підпорядкованих митницях; глибока і всебічна автоматизація процесів митного оформлення, обліку митних платежів; обліку кадрового складу; бухгалтерського обліку; фінансового забезпечення; обліку розподілу і поповнення матеріальних засобів; обліку й оптимізації контролю на всіх рівнях системи; забезпечення автоматизованого інформаційного обміну з іншими міністерствами і відомствами України, а також з відповідними органами інших держав. Одночасно передбачалась перспектива переходу ЄАІС на сучасні інформаційні технології і міжнародні стандарти.

Фактично початок створення Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів відбувся вже у 1992 р., відколи посадові особи

⁸³² *Потапова И. А.* Некоторые аспекты административно-правовых режимов конфиденциальной информации в сфере таможенной деятельности // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2013. № 1. С. 132.

підрозділів статистики митниць почали формувати електронні записи на основі поданих учасниками ЗЕД 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 Державній митній службі була створена відомча електронна пошта (1994–1995), що значно прискорило документообіг. Утворення посередників – брокерських фірм, які надаючи послуги суб'єктам ЗЕД подавали митниці не лише паперову декларацію, а ще і її електронну копію, дозволило скоротити час на перевірку такої декларації завдяки спеціальному програмному забезпеченню. Зростання обсягів експортно-імпортних операцій вимагало введення елементів автоматизації процесів митного оформлення, контролю за доставленням вантажів у митниці призначення та за переміщеннями високоліквідних (підакцизних) товарів. Значно підвищило надійність функціонування загальнодержавної системи електронної пошти та контролю створення в Україні у 1998 р. транспортної мережі супутникового зв'язку.

В Європейському Союзі на початку 2000-х рр. була розроблена та впроваджена програма “Електронна митниця” (e-Customs), нормативною підставою якої стали ряд документів: рішення № 253/2003/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 лютого 2003 р. про ухвалення програми заходів для митниці в Співтоваристві (Митниця 2007); резолюції Ради ЄС від 5 грудня 2003 р. про створення простого і безпаперового оточення для митниці та торгівлі (2003/С 305/01); Повідомлення Комісії для Ради, Європейського парламенту та Європейського економічного і соціального комітету про просте і безпаперове оточення для митниці та торгівлі від 24.07.2003; Проект Е-Митниця – бачення і багаторічний стратегічний план Європейської комісії TAXDU/477/2004 від 20.10.2004; Повідомлення Комісії для Ради, Європейського парламенту та Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів про роль Е-Уряду для європейського майбутнього 26.09.2003. Враховуючи фактори глобалізації та лібералізації торгівлі, значне збільшення обсягів торгівлі та широке використання інформаційних технологій комерційними суб'єктами, метою програми Е-Митниця стало запровадження ефективніших електронних сервісів для підвищення конкурентоздатності європейських товарів. Практично за чотири роки – до 2008 р. в ЄС було забезпечено можливість обміну електронними даними між усіма митними адміністраціями Співтовариства ⁸³³.

Державною митною службою в період 1998–2000 рр. було побудовано центральну базу даних, з використанням якої розроблялись усі програмно-

⁸³³ *Мартиненко С. В* Аналітичний огляд “Сучасні програми розвитку Е-Уряду”. URL: http://www.itsway.kiev.ua/eGov_2.pdf (дата звернення: 20.08.2018).

інформаційні комплекси, що дозволило акумулювати в одному місці практично всю інформацію щодо митного оформлення вантажів і контролю за їх доставкою.

У 2004 р. було запроваджено експеримент з використання електронної форми декларування (наказ Державної митної служби України “Про проведення експерименту з використання електронної форми декларування” від 15.09.2004 № 671)⁸³⁴, що стало новим етапом впровадження інформаційних технологій у митне оформлення та кроком до запровадження в Україні впроваджені вже на той час у провідних європейських країнах процедури електронного декларування.

У 2008 р. була схвалена Концепція створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”⁸³⁵, 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. Ґрунтувалась Концепція не лише на вітчизняному законодавстві, в її підготовці були враховані вимоги міжнародних митних конвенцій та досвід інших країн. Комплексна система “Електронна митниця” створювалась, у тому числі для реалізації взятих зобов’язань перед міжнародною спільнотою. Поряд із завданнями забезпечення митної безпеки вона мала забезпечити адаптацію Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби та нової комп’ютеризованої транзитної системи ЄС, оперативне отримання актуальної та достовірної інформації про наміри щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій, створення умов для прискорення процедур митного контролю та митного оформлення, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення, вдосконалення інформаційної інфраструктури Держмитслужби. Реалізація Концепції була спрямована на ліквідацію різниці між митними процедурами в Україні та ЄС⁸³⁶. До того ж завдяки новітнім технологіям з упровадження електронного декларування відбулась мінімізація бюрократичних процедур, суб’єктивного фактора і, як наслідок, зменшення корупційних ризиків⁸³⁷.

У період 1997–2007 рр. фахівцями митної служби була розроблена та впроваджена Автоматизована система митного оформлення (АСМО) “Ін-

⁸³⁴ Про проведення експерименту з використання електронної форми декларування: наказ Державної митної служби України від 15.09.2004 р. № 671. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1451-04> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸³⁵ Концепція створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 1236-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/160062996> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸³⁶ Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 1236-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80> (дата звернення: 01.08.2018).

⁸³⁷ Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 148.

спектор-2006”, яка призначалась для автоматизованого оформлення митних документів у структурних підрозділах митних органів, зайнятих у процесі митного оформлення вантажів. Програма дозволяла виконувати ряд завдань, серед яких основними були: автоматизована підтримка технології митного оформлення; введення і форматно-логічний контроль електронних копій документів, необхідних для митного оформлення, та перевірка вантажної митної декларації згідно з критеріями ризику; ведення бази даних митного органу — основного сховища інформації про митне оформлення (електронні копії декларацій, інші документи, що подаються до митного оформлення, дані про проходження етапів та результати оформлення тощо); обмін інформацією з іншими структурними підрозділами митниці із застосуванням криптографічного захисту інформації; формування інформації з метою подальшого введення її до центральної бази даних Єдиної автоматизованої інформаційної системи (ЦБД ЄАІС) ДМСУ.

Згодом було затверджене Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Державної митної служби України⁸³⁸.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 463 затвердила Порядок інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації, який декілька разів удосконалювався, зокрема у зв’язку із впровадженням рекомендованої Всесвітньою митною організацією міжнародно визнаної практики здійснення оформлення за принципом “єдиного вікна”: у 2016 р. затверджено Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом “єдиного вікна” з використанням електронних засобів передачі інформації⁸³⁹.

Проводячи дослідження принципів реформування митної служби, П. В. Пашко також багато уваги приділяє новітнім технологіям митного контролю. Він переконаний, що сучасним викликом для митної служби, який потребує відповідного реагування, 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. Це зобов’язує митні органи не лише надійно захистити свою інформацію, але й використовувати ці можливості в митних технологіях, створювати технічні системи для реалізації цього сучасного механізму.

⁸³⁸ Про затвердження Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Державної митної служби України: наказ Державної митної служби України від 04.11.2010 р. № 1341. URL: <http://minrd.gov.ua/data/normativ/000/000/62603/2.doc> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸³⁹ 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/laws/show/364-2016-%D0%BF/ed20160525> (дата звернення: 01.08.2018).

Розмірковуюючи над побудовою технологій митного контролю товарів для прийняття автоматизованих рішень на основі обробки значних масивів інформації, П. В. Пашко комплексно розглядає необхідні елементи і вважає необхідним наявність: системи договорів про отримання інформації з різних джерел; каналів для отримання он-лайн інформації; системи збирання, збереження та обробки інформації; системи, яка дозволить приймати електронні митні декларації через мережу Інтернет; сучасних методик обробки та аналізу інформації щодо світового виробництва, товаропотоків, фінансових схем розрахунків, стану товарів на ланцюгах поставок тощо для визначення груп ризиків та товарів ризику; підрозділів, які аналізують результати обробки інформації, готують профілі ризиків і проекти управлінських рішень, а також формують пропозиції щодо розробки профілів ризиків та інших заходів з управління ризиками; інтегрованого інформаційного середовища митної служби; системи управління ризиками на всіх етапах митного контролю від моменту отримання попередньої інформації про товари, заплановані до переміщення через митний кордон, до закінчення митного оформлення; механізму взаємного використання інформації з податковими органами про вироблення, переміщення та реалізацію товарів на території країни; а також системи визначення добросовісності митників, що здійснюють митне оформлення товарів, перевізників, декларантів, власників, керівників митних складів і терміналів з використанням зазначеної інформації під час корегування форм митного контролю тощо ⁸⁴⁰.

Уже у 2012 р. фахівці наполягали на необхідності впровадження системи обміну попередньою інформацією між Україною та іноземними державами, в 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 й упорядкувати основні напрями та специфіку перевезень товарів, а також у подальшому, на основі даної інформації впровадити систему виявлення та запобігання ризикам ⁸⁴¹. Про надзвичайну важливість і функціональну необхідність інформаційного забезпечення діяльності митних органів говорили й ті дослідники, які вказували на широке коло завдань, що виконуються завдяки використанню інформаційних систем і технологій у діяльності митних органів, до яких зараховували: 1) спрощення і прискоро-

⁸⁴⁰ Пашко П. В. Щодо принципів реформування митної служби // Зовнішньоекономічна політика держави та актуальні проблеми митної справи: економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти: зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 30 березня 2012). Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2012. С. 14–15.

⁸⁴¹ 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 листопада 2012 р.). Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2012. С. 54–56.

рення митного оформлення і митного контролю, у тому числі за рахунок використання електронної форми декларування; 2) використання системи управління ризиками; 3) накопичення інформації про учасників зовнішньоекономічної діяльності, а також ведення баз даних, реєстрів осіб, що здійснюють діяльність у галузі митної справи; 4) оперативне здійснення інформаційного обміну з іншими органами державної влади і зарубіжними органами⁸⁴².

Інформаційні технології – одна із найбільш динамічних у світі сфер діяльності, де з кожним роком скорочується шлях від науково-технічних винаходів до практичного їх упровадження, а новітнє обладнання дозволяє мінімізувати час на виконання процедур і процесів. Генеральний секретар Всесвітньої митної організації оголосив 2016 рік роком Цифрової митниці та закликав зосередити зусилля на комп'ютеризації митних процесів з метою подальшого сприяння використанню інформаційних та комунікаційних технологій. При цьому слід зазначити, що використаний тут термін “цифрова митниця” стосується будь-якої автоматизованої або електронної діяльності, яка сприяє ефективності, результативності та координації митної діяльності, такі, наприклад, як автоматизовані системи митного очищення, концепція “єдиного вікна”, використання баз даних, електронний обмін інформацією, веб-сайти для обміну інформацією та забезпечення прозорості, а також використання смартфонів.

На думку Кунію Мікурія (Генерального секретаря ВМО), досягнення позитивних результатів матиме вагомий вплив на реалізацію цілей ВМО, включаючи підвищення рівня безпеки кордонів, товарообігу та сприяння торгівлі. Безперечно, слід погодитися, що застосування електронних технологій на кордоні сприяє підвищенню ефективності та результативності митних органів. Нова ера електронного реформування митниць насамкінець має забезпечити для митних адміністрацій потужний розвиток взаємодії в оформлення товарів, отриманні та обміні інформацією, координацію прикордонного співробітництва правоохоронних органів, а також сприяти покращанню технологій. Позитивних перспектив слід очікувати через такі фактори, як:

- подальше зближення завдяки розширенню доступу до нормативно-правової бази та інформації про функціонування митних органів, а також сприянню з боку всіх зацікавлених у міжнародній торгівлі;
- зниження витрат часу на законну торгівлю;
- покращання 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;

⁸⁴² Новикова К. І. Перспективні напрямки використання інформаційних технологій для вдосконалення управлінських процесів у митних органах України // БізнесІнформ. 2012. № 2. С. 191.

– визначення рівня ефективності митних процедур;
– вдосконалення процедур виявлення порушень митного законодавства та незаконно переміщуваних предметів на основі збирання даних та аналізу⁸⁴³.

З урахуванням вимог ст. 31 Митного кодексу України та Закону України “Про основи національної безпеки України” та Постанови Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1142 “Про затвердження загальних вимог до облаштування пунктів пропуску через державний кордон”, у 2016 р. було розроблено Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної фіскальної служби України, яким були встановлені вимоги щодо використання в митницях цієї системи та отриманої за її допомогою інформації⁸⁴⁴.

Система відеоконтролю – складова частина Єдиної автоматизованої інформаційної системи, яка включає системи відеоконтролю 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, необхідної для забезпечення належного митного контролю. Зазначене потребує 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 з експлуатації для списання, ще 25,07 тис. уже 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 працівників⁸⁴⁵.

Створювалась така система з урахуванням перспектив розвитку ДФС, а основними вимогами до її функціонування стали: функціонування на законних підставах і відповідно до законодавства України; побудова високотехнологічної та ефективною системи відеоконтролю на централізовано встановленій координації і управлінні всіх її складових частин і елементів, що забезпечується завдяки єдиному центру управління; використання інформації як для прийняття оперативних рішень, так і для тактичного планування на основі її аналізу; готовність системи відображати і фіксувати в

⁸⁴³ Всесвітня митна організація оголосила 2016 р. Цифрової митниці. URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2015/november/world-customs-organization-declares-2016-to-be-the-year-of-digital-customs.aspx>

⁸⁴⁴ Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної фіскальної служби України: наказ Мінфіну від 10.02.2016 № 43. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0302-16> (дата звернення: 20.08.2018).

⁸⁴⁵ Фіскальна служба объявила повторный тендер на закупку 16 тысяч новых компьютеров. Бизнес цензор. URL :<https://biz.censor.net.ua/n3081326> (дата звернення: 15.08.2018).

режимі “реального часу” порушення та поточні процеси одночасно на всіх контрольованих територіях, а також використання інтелектуальних компонентів для забезпечення протидії можливим порушенням.

Об’єктами контролю за допомогою відеоспостереження стали місця, де здійснюються митний контроль та оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які перетинають митний кордон України, та прилегла до них територія. Для забезпечення можливості безперервного відеоконтролю за здійсненням митних процедур у зонах митного контролю передбачено, що схеми розміщення обладнання разом із графічними зображеннями контрольованих територій затверджуються наказами митниці після погодження з підрозділами ДФС, до компетенції яких належать інформаційно-технічне забезпечення, питання організації митного контролю, протидії митним правопорушенням.

Система відеоконтролю запроваджується з метою здійснення в режимі “реального часу” контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів. Відбуватись такі операції повинні шляхом зчитування та розпізнавання номерних знаків транспортних засобів, а також шляхом фото- та відеофіксації, результати яких виводяться до моніторингового центру Державної фіскальної служби України. Для забезпечення таких функцій система має базуватись на серверній платформі та мати достатньо високі технічні можливості щодо паролювання інформації, сортування та збереження її за певними критеріями, здатності до моніторингу стану компонентів системи (відеокамер, відеосерверів, вагових комплексів, скануючих систем тощо) з віддалених робочих місць операторів.

Аналітичні спроможності системи відеоконтролю повинні забезпечувати можливість аналізу подій як у режимі “реального часу”, так і шляхом аналізу архівних подій, що зберігаються у базі даних. Обов’язковою умовою є здатність до підключення сторонніх баз даних транспортних засобів та пошук за підключеними базами даних за визначеними номерами автомобілів. За допомогою системи здійснюватиметься контроль за часом перебування транспортних засобів у пунктах пропуску на кордоні, візуальне та звукове інформування операторів СВК про порушення встановлених заборон та обмежень та про наявність/відсутність черг із транспортних засобів на в’їздах до контрольованих територій, а також контроль за проходженням етапів митних формальностей на об’єктах контролю.

Ураховуючи значущість конфіденційної інформації, що міститься в таких системах, їх обладнання (блоки управління, реєстрації та відображення інформації) розміщуються виключно в приміщеннях митних органів, обладнаних системами контролю доступу, включаючи обов’язкове встановлення контрольної відеокамери у такому приміщенні та ведення електронного журналу обліку його відвідувачів. У цілодобовому режимі має здійснюватись і захист системи управління такого комплексу від несанкціонованого доступу. А обмеженому колу посадових осіб, яким надається право доступу до приміщення, де розміщується таке обладнання, та ар-

хівної інформації, забороняється розголошувати, модифікувати, знищувати і несанкціоновано копіювати інформацію системи відеоконтролю.

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 об'єднання баз даних податкових і митних органів, яке пропонувалось як механізм подолання зловживань в обох сферах, то такий підхід видається нам менш ефективним, ніж цілеспрямоване посилення інформатизації кожного напрямку. Підтверджуючи, що й нині митні та податкові бази даних розрізнені та неінтегровані, нам видається занадто оптимістичною думка науковців, що саме це створює можливість ухилення від оподаткування або мінімізації оподаткування 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/аудиту⁸⁴⁶. 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. Через це нам більше імпонує позиція експерта Центру соціально-економічних досліджень CASE Україна, який називає процеси, що відбулись у 2013–2014 рр. «фактичною узурпацією» фіскальним напрямом Міндоходів підрозділу інформаційних митних технологій та монополізацією бази даних митних оформлень. При цьому доречно наголошується, що податкова служба, починаючи ще з 2004 р. мала реплікацію митної бази даних майже в режимі онлайн (15-хвилинні зрізи)⁸⁴⁷.

Вважаємо розвиток інформаційних технологій у сфері державної митної справи надзвичайно результативним резервом підвищення ефективності діяльності митних органів, який дозволить не лише зменшити час для здійснення експортно-імпортних операцій, але й створити передумови для прозорості та злагодженої роботи всіх служб, що здійснюють контроль за міжнародними переміщеннями товарів.

⁸⁴⁶ 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 // збірник тез Науково-практичної інтернет-конференції (Хмельницький, 17 вересня 2015 р.). Хмельницький: Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2015. – 26.

⁸⁴⁷ Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Київ: Центр соціально економічних досліджень CASE Україна. URL: https://www.slideshare.net/IER_Kyiv/ss-79291652 (дата звернення: 20.08.2018).

4.3. Організаційно-правове забезпечення протидії контрабанді та митним правопорушенням

У результаті впровадження адміністративної реформи не лише організаційна структура вітчизняної митної служби зазнала кардинальних змін. Відчутно вплинули на організацію діяльності служби і революційні перетворення норм матеріального і процесуального права у сфері протидії кримінальним правопорушенням, які змінили основні профілі роботи вітчизняних митниць у напрямі їх правоохоронної діяльності. Реорганізація митних та податкових органів, наслідком чого стало створення спочатку Міністерства доходів і зборів, а потім Державної фіскальної служби України вплинула і на систему їх “силових” підрозділів, а новації кримінального, кримінального процесуального та митного законодавства потребують належного впорядкування їхньої діяльності.

Протидія контрабанді та іншим правопорушенням, пов’язаним із незаконним переміщенням предметів через кордон, є пріоритетним завданням для всіх митних адміністрацій країн світу. Зусилля Всесвітньої митної організації спрямовуються на вдосконалення форм і методів такого співробітництва, а держави зацікавлені в координації діяльності своїх митних служб для подолання спроб вчинення шахрайських обходів на кордоні. Цьому сприяє обмін необхідною для протидії контрабанді інформацією, надання взаємної адміністративної допомоги у справах про митні правопорушення, спільні операції з виявлення каналів незаконного переміщення вилучених із легального обігу предметів та речовин і причетних до таких обходів осіб тощо.

Уже давно ні у кого не виникає сумнівів, що митні органи України, крім суто фіскальних функцій з формування доходної частини державного бюджету, виконують функції правоохоронні, спрямовані на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ у сфері переміщення предметів через митний кордон, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків.

Підписана Україною у 2014 р. Угода про асоціацію з ЄС містить низку зобов’язань для нашої країни, виконання яких дозволить стати повноправним членом європейської спільноти. Важливим елементом цієї угоди є положення про гармонізацію законодавства і нормативно-регуляторної бази. Зокрема, уніфікація норм вітчизняного законодавства з європейськими стандартами у сфері запобігання шахрайству та контрабанди.

Зазвичай митні адміністрації кожної країни спроможні самостійно виконувати поставлені перед ними урядами своїх держав завдання, оскільки мають для цього нормативно визначені повноваження та ефективну організаційну структуру, а у своєму розпорядженні – достатні ресурси (технічні, інформаційні та кадрові). Проте є ряд завдань, для виконання яких власних зусиль, навіть спільно із іншими національними органами та спеціальними службами, може бути замало. Саме до таких проблемних напрямів діяль-

ності національних митних органів, який потребує взаємодії з митними та іншими органами іноземних держав, науковці зараховують боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил⁸⁴⁸.

Діяльність митних органів у сфері протидії контрабанді являє собою практичну реалізацію їх правоохоронних завдань. Зміни в системі державних органів, що формують і реалізують митну політику, й активне оновлення норм матеріального і процесуального права у сфері протидії кримінальним правопорушенням суттєво переформатували правові засади роботи вітчизняних митниць у цьому напрямі;

Достатньо широкий інструментарій правоохоронна сфера їхньої діяльності має в напрямі адміністративної юрисдикції, де шляхом застосування публічно встановлених процедур митниці впливають на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контрольних заходів з їх додержання та застосування юридичної відповідальності до порушників. Контроль за виконанням законів, які регулюють порядок здійснення зовнішньоекономічної діяльності, переміщенням транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через митний кордон України, провадження у справах про порушення митних правил, у тому числі участь у розгляді таких справ у судах, а також виконувани завдання з протидії контрабанді – це підстава офіційного зарахування митних органів до правоохоронних⁸⁴⁹.

У ході реалізації державної митної політики сучасні митні органи забезпечують виконання більше двох десятків функцій, різних за своїм спрямуванням. Науковці та практики митної справи сформували багато систем їх класифікації, в основу яких покладено різноманітні характеристики притаманних митницям функцій, проте беззаперечним є виділення трьох традиційних: фіскальної, регуляторної та правоохоронної (або захисної). Авторський колектив, що досліджував управління в митній справі, дійшов висновку, що в контрольній діяльності митних органів основна, як правило, захисна функція, що проявляється у відверненні можливих недоліків, порушень митних правил, здійснення контрабанди, покаранні винних та відновленні порушеної рівноваги в галузі здійснення митної справи⁸⁵⁰. Відтак у рамках поданого дослідження ми зосередимо увагу саме на проблематиці останнього із названих напрямів діяльності.

⁸⁴⁸ *Кривонос М. А.* Організація взаємодії митних органів щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2012. № 1. С. 25–29; *Прокопенко В. В.* Місце міжнародного митного права у системі міжнародного права // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. 2011. Вип. 57. С. 375–380.

⁸⁴⁹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.

⁸⁵⁰ *Кунєв Ю. Д., Коросташова І. М., Мазур А. В., Шапошник С. П.* Управління в митній службі: підручник / за заг. ред. Ю. Д. Кунєва. Київ: Центр навч. літ., 2006. С. 246.

Ю. Д. Кунєв визначає захисну (правоохоронну) функцію головною і такою, що найбільше відповідає реалізації постнекласичних моделей розвитку суспільства, та зауважує, що у США та країнах ЄС ця суспільна функція визначає основні завдання та структуру митних адміністрацій. Учений переконаний, що саме ця функція насамперед спрямована на захист держави від зовнішніх загроз і в широкому розумінні включає: захист національної безпеки держави; підтримання миру та міжнародної безпеки, суспільного порядку, моральності; захист внутрішнього ринку; забезпечення екологічної безпеки, захист інтересів споживачів; створення умов для підтримання законодавчо визначеного порядку переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів; ефективну протидію контрабанді та іншим порушенням митного законодавства; сприяння протидії міжнародному тероризму, злочинності тощо⁸⁵¹.

Погоджуючись із надзвичайною важливістю вивчення іноземного досвіду, застерігаємо від спокуси автоматично приміряти його до вітчизняних умов діяльності та завдань, що стоять перед відповідними державними органами. На нашу думку, дуже влучно зазначив М. А. Погорецький, що з урахуванням вітчизняних традицій, рівня наукової розробки цієї проблеми, корумпованості вітчизняних правоохоронних і судових органів, менталітету, економічних умов, у яких перебуває наша країна, рівня злочинності, а також стану наукової розробленості реформи в Україні жодна із зарубіжних країн для нас на сучасному етапі не може бути ідеальною моделлю для наслідування⁸⁵². Лише критична оцінка такого досвіду у поєднанні з комплексним науковим підходом до проблематики та врахуванням об'єктивних реалій економічних і суспільних відносин можуть спродувати придатний до використання результат.

Автори навчального посібника з протидії контрабанді зазначали, що боротьба зі злочинністю взагалі належить до внутрішньої функції кожної держави. Але за сучасних умов розвитку держав з різним рівнем соціально-економічних відносин ця функція часто переростає національні рамки і вимагає спільних зусиль двох, декількох або всіх країн. Широке міжнародне співробітництво виникає передусім у боротьбі з організованою злочинністю для запобігання та припинення особливо тяжких злочинів, які посягають не тільки на національний, але й наднаціональний правопорядок⁸⁵³.

Сучасні процеси світової інтеграції пропонують людству безпрецедентні можливості. На жаль, ці можливості активно використовуються не лише

⁸⁵¹ Кунєв Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. С. 48–49.

⁸⁵² Погорецький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: монографія. Харків: Арсіс, ЛТД, 2007. С. 148.

⁸⁵³ Контрабанда: засоби попередження та протидії: навч. посібник / Б. В. Романюк, М. І. Камлик, В. В. Коваленко та ін.; за ред. Я. Ю. Кондратьєва, Б. В. Романюка. Київ: МІВВІЦ, 2001. С. 102.

для суспільного блага – ціла низка антисоціальних явищ стає “проблемою без кордонів”⁸⁵⁴. Контрабанда – злочин транснаціональний, аполітичний та практично невикорінний. Контрабанді притаманні витончені форми приховування, ретельна підготовка, знищення слідів злочину, різноманітні форми шахрайства, фальсифікація документів, підкуп свідків та посадових осіб, хабарництво та вчинення насильницьких дій.

Дії злочинних угруповань, які здійснюють кримінальний бізнес через організацію контрабандного переміщення великих партій товарів, стають дедалі активнішими й витонченими. Для груп, які займаються контрабандою, характерний високий рівень організованості, ретельна підготовка, гнучка система зміни форм та методів своєї злочинної діяльності. Всім відомо, що сфера контрабанди фактично взята під контроль організованими злочинними угрупованнями, які мають тісні міжнародні та міжрегіональні зв'язки⁸⁵⁵.

Про тісні міжрегіональні та міжнародні зв'язки окремих злочинних формувань, що спеціалізуються на контрабанді, зазначав Т. В. Мельничук, який у 2010 році досліджував кримінологічні основи криміналізації економічної контрабанди, до предметів якої у той період належали і товари. Він зазначав, що контрабанда вийшла за рамки розуміння її тільки як класичного транскордонного злочину, який перебуває в полі уваги правоохоронців межуючих держав, а з поступальним розвитком світових економічних процесів цей злочин набув міжнародного та організованого характеру. Нагальним питанням було названо пошук оптимального балансу між економічно позитивними та репресивними заходами впливу на митні злочини, зокрема проблема запобігання контрабанді засобами кримінального права⁸⁵⁶.

Питання відповідальності за незаконне переміщення предметів через митний кордон нині врегульовано Митним та Кримінальним кодексами України. За переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем, ст. 482 МКУ передбачає відповідальність у вигляді штрафу в розмірі 100 % вартості товарів (транспортних засобів), з їх конфіскацією. А за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю ст. 483 МКУ передбачає накладення штрафу в розмірі 100 % вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил із конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення

⁸⁵⁴ *Гриненко І. М.* Наркобізнес та національна безпека. Київ: Сфера, 2002. С. 7.

⁸⁵⁵ Економіко-правові аспекти розвитку транспортних систем: зб. наук. праць / гол. ред. Л. В. Багрій-Шахматов; Одеський нац. морський ун-т. Одеса: Фенікс, 2003. Вип. 5. С. 107.

⁸⁵⁶ *Мельничук Т. В.* Деякі питання кримінально-правового впливу на економічну контрабанду // Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип. 55. С. 591.

товарів. У разі повторного вчинення таких порушень митних правил розмір штрафу подвоюється і становить 200 % вартості товарів.

Кримінальним кодексом України (ст. 201 “Контрабанда” та 305 “Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів”) встановлена відповідальність за переміщення через митний кордон поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів і речовин, що вилучені та/або обмежені в легальному обігу.

Унаслідок декриміналізації товарної контрабанди, відповідно до Закону України від 15 листопада 2011 р. № 4025-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності”, притягнення до кримінальної відповідальності за такий злочин можливе виключно за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації. Тобто якщо безпосередні предмети порушення митних правил не належать до вилучених з легального обігу, то за будь-якої їх вартості допускається застосування виключно адміністративних стягнень.

Вважаємо, що в умовах світової економічної кризи та дефіциту державного бюджету декриміналізація товарної контрабанди призводить до негативних наслідків економіко-правового характеру, оскільки через незаконне переміщення не лише підвищується ризик потрапляння в країну небезпечної продукції, але й за рахунок ухилення від сплати необхідних митних платежів під час ввезення товарів на миту територію України відбувається зменшення дохідної частини бюджету. Ідея пропорційності у визначенні міри відповідальності за адміністративні правопорушення, коли за найбільш суттєві з них розмір штрафу обраховується у відсотках (100–300 %) до вартості безпосередніх предметів порушення митних правил, на нашу думку, не справила належного ефекту. На низький рівень виконання рішень у справах про порушення митних правил вказує суттєвий дисбаланс накладених та стягнених штрафів. Наприклад, у 2012 р. митними органами було розглянуто 4495 справ про порушення митних правил та застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу на суму 19,62 млн грн. Із цієї суми стягнуто та перераховано до Державного бюджету України 9,45 млн грн, що становило 48 %. За цей же період судами за результатами розгляду 20 035 справ про порушення митних правил (у тому числі тих, що являли собою “декриміналізовану контрабанду”) на суму 2,58 млрд грн було накладено штрафів на суму 103,24 млн грн. Із цієї суми стягнуто та перераховано до Державного бюджету України

11,57 млн грн, що становило набагато менше – 11 %. Кожен наступний рік тенденція до зменшення фактично сплачених сум штрафів прогресувала.

Уже у 2015 р. у розглянутих митницями ДФС 7004 справах про порушення митних правил застосовані адміністративні стягнення у вигляді штрафу на суму понад 615,63 млн грн, а до Державного бюджету України із цієї суми перераховано 20,38 млн грн (3,3 %). За цей же період на розгляд до суду було передано 9767 справ про митні правопорушення на суму понад 1772,88 млн грн та накладено штрафів на суму понад 832,66 млн грн, з яких фактично сплачено 18,611 млн грн, або 2,2 %⁸⁵⁷.

Як бачимо, за три роки і так невисокий відсоток реально сплачених штрафів у 2015 р. (у тому числі за фактами, за які раніше притягали до кримінальної відповідальності) катастрофічно знизився порівняно з 2012 р. та становив лише 2,2 %. Відтак прогнозований результат від декриміналізації товарної контрабанди, який позиціонувався як “економічне покарання за економічні злочини”, не був досягнутий. А реальні економічні втрати правопорушників дуже малі порівняно із вигодами незаконного переміщення товарів через кордон. І насамперед це стосується групи підакцизних товарів, де відсоток прибутків може сягати 300–400 % первинної вартості товарів.

Незважаючи на вимогу Угоди про асоціацію щодо гармонізації акцизних ставок на тютюнові вироби та алкогольні напої, до тепер існують суттєві розбіжності у вартості підакцизних товарів в Україні та країнах ЄС, що створює передумови для спроб незаконного переміщення тютюнових виробів та алкогольних напоїв через кордон. Виявлення фактів незаконних переміщень тютюнових виробів у країні ЄС має стійку тенденцію до збільшення їх обсягу, що можна підтвердити статистичними даними митних органів Закарпатської області. Так, посадовими особами митниці у 2012 р. виявлено 249 спроб незаконного переміщення тютюнових виробів на суму 1 млн 236 тис. грн; у 2013 р. – 133 спроби на суму 1 млн 842 тис. грн; у 2014 р. – 130 спроб на суму 2 млн 130 тис. грн, а у 2015 р. – 160 спроб на суму 3 млн 412 тис. грн. У масштабах країни ситуація із незаконним переміщенням цієї категорії високоліквідних товарів ще більш загрозлива: у 2012 р. митницями було виявлено 3530 спроб незаконного переміщення через кордон тютюнових виробів, що становило 42 % від усіх задокументованих правопорушень; у 2013 р. – 2843 випадків виявлення сигарет, або 51 %; 2014 р. відсоток справ про ПМП за порушення під час переміщення різноманітних тютюнових виробів становить 67 %, або 2045 випадків із 3020 справ, запроваджених всіма митницями України. Результат 2015 р.: із 3049 порушень митних правил у 2234 предметом правопорушення були тютюнові вироби, або 73 %.

⁸⁵⁷ Боротьба з економічною злочинністю та контрабандою. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodobo/155800.html> (дата звернення: 01.08.2018).

Аналіз світової та європейської практики дозволяє констатувати, що, хоча й не у всіх країнах передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду товарів, переважна більшість країн – членів ЄС зараховує такі дії до небезпечних злочинів та передбачає як покарання не лише суттєві штрафи, але й великі терміни ув'язнення. Наприклад, в Ірландії контрабандисту загрожує від 12 місяців (у разі якщо вартість партії не перевищує 5000 євро) до 5 років, у Великій Британії – до 7 років тюремного ув'язнення.

Як правило, покарання співвідноситься з обсягами (або вартістю) незаконно переміщуваних товарів. Законодавство країн, з якими межує Україна, поділяє порушення встановленого порядку переміщення товарів (предметів) через митний кордон на адміністративні та кримінальні. Зазначене цілком узгоджується із нормами пп. 20 та 21 Спеціального додатку Н розділу 1 Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур, якими передбачено, що у випадку виявлення під час митного оформлення митного правопорушення, що вважається незначним, повинна бути надана можливість адміністративного врегулювання цього правопорушення митним органом, що його виявив, а також у випадку здійснення пасажиром митного правопорушення, що вважається незначним, повинна бути надана можливість негайного адміністративного врегулювання цього правопорушення митним органом, що його виявив. Цілком логічно, що у випадках виявлення правопорушення, яке не може вважатись незначним, адміністративне врегулювання такої ситуації не може застосовуватись, а особа підлягає кримінальній відповідальності.

Так, Кримінальним кодексом Словацької Республіки незаконне переміщення через кордон тютюну та тютюнових виробів, алкоголю, інших товарів, що обкладаються акцизним збором, предметів інтелектуальної власності, наркотичних і психотропних речовин, необробленого бурштину вважається злочином. А наступає кримінальна відповідальність за умови завдання шкоди (у тому числі правам та інтересам, що має місце в разі уникнення платежів) на суму понад 266 євро. Упродовж останніх чотирьох років переважна більшість випадків виявлення предметів контрабанди на словацько-українському кордоні становлять тютюнові вироби, предмети інтелектуальної власності, а останній період – необроблений бурштин.

Законодавство Румунії передбачає кримінальну відповідальність за контрабанду у вигляді позбавлення волі та деяких прав:

- за переміщення товарів поза встановленою митною зоною від 2 до 7 років;
- за пред'явлення митниці документів, які містять неправдиві дані від 1 до 7 років;
- за пред'явлення митниці фальсифікованих документів від 3 до 10 років;
- у випадку вчинення зазначених вище порушень групою осіб строк позбавлення волі може бути встановлений від 5 до 15 років.

Контрабандою тут вважається незаконне переміщення товарів, фактурна вартість яких перевищує 4470 євро, а підакцизних товарів – більша ніж 8940 євро, а на кордоні з Україною найчастіше предметами контрабанди стають тютюнові вироби. В законодавстві Румунії відповідальність за незаконне переміщення товарів через кордон диференціюється ще й за місцем або способом його вчинення: якщо порушення вчинене під час переміщення через пункт пропуску на державному кордоні, настає адміністративна відповідальність, а за ті ж самі дії, що вчиняються поза межами встановленого місця перетину державного кордону, на так званому “зеленому” кордоні, настає кримінальна відповідальність⁸⁵⁸.

В Угорщині залежно від обсягу заподіяних майнових збитків може бути розпочато митно-адміністративне провадження або згідно з положеннями закону про кримінальне провадження розпочинається слідство. У випадку, якщо сума заподіяних збитків (мити, інші збори та податки, у тому числі акцизний податок та податок на додану вартість) на товари, що не походять з країн – членів ЄС (у тому числі країною походження яких є Україна), не перевищує 320 євро, здійснюється митно-адміністративне провадження, а в разі перевищення цієї суми порушується і кримінальна справа.

До злочинів, які виявляються на кордоні, Кримінальний кодекс Угорщини зараховує “фінансове шахрайство”, що включає такі дії, як податкове шахрайство, зловживання акцизом, контрабанду тощо, тобто будь-яку діяльність, що завдає збитки державному бюджету на суму (несплатених обов’язкових платежів), що перевищує 320 євро. Кримінальне покарання застосовується також до особи, яка виготовляє, отримує, утримує, передає в обіг або продає підакцизний товар з порушенням спеціальних вимог законодавства щодо підакцизних товарів або без дозволу державного органу, чим завдає збитки держбюджету.

Предметом правового захисту від “фінансового шахрайства” є суспільний інтерес щодо дохідної частини державного бюджету, а зобов’язання щодо сплати обов’язкових платежів не обмежується сплатою податків, мита, гарантій, інших передбачених законом обов’язкових платежів, а має ширше поняття, до якого включаються такі форми поведінки, коли особа завдає майнових збитків через обманне невиконання обов’язків щодо їх сплати. За інформацією Національної податково-митної адміністрації Угорщини, практично 99 % товарів, які ввозились нелегально через угорсько-українську ділянку кордону та щодо яких здійснюється провадження, це підакцизні товари (98 % – сигарети, 1 % – алкогольні напої).

Згідно з Кримінальним кодексом Угорщини, фінансове шахрайство як злочин карається у вигляді позбавлення волі, а міра такого покарання залежить від обсягів завданих збитків. Так, за обсягу майнових збитків, який

⁸⁵⁸ Кухар В. В. Декриміналізація “товарної” контрабанди: теорія та практика // Університетські наукові записки. 2013. № 3 (47). С. 411.

вважається незначним і становить від 161 до 1600 євро, може бути призначене покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 2 років; за великий розмір майнових збитків від 1601 до 16 000 євро цей строк може становити до 3 років.

Зі збільшенням обсягу майнових збитків відповідно збільшуються і строки покарання: від 16 001 до 160 000 євро (значний) – 1–5 років позбавлення волі;

від 160 001 до 1 600 000 євро (особливо великий) – 2–8 років; більше 1 600 000 євро (особливо значний) – 5–10 років позбавлення волі.

Як бачимо, у країнах Євросоюзу запроваджено досить суворе кримінальне покарання за незаконне переміщення предметів через кордон, ухилення від сплати митних платежів або нелегальні оборудки із підакцизними товарами.

Вітчизняні методи боротьби з такою протиправною поведінкою порівняно з європейськими видаються менш результативними і занадто ліберальними, не здатними ні запобігти, ні припинити такі форми злочинної діяльності. Одразу після введення нових підходів до відповідальності за незаконне переміщення товарів, вчинене з приховуванням від митного контролю або поза таким контролем, у 2011 р. нами пропонувалось провести відстеження змін розміру сум надходжень до державного бюджету від штрафних санкцій та конфіскації товарів⁸⁵⁹. Проведене нині дослідження дає підставу для сумніву в результативності таких новацій. Адміністративні стягнення у вигляді штрафів та конфіскації предметів правопорушень не досягають бажаного результату. Відсоток реально сплачених штрафів становить мізерну суму від прийнятих рішень, а вартість конфіскованих товарів може становити лише третину ймовірного прибутку від такої операції.

Відтак законодавство України потребує ефективніших та дієвіших методів протидії незаконному переміщенню предметів, насамперед підакцизних товарів, через митний кордон.

У зв'язку з наведеним пропонуємо внесення змін до ст. 201 Кримінального кодексу України в частині повернення до переліку предметів контрабанди товарів у великих розмірах або включення до такого переліку підакцизних товарів.

Повноваження з організації та здійснення захисту економічних та митних інтересів населення та держави у всіх країнах Європи надані митним адміністраціям, в арсеналі котрих давно є оперативно-розшукові заходи.

Всесвітня митна організація, як зазначає С. В. Ківалов, будучи справжнім штабом співробітництва держав і міжнародних організацій у правотворчій і правозастосовній діяльності у сфері міжнародних відносин, координує роботу національних митних служб у рамках існуючих багатосторон-

⁸⁵⁹ Дорофеева Л. М. Особливості відповідальності за порушення митних правил у зв'язку із декриміналізацією контрабанди // Право: Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2011. Вип. № 17. С. 138.

ніх договорів у цій сфері, більша частина яких укладена саме під егідою ВМО⁸⁶⁰. За висновком І. Г. Бережнюка, сучасна ВМО – це єдина міжнародна організація, що має компетенцію в питаннях митної справи й може повною мірою називатися голосом міжнародного митного співтовариства⁸⁶¹. В. В. Ченцов обґрунтовано зараховує до головних завдань ВМО (крім гармонізації та уніфікації митних систем шляхом створення стандартів, спрощення митних процедур й удосконалення митного законодавства) розвиток міжнародного співробітництва. У зв'язку із чим відзначає тісні контакти Всесвітньої митної організації з Інтерполом, Службою ООН з контролю над наркотиками, Контртерористичним комітетом Ради безпеки ООН, іншими міжнародними організаціями для виконання вищезазначених завдань⁸⁶².

Правову основу міжнародного співробітництва в питаннях протидії намаганням уникнути встановленого порядку переміщення товарів та предметів через кордон становлять декілька міжнародних конвенцій, кожна з яких охоплює певний напрям такого співробітництва. Як відомо, міжнародні договори укладаються між державами для конкретного і чіткого визначення їх взаємних прав та обов'язків, зокрема у сфері співпраці та взаємної допомоги в митних справах. Договірна форма закріплення міжнародних митних відносин обумовлює стабільність міжнародного правопорядку. Реалізація положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., що набула чинності у 1980 р., отримала своє практичне значення в міжнародних договорах, укладених державами в галузі митної справи⁸⁶³.

Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (Киотська конвенція) зазначає, що одним з основних принципів досягнення її мети має стати співробітництво з іншими національними органами влади, митними службами інших держав і торговими співтовариствами в усіх випадках, коли це можливо. Акцентовано увагу на необхідності протидії всім видам протиправної поведінки під час переміщення товарів через кордон, насамперед таким, що не становлять складу кримінального злочину. Саме в цій Конвенції (Додаток Н) міститься визначення поняття “митні правопорушення”, під яким розуміється будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства⁸⁶⁴.

⁸⁶⁰ Ківалов С. В. Всесвітня митна організація: історія і сучасність // Митна справа. 2009. № 6. С. 6.

⁸⁶¹ Бережнюк І. Г., Кредісов А. І. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні // Журнал європейської економіки. 2009. № 7. С. 169.

⁸⁶² Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. С. 162–163.

⁸⁶³ Борисов К. Г. Международное таможенное право. 2-е изд., допол. Москва: Изд-во РУДН, 2001. С. 208.

⁸⁶⁴ Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур: затверджена Радою митного співробітництва 18.05.1973 р. (у ред. Брюссельського протоколу 1999 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643 (дата звернення: 01.08.2018).

Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі) повною мірою спрямована на розвиток співробітництва між митними адміністраціями в напрямі протидії порушенням митного законодавства. Саме в ній міститься визначення “взаємної адміністративної допомоги” як заходів, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для запобігання, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Крім основного тексту, до її складу входять 11 додатків, кожен з яких вважається окремою Конвенцією. Ця особливість впливає на умови приєднання до цього міжнародного договору: обов’язковим є приєднання не лише до самої Конвенції Найробі, але й прийняття хоча б одного з 11 додатків. Конвенція є базовим документом для запровадження та реалізації багатостороннього співробітництва всіх країн, але не обмежує їх можливості щодо регулювання регіональними або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань такої взаємодії. С. М. Перепьолкін констатує, що з метою організації міжнародного митного співробітництва та взаємної адміністративної допомоги на двосторонній основі кожна держава намагається укласти якомога більше угод з іншими учасниками міжнародних відносин⁸⁶⁵.

Залишаючи питання кваліфікації та відповідальності за порушення митного законодавства у віданні національного законодавства, ця міжнародна конвенція спонукає країни до формування єдиних підходів до організації протидії контрабанді та узагальненого поняття “контрабанда”, під якою пропонує розуміти митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (ст. 1)⁸⁶⁶. Тут вважаємо за можливе звернути увагу на суттєве зауваження професора Є. В. Додіна, який указав на бездіяльність законодавця щодо впровадження міжнародних норм і стандартів Конвенції Найробі у кримінальне, кримінально-процесуальне, адміністративно-деліктне законодавство нашої країни і врахування загальноновизнаної у світовій правоохоронній діяльності термінології та понять, що панують у сфері боротьби з митною злочинністю. Це стосувалось “митного шахрайства”, “порушення митного законодавства” та інших понять, що вже давно знайшли своє місце в деліктному законодавстві значної частини країн – учасниць Конвенції⁸⁶⁷.

⁸⁶⁵ *Перепьолкін С. М.* Міжнародно-правове забезпечення надання взаємної адміністративної допомоги з митних питань // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. 2010. № 1 (4). С. 67.

⁸⁶⁶ Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. URL: <http://www.liga.kiev.com> (дата звернення: 01.08.2018).

⁸⁶⁷ *Додін Є. В.* Митна злочинність: поняття та структура // Митна справа. 2010. № 3. С. 21.

Я. М. Кістанова дослідила: інтенсифікація інтеграційних процесів в Європі, що, безумовно, має позитивні наслідки в усіх сферах життя суспільств держав-членів, одночас спричиняє і зростання кількості правопорушень у митній сфері й підвищення їх якісних характеристик, що майже нівелює самостійні зусилля держав із боротьби з ними і викликає необхідність тіснішого адміністративного співробітництва між відповідними компетентними органами держав – членів ЄС, спрямованого на боротьбу із митними правопорушеннями ⁸⁶⁸.

Збільшення території Європейського Союзу, пов'язане з прийняттям до його складу нових країн-членів, привело до появи спільного кордону між Україною та Європейським Союзом, довжина якого близько 1400 км. З урахуванням такого тісного сусідства, зумовленого передусім питаннями економічної безпеки та забезпечення надійного захисту громадян ЄС та України, відбулася активізація українсько-європейського співробітництва в галузі митної справи ⁸⁶⁹.

На основі аналізу права ЄС і митної статистики науковцями були виокремлені найбільш часто скоювані митні правопорушення, на боротьбу з якими найуважливіше скеровують свої зусилля держави – члени ЄС і негативні наслідки скоєння яких найістотніше відчуває економіка ЄС. Адміністративно-правове співробітництво у цих сферах має пріоритетне для ЄС значення, особливо щодо узгодження методів відбору та збирання митної і поліцейської інформації. До них належать: ввезення фінансових ресурсів до ЄС; боротьба з незаконним обігом наркотиків; боротьба з піратством та іншими порушеннями прав інтелектуальної власності ⁸⁷⁰.

Про спрямування спільних зусиль митних служб держав – членів Євросоюзу на організацію тісної співпраці для недопущення значних порушень митного правил, у тому числі на міжнародному рівні, вказував З. О. Бурічко. Він зазначав, що кількість тих митних служб, у тому числі за межами Євросоюзу, з якими укладаються угоди про співробітництво постійно зростає. Таке співробітництво стало неминучим саме в напрямі боротьби з контрабандою наркотиків, зброї, сигарет, а також з махінаціями у зв'язку з наданням субсидій на експорт сільськогосподарських товарів з території Євроринку ⁸⁷¹.

Цілком погоджуємося з думкою, що забезпечення державами ефективною боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил безпосере-

⁸⁶⁸ Кістанова Я. М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. С. 89.

⁸⁶⁹ Дорош М. М. Розвиток співпраці митних органів України з митними органами держав – учасниць Європейського Союзу // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. 2015. № 813. С. 27.

⁸⁷⁰ Кістанова Я. М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. С. 204.

⁸⁷¹ Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З. О. Бурічка. Тернопіль: Астон, 2002. С. 115.

дньо залежить від сформованих у рамках національного й міжнародного рівнів організації та координації участі національних митних органів у взаємодії з питань надання взаємної адміністративної допомоги, нормативних та інституційних засад (структурних елементів) такої діяльності⁸⁷².

Національне митне, адміністративне та кримінальне процесуальне законодавство дає можливості здійснення міжнародного співробітництва різних державних та правоохоронних органів, у тому числі в питаннях протидії митним правопорушенням. При цьому не завжди суб'єктами такої взаємодії можуть виступати вітчизняні митні органи.

У багатьох випадках надання взаємної допомоги являє собою єдиний можливий шлях отримання інформації, необхідної для розслідування шахрайських оборудок. Інформаційний обмін, що здійснюється шляхом надсилання запитів митної адміністрації України до відповідної митної адміністрації іноземної держави або надання інформації, дослідники зараховують до найпоширенішої форми взаємної адміністративної допомоги в практиці митних органів України⁸⁷³.

Про надзвичайну актуальність співпраці та обміну інформацією з компетентними органами іноземних держав у рамках взаємної адміністративної допомоги свідчать її результати. Так, наприклад у 2012 р. з метою перевірки законності здійснення зовнішньоекономічних операцій та повноти сплати обов'язкових митних платежів до митних адміністрацій зарубіжних країн направлено понад 4230 запитів про надання адміністративної допомоги, за результатами якої митними органами заведено 984 справи про порушення митних правил на суму понад 405 млн грн.⁸⁷⁴ У 2015 р. взаємодія здійснювалася з 65 митними адміністраціями держав – членів Всесвітньої митної організації. За наслідками річної співпраці було заведено 804 справи про порушення митних правил на суму 879,1 млн грн, що становило 4,5 % від загальної кількості справ заведених митницями з початку 2015 р. та майже 50 % від загальної вартості предметів правопорушень. Крім того, за матеріалами перевірок проведених спільно з митними органами іноземних держав підрозділами податкового та митного аудиту встановлено несплату обов'язкових митних платежів у сумі 67,1 млн грн. А за фактичними обставинами, інформація про які отримана в ході взаємодії з

⁸⁷² *Кривонос М. А.* Організація взаємодії митних органів щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2012. № 1. С. 28–29.

⁸⁷³ *Перельокін С. М., Горбонос В. В.* Національно-правова регламентація взаємної адміністративної допомоги з митних питань // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2011. № 1. С. 92.

⁸⁷⁴ Інформаційна довідка щодо результатів роботи митних органів у напрямку протидії митним правопорушенням упродовж 2012 року // Боротьба з економічною злочинністю та контрабандою. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/155800.html> (дата звернення: 01.08.2018).

митними адміністраціями іноземних держав, розпочато 46 кримінальних проваджень⁸⁷⁵.

Взагалі значення обміну інформацією важко переоцінити, адже в ході цієї діяльності може бути зібрана і передана така інформація: місце товарів, транспортних засобів, фізичної або юридичної особи; місце, час і причина контролю; маршрут і призначення; дані супроводжуваних осіб, підозрюваних або водіїв транспортних засобів; види транспортних засобів; транзитні вантажі; обставини, за яких розкрилися товари, транспортні засоби, дії або особа. Отже, науковці роблять єдиний правильний висновок щодо особливостей поводження з такою інформацією: якщо ця інформація була зібрана в ході таємного розслідування, слід вжити заходів, щоб таємність не зазнала небезпеки⁸⁷⁶. Питання поводження з такою інформацією потребують конфіденційності, а процедура отримання (за умови, що така діяльність має залишитись поза сприйняттям підозрюваних осіб) – застосування оперативно-розшукових заходів або негласних слідчих дій.

Про необхідність надання вітчизняним митним органам права здійснювати оперативно-розшукові заходи говорилось багато, довго і на різних рівнях. Здійснення митними органами оперативно-розшукової діяльності є загальносвітовою практикою, а серед країн Європейського Союзу та країн СНД лише митна служба України не має права проведення оперативно-розшукової діяльності⁸⁷⁷.

За результатами аналізу європейського досвіду роботи митних адміністрацій у правоохоронному напрямі І. Г. Бережнюк зазначав, що митні органи ЄС мають право організовувати й реалізувати оперативно-розшукову діяльність, пов'язану з: отриманням, нагромадженням, обробкою і перевіркою інформації, що стосується зовнішньоторговельного товарообігу; можливістю секретного спостереження; використанням допомоги осіб, не задіяних у митній службі, а також правом на застосування засобів безпосереднього примусу у формі застосування фізичної сили та індивідуальних технічних і хімічних засобів або засобів, призначених для обеззброєння і конвоювання осіб⁸⁷⁸.

В ідеї надання митницям права провадити оперативно-розшуковою діяльність є багато прихильників і багато противників, у кожної сторони є

⁸⁷⁵ Інформація про проведення заходів митницями ДФС із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з митними правопорушеннями. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/231912.html> (дата звернення: 01.08.2018).

⁸⁷⁶ Кришталь Д. О. Основи адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України в контексті боротьби з організованою злочинністю // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): наук.-практ. журнал. 2008. № 19. С. 264–272.

⁸⁷⁷ Ченцов В. В., Гармаш Є. В. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг // Вісник Академії митної служби України. 2007. № 4. С. 119.

⁸⁷⁸ Бережнюк І. Г. Реформування митної системи Польщі // Вісник Академії митної служби України. 2002. № 3. С. 8–9.

переконливі аргументи. Якщо вдатися до аналізу кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства інших країн, можна констатувати таке: всім митним службам держав – членів Європейського Союзу їх національними законодавствами надані повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності. В контексті майбутнього розширення ЄС за рахунок нових членів Європейська комісія вжила всіх необхідних заходів для того, щоб подібні повноваження були також надані й митним адміністраціям країн-кандидатів.

Проблематика надання вітчизняним митним органам права на здійснення оперативно-розшукових заходів уже 25 років є предметом наукових дискусій. Професор Д. В. Приймаченко зазначав, що основним недоліком правового статусу митних органів України є невідповідність їхньої діяльності міжнародним стандартам, оскільки митні органи України не мають права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, яка є характерною функцією відповідних служб іноземних країн⁸⁷⁹.

Відсутність у митних органів нашої країни права на здійснення такої діяльності призводить до того, що відповідні розвідувальні та оперативні підрозділи іноземних служб під час проведення міжнародних операцій відмовляються надавати необхідну інформацію та розглядати митну службу України як рівноправну. У 2000 р. Л. В. Деркач окреслив проблему значного обмеження можливості участі українських митників у міжнародній співпраці у напрямі боротьби з наркобізнесом через те, що оперативні підрозділи митних та спеціальних служб інших країн далеко не завжди інформують Держмитслужбу про проведення багатоходових міжнародних операцій щодо припинення контрабанди наркотиків. Це пов'язано з тим, що, за їхнім твердженням, митна служба України не має зафіксованого законодавством права на проведення оперативно-розшукової діяльності⁸⁸⁰. Досвід митних органів сусідніх країн, які мають у своєму арсеналі такі інструменти, пропонував вивчати та використовувати В. Бойко⁸⁸¹. Тим більше, що у митних органів пострадянських республік прискорене засвоєння та впровадження методів оперативно-розшукової діяльності вважалось основним резервом підвищення ефективності правоохоронної діяльності митних органів⁸⁸².

У 2010 р. К. В. Антонов і В. В. Варава також наполягали на тому, що право оперативно-розшукової діяльності необхідне митним органам не

⁸⁷⁹ *Приймаченко Д. В.* Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття // Митна справа. 2004. № 6. С. 15.

⁸⁸⁰ *Деркач Л. В.* Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра. Київ: Книга, 2000. С. 81.

⁸⁸¹ *Бойко В.* Проблеми правового та процесуального вдосконалення дізнання в митній службі України // Вісник Академії митної служби України. 2000. № 1. С. 62.

⁸⁸² *Основы таможенного дела: учебник / под общ. ред. В. Г. Драганова; Рос. таможенная академия ГТК РФ. Москва: ОАО "Экономика", 1998. С. 554.*

лише для протидії та запобігання проявам контрабанди, але й для результативної взаємодії з митними і правоохоронними органами інших держав⁸⁸³.

С. М. Перепьолкін та В. В. Горбонос 6 років тому, розглядаючи вдосконалення взаємної адміністративної допомоги як пріоритетну передумову розвитку митної служби України, для розв'язання проблем діяльності митних органів з її надання насамперед вважали за необхідне дати підрозділам митних органів, що здійснюють заходи з боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, право на оперативно-розшукову діяльність⁸⁸⁴.

Практика свідчить, що контрабанда займає вагомe місце в ряду завчасно спланованих, підготовлюваних та ретельно замаскованих злочинів, що робить її розслідування особливо складним. А дослідники міжнародного досвіду використання агентури правоохоронними органами держав Європи та США позитивно оцінюють функціонування в митних органах оперативно-розшукових підрозділів⁸⁸⁵. Розкрити такі злочини лише традиційними методами важко, а іноді й неможливо, – вважають науковці. Використання у кримінальному процесі даних, отриманих оперативним шляхом, – це об'єктивна необхідність⁸⁸⁶. А формування доказової бази напряму залежить від результатів, отриманих у ході оперативно-розшукової діяльності⁸⁸⁷.

Ще ширше коло можливостей для застосування результатів такої діяльності наводить у своєму дослідженні О. М. Бандурка⁸⁸⁸.

Крім проблематики суто кримінально-процесуальної спрямованості, слід звернути увагу ще на два напрями діяльності митних органів, які можуть отримати інтенсивний поштовх у розвитку за умови наявності відповідних повноважень.

По-перше, це проблематика забезпечення власної безпеки співробітників митних органів та запобігання втягуванню митників у протиправну діяльність. Уже більше шести років як у митницях були ліквідовані відповідні підрозділи. З 2013 р. після утворення Міністерства доходів і зборів та його реорганізації в Державну фіскальну службу питаннями запобігання та

⁸⁸³ Антонов К. В., Варава В. В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2010. № 1 (4). С. 153.

⁸⁸⁴ Перепьолкін С. М., Горбонос В. В. Національно-правова регламентація взаємної адміністративної допомоги з митних питань // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 2011. № 1. С. 95.

⁸⁸⁵ Савченко А. В., Матвійчук В. В., Никифорчук Д. Й., Співак В. М. Міжнародний досвід використання агентури правоохоронними органами держав Європи та США: навч. посібник / за заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ: КНТ, 2005. С. 9.

⁸⁸⁶ Кореневский Ю. В., Токарева М. Е. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам. Москва: Юрлитинформ, 2000. С. 3.

⁸⁸⁷ Костін М. І. Контрабанда. Доказування обставин вчинення злочину на досудовому слідстві. Київ: ДІА, 2003. С. 161.

⁸⁸⁸ Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. С. 115.

профілактики корупційних правопорушень у митницях, які є самостійними установами (юридичними особами), підпорядкованими лише центральному органу виконавчої влади, опікувались підрозділи власної (внутрішньої) безпеки головних управлінь в областях. Не зазнала змін організаційна структура митниці, де і дотепер не створено відповідних підрозділів, навіть після набрання чинності Постановою Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 р. № 706, яка стосувалась питань запобігання та виявлення корупції. Рішенням уряду центральні органи виконавчої влади було зобов'язано утворити (визначити) і забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також забезпечити утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери їх управління⁸⁸⁹.

Вважаємо недопустимою ситуацію, коли в митницях, про корупціогенні ризики в роботі яких говорять абсолютно всі: від пересічного громадянина до Президента України й закордонних експертів, немає підрозділів, уповноважених на підготовку, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції. Існує нагальна потреба у створенні в структурі кожної митниці підрозділу (або посади спеціаліста) з питань запобігання та виявлення корупції, які б забезпечували надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів та антикорупційного законодавства.

Другий напрям, який не може бути достатньо реалізованим митницями за відсутності права на оперативно-розшукову діяльність, стосується обміну з митними органами зарубіжних країн розвідувальними даними й даними профілювання ризиків. Тут перешкодою спеціалісти називають розбіжності у статусі митних адміністрації України та зарубіжних країн, що проявлялись у тому числі через відсутність статусу правоохоронного органу та права на розвідувальну діяльність, які є загальноприйнятими в організації митної діяльності. Відтак невідповідність вимогам, зафіксованим у Рамкових стандартах Всесвітньої митної організації, робить неможливим такий інформаційний обмін⁸⁹⁰.

Незважаючи на переважну однаковість висновків науковців та практиків митної справи, за роки незалежності в Україні митні органи так і не поповнили свій арсенал заходів протидії контрабанді оперативно-

⁸⁸⁹ Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 р. № 706 // Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2826.

⁸⁹⁰ Управління в умовах економічної глобалізації: монографія / за ред. Ю. Є. Петруні. Дніпропетровськ: АМСУ, 2010. С. 193.

розшуковими діями. На нашу думку, дану проблематику слід розглядати у площині як правового, так і організаційного забезпечення.

Активні зміни норм матеріального і процесуального права, що регламентують питання протидії кримінальним правопорушенням, суттєво вплинули на організацію діяльності вітчизняних митниць у напрямі реалізації захисної функції.

Поряд із цим втрата митними органами статусу суб'єкта кримінального судочинства (як органу дізнання) жодним чином не знизила їх активності у сфері протидії злочинності, а посадові особи не припинили боротьбу зі спробами переміщення предметів та речовин через кордон поза митним контролем або з приховуванням від такого контролю – боротьба з контрабандою залишається їх пріоритетним завданням. Для ілюстрування обсягів виявлених фактів протиправної поведінки, спрямованої на незаконне переміщення, через кордон, пропонуємо звернутись до статистичних даних за 2012 р. (коли відбулись зміни в порядку здійснення кримінального провадження) та за 2015 р.

Упродовж 2012 р. (період до 19.11.2012 р.) митними органами України було порушено 172 кримінальні справи про контрабанду на суму 28,78 млн грн. Основними предметами контрабанди ставали: наркотичні засоби (121 справа (70 %)); зброя (26 справ (15 %)); культурні цінності (11 справ на суму 676 168 грн (6 %)); продовольчі товари (6 справ на суму 23 841 005 грн (3,4 %)); транспортні засоби (3 справи на суму 1 421 278 грн (1,7 %)); сильнодіючі речовини (3 справи (1,7 %)); отруйні речовини (2 справи (1,1 %)); промислові товари (1 справа на суму 2 843 274 грн (0,55 %)); спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації (1 справа (0,55 %)).

Уже в грудні 2012 р. українськими митницями не порушувались кримінальні справи через набрання чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України від 13 квітня 2012 р., відповідно до якого митні органи виключені з переліку органів, уповноважених розпочинати досудове розслідування. Для порівняння: у грудні 2011 р. митницями порушено 27 кримінальних справ про контрабанду на суму 81,26 млн грн.

Проте зміни в правовому статусі митниці як учасника кримінально-процесуальної діяльності не знизили темпів пошукової роботи. Лише за період з 20 листопада до 31 грудня 2012 р. митними органами України до правоохоронних органів направлено 563 повідомлення про виявлення ознак контрабанди. Взагалі ж протягом січня – грудня 2012 р. митними органами виявлено та задокументовано 23 386 фактів порушення митних правил на суму 1,99 млрд грн. Ураховуючи, що не в усіх випадках виявлення митних правопорушень закон вимагає вилучення предметів, що намагались незаконно перемістити через кордон, слід зазначити, що із зазначеної кількості лише в 15 744 справах реально вилучено предмети правопорушень на суму 760,39 млн грн.

Заслуговує на увагу і діяльність з протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів: упродовж 2012 р. митними органами України вияв-

лено 2172 факти незаконного переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. З незаконного обігу вилучено: 6,88 кг героїну; 103,92 кг кокаїну; 0,424 кг опію; 30,882 кг канабісу; 0,314 кг смоли канабісу; 0,507 кг макової соломи; 8795 пігулок, 1568 капсул і 0,3 л наркотичних засобів, обіг яких обмежено. Поряд із цим митниціями вилучено 52 468 таблеток, 12 612 капсул і 3,84 кг різноманітних психотропних речовин, а також 22 769 кг та 7060 пігулок, 426 капсул і 25,32 л хімічних сполук, які належать до прекурсорів. За цими фактами було порушено 121 кримінальну справу (за аналогічний період 2011 р. виявлено 1969 фактів, порушено 114 кримінальних справ). З метою встановлення джерел і каналів переміщення наркотичних засобів та осіб, які беруть у цьому участь, відповідно до ст. 456 Митного кодексу України, спільно з оперативними підрозділами правоохоронних органів проведено 28 контрольованих поставок⁸⁹¹.

У 2015 р. митниціями ДФС порушено 17 808 справ про порушення митних правил на суму понад 1787,19 млн грн, з яких у 8529 справах реально вилучено предмети правопорушень на суму понад 628,98 млн грн. Переважно це промислові товари, продукти харчування, валюта і транспортні засоби.

Поряд із цим припинено 970 фактів переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин їх аналогів та прекурсорів з порушенням митного законодавства. Безпосередньо митниціями ДФС виявлено та вилучено: 736,2 кг героїну, 56 кг гашишу, 24,2 кг канабісу, 2,8 кг кокаїну; 0,3 кг, 10 578 таблеток, 285 ампул, 2442 капсули наркотичних засобів; 14,5 кг, 0,03 л, 22 670 таблеток, 122 ампули, 13 978 капсул психотропних речовин, а також 21 114 кг, 0,1 л, 1527 таблеток прекурсорів.

Також митниціями ДФС виявлено 574 випадки незаконного переміщення через митний кордон України зброї та боєприпасів, а з незаконного обігу вилучено: 0,997 кг вибухових речовин, 3 одиниці гладкоствольної зброї, 18 одиниці бойової (нарізної) зброї, 12 одиниць газової зброї, 374 одиниці холодної зброї, 20 одиниць пневматичної та спортивної зброї, 2659 шт. набоїв до гладкоствольної та нарізної зброї та 1517 шт. інших видів набоїв, 226 одиниць спеціальних засобів.

Завдяки вжитим митниціями ДФС організаційно-практичним заходам та проведеній аналітично-пошуковій роботі за 6 місяців 2018 р. виявлено 22 447 порушень митних правил із вартістю предметів правопорушень на суму понад 986 млн. грн. Зауважимо, що порівняно з аналогічним періодом минулого року кількість складених протоколів про ПМП збільшилась на 57,6 %. За півроку митними органами було припинено

⁸⁹¹ Інформаційна довідка щодо результатів роботи митних органів у напрямку протидії митним правопорушенням упродовж 2012 року // Боротьба з економічною злочинністю та контрабандою. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/155800.html> (дата звернення: 01.08.2018).

194 спроби протиправного переміщення зброї та боєприпасів, виявлено 371 факт незаконного переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. З порушенням законодавства намагались перемістити: 14,6 кг кокаїну, 5,3 кг героїну, 20,3 кг екстракційного опію, 2 859 таб., 457 капс., 22 амп. інших наркотичних засобів; і ще 5,4 кг, 43 767 таблеток, 2014 капсул, 20 ампул, 0,02 л психотропних речовин; а також 1407 кг, 16 522 л, 28 994 таблетки прекурсорів⁸⁹².

Окрім суто митних правопорушень митні органи виявляють ознаки інших злочинів, інформацію про які невідкладно направляють уповноваженим правоохоронним органам для вирішення питання відкриття кримінальних проваджень. Так, у проведеному нами у 2013 р. аналізі таких повідомлень Чопської митниці Міндоходів було встановлено, що лише 10 % із них стосувались контрабанди, передбаченої ст. 201 та 305 КК. У більш ніж 350 випадках виявлення закарпатськими митниками ознак протиправної поведінки, інформація про які надана органам прокуратури, міліції та Служби безпеки України, йшлося про ще вісім видів протиправних діянь: незаконне придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів; незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами; використання підроблених документів; знищення, підробка або заміна номерів вузлів та агрегатів транспортного засобу; незаконне заволодіння транспортним засобом; ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів⁸⁹³.

Даний напрям діяльності в масштабах всієї України ілюструє офіційна інформація Державної фіскальної служби за 2015 р., коли митницями до правоохоронних органів було спрямовано 1613 повідомлень про виявлення ознак кримінальних правопорушень, з яких: 211 повідомлень про виявлення ознак злочину, передбаченого ст. 201 КК України (13 %); 270 повідомлень про виявлення ознак злочину, передбаченого ст. 305 КК України (17 %) та 1132 повідомлення про виявлення ознак інших злочинів (70 %). За 6 місяців 2018 р. митницями ДФС до правоохоронних органів направлено 808 повідомлень про виявлення ознак кримінальних правопорушень, з яких у зв'язку з виявленням ознак злочину, передбаченого ст. 201 КК України, – 64 повідомлення, у зв'язку з виявленням ознак злочину, передбаченого ст. 305 КК України, – 236 повідомлень, у зв'язку з ви-

⁸⁹² Інформація про проведення заходів митницями ДФС із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з митними правопорушеннями. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodovo/231912.html> (дата звернення: 03.08.2018).

⁸⁹³ Дорофеева Л. М. Особливості кримінально-процесуальної діяльності митниць в умовах реформування законодавства // Порівняльно-аналітичне право: електронне наук. видання. 2013. № 4. С. 285.

явленням ознак злочинів, передбачених іншими статтями КК України, направлено 508 повідомлень⁸⁹⁴.

Після змін законодавства, що відбулись 20 листопада 2012 р., митниці більше не проводять невідкладних слідчих дій у справах про контрабанду, проте у 2013 р. окремі їх підрозділи формально отримали повноваження проводити негласні слідчі (розшукові) дії за дорученням слідчого, який здійснює досудове розслідування злочину. Зазначені повноваження базуються на нормах ст. 41 та ч. 6 ст. 246 КПК, котрі визначають суб'єктами виконання таких доручень оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства⁸⁹⁵. При цьому залучатись до участі в кримінальному провадженні можуть лише окремі підрозділи, виключно за ініціативою та на виконання доручення слідчого. Науковці та практичні працівники насамперед відреагували на такі зміни в контексті здійснення процедури контрольованої поставки, яка відповідно до ст. 456 МКУ проводиться в порядку, який визначається спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону, погодженим із Генеральною прокуратурою України. Зокрема, професор Є. В. Додін висловив сподівання, що через наділення з червня 2013 р. митних органів повноваженнями на проведення оперативно-розшукової роботи порядок проведення такої поставки підлягає перегляду з урахуванням нових можливостей цих органів⁸⁹⁶. Однак уже п'ять років посадові особи митних органів України продовжують брати участь у проведенні контрольованих поставок, керуючись неактуальними правовими актами.

Завдяки змінам законодавства, що відбулись у 2013 р., відколи до числа суб'єктів виконання доручень слідчого на проведення негласних слідчих дій були включені оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, практичні спеціалісти та науковці відновили дискусії про необхідність здійснення митними органами оперативно-розшукових заходів.

За період, що минув з 2013 р., коли у переліку підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність (ст. 5 Закону "Про оперативно-розшукову діяльність"), з'явилися оперативні підрозділи органів доходів і

⁸⁹⁴ Інформація про проведення заходів митницями ДФС із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з митними правопорушеннями. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/231912.html> (дата звернення: 03.08.2018).

⁸⁹⁵ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. // Голос України. 2012. № 90–91.

⁸⁹⁶ Додін Є. В. Міжнародне співробітництво з питань протидії порушенням митного законодавства // Митна справа. 2012. № 4. С. 161.

зборів – оперативні підрозділи податкової міліції та підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою⁸⁹⁷, митні органи України зазнали ряд організаційних та функціональних реформ, проте спеціалізовані підрозділи (оперативні в розумінні кримінального процесуального законодавства) створені так і не були; не було внесено змін у Митний кодекс України, як і не видано підзаконних нормативних актів, які б визначали спеціальний порядок здійснення такого роду діяльності та коло посадових осіб митниці, уповноважених на її проведення.

Що стосується постійних змін назв, організаційної структури та функцій підрозділів митниць, що забезпечують протидію митним правопорушенням, то слід зазначити їх доволі безсистемний характер, обумовлений скоріше ситуативними рішеннями, ніж довгостроковою концепцією. Так, через суб'єктивні намагання керівництва Міндоходів посилити керівний вплив на митниці в структуру та штатний розпис останніх були внесені зміни, внаслідок яких припиняли свою діяльність підрозділи боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митних органів. Відповідно до наказу Міндоходів від 02 грудня 2013 р. № 741 замість ліквідованих управлінь, укомплектованих посадовими особами митниць, було утворено підрозділи податкової міліції як оперативні підрозділи для виконання аналогічних завдань із функціональним підпорядкуванням Головному оперативному управлінню Міндоходів, а не керівнику митниці. У ході такої реформи не було взято до уваги, що ні повноваження податкових міліціонерів, визначені Податковим кодексом України та Законом України “Про міліцію”, ні порядок і умови проходження ними служби, не надають таким посадовим особам правових підстав здійснювати функції з протидії контрабанді та порушенням митних правил, визначені Митним кодексом України та міжнародними угодами.

Так само складно знайти логіку і послідовність у реформуванні центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого належить реалізація державної митної політики: за шість років з грудня 2012 р. замість Державної митної служби України було утворено Міністерство доходів і зборів, яке у 2014 р. реорганізовано в Державну фіскальну службу України, а у 2015 р. 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, став Мінфін. В умовах такої активної трансформації, на жаль, складно розраховувати на вдосконалення понятійного апарату й узгодженість норм, у тому числі щодо оперативно-розшукового законодавства.

І якщо шість років тому конструкція ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” уже була розмитою та неприйнятною до ви-

⁸⁹⁷ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

користання щодо митниць⁸⁹⁸, то нині вона потребує змін ще і через ліквідацію підрозділів податкової міліції. Якщо врахувати аналогію формування оперативних підрозділів, уповноважених на проведення оперативно-розшукових заходів, в інших правоохоронних органах, можна виділити спільні риси: це, як правило, невеликий структурний підрозділ з прямим підпорядкуванням керівнику або одному із заступників керівника органу, посадові особи якого працюють в умовах режимних обмежень та мають фактичне право на застосування спеціальних засобів та зброї. Проходження служби оперативними працівниками, як правило, відбувається на підставі різного роду статутів, вони саме “служать”, а не “працюють” відповідно до Кодексу законів про працю та законодавства про державну службу, як посадові особи митниць.

Як і багато років тому залишається відкритим питання: посадові особи якої саме структурної одиниці уповноважені на проведення ОРД, оскільки наведених у Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність” “підрозділів органів доходів і зборів, які ведуть боротьбу з контрабандою”, з одного боку, буквально не існує (з такою назвою), а з іншого – завдання боротьби з контрабандою стоїть практично перед усім особовим складом митниці. Зважаючи на пряму заборону проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами органів, зазначених у ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, назва наділеного спеціальними повноваженнями підрозділу обов’язково має узгоджуватись із структурою митниці та враховувати функції та завдання, що виконуються окремими управліннями і самостійними відділами.

Виходячи з того, що в усіх митницях організація боротьби з контрабандою є основним напрямом діяльності управлінь протидії митним правопорушенням, цілком логічним видається внесення змін в абзац 7 зазначеного Закону з тим, щоб надати повноваження на здійснення оперативно-розшукових заходів оперативними підрозділами Департаменту ДФС та управлінь митниць, які забезпечують організацію протидії митним правопорушенням, та ввести такі оперативні відділи до складу управлінь. Аналогічні пропозиції формувались нами і раніше, проте не були враховані.

У подальшому є необхідність вдосконалення та уніфікації митного і кримінально-процесуального законодавства в частині правового забезпечення фактичної реалізації повноважень митних органів на здійснення оперативно-розшукових заходів щодо суспільно небезпечних діянь, пов’язаних із незаконним переміщенням предметів через кордон. З метою організаційного забезпечення такого роду діяльності ми вже доводили необхідність регламентації на рівні відомчих розпорядчих документів умов та порядку проходження служби в таких підрозділах, яка матиме відмін-

⁸⁹⁸ Дорофєєва Л. М. Вплив нового Кримінального процесуального кодексу України на роботу митних органів // Право: Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2012. Вип. № 19, т. 4. С. 129.

ності від звичайних умов трудових відносин інших посадових осіб митних органів та враховуватиме: спеціальні вимоги до освіти і підготовки претендентів на такі посади, особливий напрям професійної підготовки та підвищення кваліфікації, а також системи захисту й обробки інформації, яка може бути отримана в ході оперативно-розшукових заходів.

Ураховуючи наведене, слід зазначити, що проведені у період з 2012 р. зміни митного та кримінального процесуального законодавства формально дають підставі для здійснення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій посадовими особами митниць ДФС та іншими підрозділами органів доходів і зборів. Однак фактично ні організаційна структура, ні нормативно-правова база не створюють умови для практичної реалізації зазначених норм, хоча як і в абсолютній більшості держав світу захисна функція митних органів повинна мати в арсеналі механізмів її реалізації оперативно-розшукові заходи.

В умовах євроінтеграційних процесів міжнародне співробітництво з питань протидії митним правопорушенням набуває все більшого значення в діяльності митних органів України. Одним із важливих факторів підвищення ролі вітчизняних митних органів у такому співробітництві має стати реальне посилення їх правоохоронної функції.

ПІСЛЯМОВА

Проведений аналіз історії виникнення, етапів становлення, формування та реформування системи митних органів дає змогу визначити місце української митниці в механізмі держави, а також намітити пріоритетні напрями вдосконалення організації та діяльності цього інституту в сучасних умовах глобалізації та євроінтеграції.

У процесі вивчення обраної тематики досліджено процес створення та розвитку митних органів Європи та наявні моделі їх побудови. Предметом опрацювання стала організація діяльності сучасних митних адміністрацій країн Євросоюзу. За неповні сто років європейські країни пройшли шлях від ідеалістичних мрій про загальноєвропейську інституцію у формі Пан'європейської унії до формування наднаціонального міжнародного об'єднання суверенних держав, яке базується на демократичних засадах. За своєю суттю Європейська спільнота насамперед являє собою союз економічний та митний. Функціонування митних адміністрацій ЄС базується на уніфікованих правилах та єдиних стандартах діяльності, спрямованих на захист фінансових інтересів Союзу та країн-учасниць, протидію несправедливої і незаконної торгівлі (з одночасною підтримкою законної комерційної діяльності), захист і безпеку Союзу і його резидентів, навколишнього середовища, а також забезпечення належного балансу між митним контролем та розвитком законної торгівлі. Погоджуючися, що розвинені держави мають багатий досвід регулювання податкових і митних відносин за умов ринкової економіки та поступово виробили свої індивідуальні моделі побудови податкової та митної системи, ми спробували акцентувати увагу на досить новому явищі – трансформації податкової та митної служби шляхом об'єднання в єдиний орган виконавчої влади.

Запорукою належної та злагодженої роботи будь-якої митної структури світу є її вдосконалена, потужна та водночас мобільна й автономна система митних органів. Заручившись думкою фахівців, переконані, що саме від цього аспекту певною мірою залежить благоустрій, захищеність і впевненість у “завтрашньому дні” населення розвинених країн, міжнародної спільноти.

З урахуванням місця та ролі митних адміністрацій країн – учасниць Європейського Союзу в системі національних державних органів та порядку їх формування запропоновано систематизацію європейських митних служб з огляду на порядок управління в країнах Євросоюзу органами, що безпосередньо забезпечують реалізацію митної справи. Зважаючи на існуючу тенденцію до інтеграції владних структур, у тому числі шляхом об'єднання фіскальних функцій в одному відомстві, подано власну класифікацію, яка включає чотири організаційні моделі. Перша містить п'ять митних адміністрацій, що становить 17,8 %, які не підпорядковані жодному міністерству або відомству та є фактично самостійними державними структурами митного спрямування, які підзвітні лише урядам.

Друга група включає 11 митних адміністрацій (39,3 %), чії функції також відокремлені від будь-яких інших державних органів, проте організаційно вони входять до складу Міністерства фінансів. 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 зараховано і стягнення податків (у тому числі митних платежів), і здійснення процедур митного контролю й оформлення. Ці обставини дозволяють зарахувати їх до різних моделей організаційної структури. Третя група об'єднує чотири митні адміністрації (14,2 %), що функціонують як інтегроване податково-митне (фіскальне) відомство. Четверта група сформована із 8 об'єднаних податково-митних адміністрацій (28,7 %), котрі входять до складу фінансових відомств своїх країн як структурна одиниця.

Виділено три варіанти моделей організації управління, характерні для європейських країн. До першого з них, який утворює трирівневу модель управління структурними підрозділами митної адміністрації, належить 20 держав ЄС (71,5 %), які об'єднують 87 % території ЄС та 96 % населення. Другий варіант із 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 обрали одна країна (3,5 %), яка займає 1,5 % території ЄС, де проживає 0,44 % населення. Констатовано, що спрощені схеми врядування (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. При цьому відзначається відсутність єдиної моделі організації їхньої 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 трансформації митних служб серед них не можна знайти двох однакових, оскільки кожна країна формує митні адміністрації з урахуванням усталеного порядку державного управління, історичних звичаїв, способу формування урядових інституцій та є органічною частиною владного механізму.

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 Європейського Союзу.

Передумовами створення сучасної митної адміністрації, яка відповідатиме міжнародним стандартам, задовольнятиме потреби зацікавлених сторін за допомогою ефективного планування справи, управління,

внутрішньої та зовнішньої системи зв'язку, має стати реалізація довгострокової стратегії розвитку митних органів.

Систематизація наявних в ЄС організаційних моделей функціонування митних адміністрацій, яка дозволила розподілити останніх на чотири групи, допомогла синтезувати висновок, що найбільша кількість європейських митних служб (майже 40 %) сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керуванням та контролем міністерства фінансів. Саме така модель дозволяє сконцентрувати зусилля та підвищити ефективність функціонування спеціалізованої моноструктури, не зменшуючи при цьому її керованості з боку центрального державного органу, що формує митну політику. Відтак цей досвід цілком може бути опрацьований та використаний у подальших кроках реформування Державної фіскальної служби України для розробки механізмів функціонування вітчизняної митної адміністрації у формі окремого інституту, підпорядкованого Міністерству фінансів або Кабінету Міністрів України.

З огляду на проаналізовані нормативно-правові акти і законопроекти, висновки науковців та спеціалістів в галузі митної справи діходимо до висновку, що нині, в умовах євроінтеграційного вибору України, немає однозначності щодо напрямів подальшого вдосконалення митних органів.

Крім принципових питань щодо розвитку та вдосконалення митної складової Державної фіскальної служби або відновлення митниці як самостійної державної інституції, дістають розвитку занадто “різновекторні” та недостатньо обґрунтовані ідеї, так:

– у 2013 р. об'єднання податкових та митних органів проводилось із врахуванням досвіду Великої Британії;

– у 2014 р. упродовж трьох місяців спочатку ліквідується Міністерство доходів і зборів та відновлюється самостійність митних органів, а потім несподівано змінюється перетворенням міністерства на Державну фіскальну службу, в складі якої залишаються об'єднані податково-митні органи;

– у 2015 р. пропонується (вноситься законопроект) щодо повної ліквідації митниць як юридичних осіб, а Уряд навіть анонсує передачу окремих митниць на аутсорсинг іноземним компаніям;

– у 2016 р. вноситься законопроект про створення самостійної Національної митної служби України, а до ДФС запрошується для напрацювання плану реформи митної служби України спеціальна місія США, де, на відміну від Великобританії, митні органи об'єднані не з податковими органами, а з прикордонною службою;

– у 2017 р. уряд робить дві спроби реформування територіальних органів ДФС, результатом яких мало б стати приєднання митниць в областях до єдиної в країні Міжрегіональної митниці;

– у січні 2018 р. Кабінет Міністрів України скасовує обидва свої минулорічні рішення та анонсує нові підходи до організації роботи митних органів, а в червні цього ж року з метою виявлення фактів порушення митних правил та унеможливлення ухилення від сплати митних платежів за-

проваджує експеримент, на період реалізації якого право перебувати в зонах митного контролю під час здійснення митних формальностей, а також доступ до автоматизованої системи митного оформлення отримали поліцейські.

Фактично має місце ситуація, коли до завершення одного варіанта реформи запроваджується новий, при цьому не проводиться аналіз результатів попереднього, не надається оцінка проведених змін, не підраховується вартість таких новацій, не ставиться питання про відповідальність.

Через таке розмаїття незавершених змін ні уряд, ні суспільство, ні персонал митних органів не відчують позитивних зрушень, а нестабільність системи та відсутність чіткої перспективи призводять до зміщення пріоритетів. І це в той час, коли від України очікують приведення діяльності митних органів до європейських стандартів та використання кращого світового досвіду. Відтак глибоко переконані, що Україні потрібна сучасна Концепція розвитку митних органів, підготовлена з урахуванням міжнародних стандартів та кращих практик європейських митних адміністрацій.

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА 2019–2029 рр.

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Концепція

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 р.) у рамках зміцнення співробітництва з метою забезпечення виконання спільних цілей і досягнення обґрунтованого балансу між спрощенням і сприянням торгівлі та ефективним контролем і безпекою передбачає зобов'язання Сторін боротися з незаконними діями та шахрайством у митних питаннях, пов'язаних з імпортом, експортом, транзитом товарів та їх розміщенням під будь-яким іншим митним режимом або процедурою. 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.

Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, визначила чотири вектори, за якими передбачено проведення та виконання понад 62 реформ та програм розвитку держави. Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту ЄС визначені одними з найважливіших. Нині між митними стандартами України та стандартами ЄС існують розбіжності, які слід усунути для прискорення інтеграційних процесів в Україні з метою наближення до європейських норм.

Активне реформування митних органів України, що відбувається в період з 2012 р., поки що не приносить очікуваних результатів. І хоча наявні перетворення в організації митної діяльності певним чином ґрунтуються на рекомендаціях Всесвітньої митної організації та Ради Європи, за цей період вітчизняні митниці зазнали реорганізацій, які не завжди вдосконалювали, а скоріше трансформували їх. Зокрема, в умовах об'єднаного функціонування податкових та митних органів у складі Міністерства до-

ходів та зборів, а згодом Державної фіскальної служби України були знівлені такі традиційні функції митних органів, як регулятивна та правоохоронна і не виправдано гіперболізована фіскальна; нестабільність системи та відсутність чіткої перспективи призвели до зміщення пріоритетів, втрати мотивації та відтоку кваліфікованих кадрів; заформалізованість та інертність у прийнятті управлінських рішень, дублювання процедур зумовили втрату оперативності в реагуванні на сучасні проблеми та виклики. У грудні 2018 р. Урядом ухвалене рішення про реорганізацію ДФС шляхом поділу на Державну податкову службу та Державну митну службу, однак в умовах відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби механічна передача функцій, зміна підпорядкування або назви центрального органу чи його структурних підрозділів не сприятимуть якісним змінам у роботі митної системи, на які очікують громадяни та бізнес.

З метою сприяння законній торгівлі та гармонізації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу, зменшення можливостей для вчинення корупційних діянь, підвищення ефективності функціонування та вдосконалення системи управління митних органів Україні потрібна довгострокова програма реформування митної служби.

Мета Концепції

Метою Концепції є проведення реформи митної служби України з урахуванням взятих на себе міжнародних зобов'язань нашої держави (Угода про асоціацію України та ЄС, участь у міжнародних організаціях і приєднання до міжнародних угод універсального характеру з митних питань) та необхідності формування ефективної моделі управління системою митних органів.

Завданням Концепції є впровадження стандартів у митній сфері, сформованих ВМО в результаті проведення комплексного аналізу діяльності митних адміністрацій по всьому світу та їх кращих практик, серед яких: обов'язкові стандарти ВМО, моделі рекомендованої поведінки Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі та Митні прототипи, які визнаються каталізаторами модернізації та являють собою певні інструкції, вироблені на основі практики Євросоюзу.

Реалізація Концепції розрахована на десять років.

Шляхи реалізації Концепції

Відповідно до Митних прототипів, виділяються 19 базових напрямів реформування митної служби:

1. Законодавство. Пропонується формування прозорості, комплексної та ефективної системи митного законодавства, здатної створити умови для

сприяння торгівлі, не знижуючи при цьому рівень безпеки держави та її громадян, для чого необхідно:

- приведення національного законодавства з питань державної митної справи у відповідність до національних і міжнародних зобов'язань і стандартів;

- систематичний моніторинг митного законодавства для виявлення застарілих норм, прогалин та дублювання з іншим національним законодавством, а також невідповідностей міжнародним домовленостям у митній сфері і з митним законодавством ЄС;

- закріплення повноважень вітчизняних митних органів, аналогічних тим, що мають митні органи країн – членів ЄС, у тому числі визначення завдань державних органів у сфері здійснення митної справи та розмежування повноважень між контрольними органами;

- закріплення належних повноважень посадових осіб митних органів, достатніх для виконання завдань митної служби, чітка регламентація умов, за наявності яких ці повноваження повинні здійснюватись; відповідність повноважень співробітників правам людини та демократичним принципам; уведення необхідних гарантій та запобіжних заходів для недопущення зловживання повноваженнями;

- вдосконалення визначення та класифікації митних правопорушень, відповідальності за них і порядку здійснення провадження; чітка регламентація прозорої процедури фіксації порушень митного законодавства, тимчасового вилучення товарів і транспортних засобів, врегулювання та вирішення митних правопорушень; забезпечення права на оскарження;

- забезпечення можливості посадовим особам митних органів реалізувати заходи з протидії контрабанді в частині проведення оперативно-розшукових заходів;

- розвиток міжнародного співробітництва з питань державної митної справи, у тому числі шляхом підписання угод щодо обміну попередньою митною інформацією про товари і транспортні засоби, що переміщуються через кордон; здійснення спільного контролю в пунктах пропуску через державний кордон; взаємного визнання статусів спеціальних суб'єктів митних правовідносин (УЕО); надання взаємної адміністративної допомоги у митній справі; організації співпраці національних митних органів з іноземними та міжнародними правоохоронними органами у сфері боротьби з незаконними переміщеннями зброї, товарів військового і подвійного призначення, наркотичних, психотропних речовин і прекурсорів тощо;

- врегулювання порядку та умов використання інструментів міжнародної технічної допомоги та участі у проектах, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

2. Організація і управління. Видається необхідним створити сучасну митну службу, орієнтовану на надання послуг, діяльність якої відповідає

національній стратегії та міжнародним стандартам, шляхом ефективного управління та планування, для чого необхідне:

- розроблення і реалізація стратегічного плану розвитку, першим етапом якого передбачити проведення реорганізації ДФС шляхом поділу її на Державну податкову та Державну митну службу України;

- розмежування повноважень Кабінету Міністрів України, Мінфіну та Держмитслужби щодо формування державної митної політики, до основних завдань Держмитслужби зарахувати внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної митної політики та державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи на розгляд Міністерства фінансів;

- створення в структурі Держмитслужби підрозділу стратегічного розвитку для планування, координації, зв'язку, відстеження, аналізу та аудиту ефективності заходів із розвитку митної служби;

- наявність у Держмитслужби достатніх повноважень на самостійне вдосконалення структури, організації та внутрішнього розподілу ресурсів з урахуванням процесів перегляду структури, фактичних навантажень та функціональних пріоритетів;

- оптимізація структури Державної митної служби шляхом створення в її складі центрального апарату і територіальних органів – митниць (як юридичних осіб в областях) та митних постів (в якості відокремлених структурних підрозділів митниці); для спрощення системи управління та підвищення координації в центральному апараті доцільно створити 5–6 координаційних центрів за функціональним принципом; для здійснення допоміжних функцій у Держмитслужбі можуть утворюватись підприємства, установи та організації;

- вдосконалення процедури призначення та звільнення Голови Служби, керівників митниць, інших керівників і працівників центрального апарату і територіальних органів;

- деталізація посадових обов'язків для керівних посад центрального апарату і територіальних органів митниці; типізація та уніфікація посадових інструкцій персоналу;

- розробка механізмів призначення на керівні посади на засадах зіставлення та відповідності навичок та здібностей кандидатів з вимогами до посади; впровадження комплексної програми підготовки керівних кадрів;

- організація наукової та науково-технічної діяльності з питань, що належать до компетенції митної служби.

3. Управління кадровими ресурсами. Потребує розробки ефективна система управління кадровими ресурсами, яка б сприяла стратегічному розвитку митної служби та відповідала національному законодавству і міжнародним стандартам, виходячи з позиції, що персонал є найціннішим ресурсом організації, для чого необхідні:

– розробка стратегії та політики в питаннях управління кадровими ресурсами, інтегрованої з національним законодавством та міжнародними стандартами, здатної як урахувати й заохочувати ефективно та раціональне виконання завдань, так і забезпечувати безпеку та захист співробітників;

– формування функцій, повноважень та обов'язків різних підрозділів на об'єктивних даних аналізу посадових вимог, розуміння необхідних компетенцій та навичок;

– організація процесу добору кадрів на чітко визначених функціях, обов'язках та повноваженнях; проведення системного навчання для забезпечення всіх працівників сучасними знаннями, необхідними для виконання завдань, що визначаються функціями, повноваженнями та обов'язками;

– системний контроль за процесами добору, призначення та просування по службі на предмет відповідності кваліфікації та здібностей співробітників вимогам конкретної посади;

– регламентація умов та порядку проведення конкурсного відбору, встановлення спеціальних вимог та додаткових обмежень; спрощення процедури розірвання службових відносин шляхом запровадження первинного прийняття осіб на службу на контрактній основі на період до двох років; упровадження особливостей дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів;

– прозорий процес установлення заробітної плати персоналу, рівень та способи формування якої наперед визначені та здатні забезпечити незалежне виконання посадових обов'язків.

4. Митна етика. Вимагає забезпечення дотримання принципу верховенства права, а також сумлінного, неупередженого, добросовісного, благонадійного, ввічливого, переконливого та професійного виконання обов'язків персоналу, для чого необхідні:

– розвиток і реалізація в митних органах етичних принципів, які передбачають стандарти професійної та особистої поведінки; впровадження системи управління та організації, спрямованої на унеможливлення або зменшення можливостей для неправомірної поведінки та корупції та забезпеченої системою внутрішніх санкцій за недобросовісну поведінку;

– відповідальна позиція вищого керівництва до розробки етичних принципів, їх пропагування та дотримання на власному прикладі;

– відповідність етичних принципів усім нормам Арушської декларації (Декларації ВМО про ефективне управління та професійну етику в митних органах) та іншим рекомендованим правилам міжнародних інституцій;

– наявність передбачених етичними нормами мінімальних вимог до персоналу, а також загальних принципів надання послуг або стандартів діяльності, якими встановлюється очікуваний від митної служби рівень функціонування;

- наявність Кодексу поведінки посадових осіб митних органів, контроль за його дотриманням на всіх рівнях та відповідних заходів дисциплінарного впливу за його недотримання;
- розробка та забезпечення особового складу митних органів сучасним універсальним та багатофункціональним форменим одягом;
- організація операційних систем та процедур таким чином, щоб мінімізувати можливості для недоброчесної поведінки співробітників;
- налагодження співпраці та обміну інформацією між митними органами і судами, прокуратурами та іншими правоохоронними органами щодо порушень законодавства, вчинених співробітниками митниць;
- впровадження систем комунікацій з громадськістю, яка б дозволяла повідомляти про факти неналежної поведінки, шахрайства чи зловживання владою посадовцями митних органів.

5. Навчання. Передбачає розвиток та здійснення навчання, спрямованого на формування стратегії діяльності митної служби, підвищення ефективності функціонування та стимулювання розвитку співробітників належними засобами, для чого необхідні:

- розробка та реалізація довгострокової стратегії навчання, узгодженої зі стратегією митної діяльності, яка базується на міжнародних стандартах;
- забезпечення кадровими ресурсами відомчих навчальних структур та розробка систематично функціонуючих програм, здатних сприяти реалізації стратегії навчання;
- відновлення діяльності, як відомчих навчальних закладів Центру спеціалізованої та спеціальної підготовки працівників митних органів (м. Хмельницький) та Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро);
- вдосконалення системи професійної підготовки персоналу митних органів шляхом упровадження спеціальних тренінгів та використання інноваційних методик, у тому числі через створення Базового навчально-практичного центру; залучення до роботи в ньому сертифікованих міжнародними інституціями тренерів, досвідчених викладачів та кращих практичних працівників;
- встановлення системи обміну кращим досвідом та навчальними матеріалами з національними та міжнародними організаціями, навчальними центрами інших країн;
- наявність спеціалізованих навчальних програм та курсів різних рівнів (для новоприйнятих працівників і для підвищення кваліфікації або поглиблення спеціалізації вже працюючих співробітників) із забезпечення слухачів необхідними для виконання своїх функціональних повноважень знаннями, навичками та методами.

6. Комунікація. Передбачає розвиток й реалізацію стратегії комунікації, спрямованої на швидке та зрозуміле надання інформації та формування платформи співробітництва з усіма зацікавленими особами, для чого необхідні:

– розробка та використання внутрішніх і зовнішніх інформаційних каналів для роз'яснення зацікавленим сторонам стратегії роботи, політики, системи, законодавства, правил і процедур митної діяльності;

– формування та збереження суспільної довіри, отримання підтримки та підвищення рівня впевненості в надійності митної системи шляхом демонстрації її важливої ролі в суспільстві та наданні інформації про результати роботи;

– впровадження на вищому рівні сучасної системи комунікації, спрямованої на формування позитивного іміджу митних органів, швидкого реагування на кризові явища;

– вдосконалення всеосяжної системи внутрішньої комунікації для швидкого та ефективного доведення до персоналу митних органів службової інформації, актуальних даних щодо змін у законодавстві, порядків та методів діяльності, нових методик, процедур та заходів, що впливають на митну службу;

– надання суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності та громадськості однозначної, доступної та своєчасної інформації як із використанням електронних сервісів, так і через засоби масової інформації;

– супроводження кожним митним органом власних сайтів (суб-сайтів єдиної інформаційної системи Держмитслужби), 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;

– доопрацювання вже впроваджених ресурсів, де для зручності іноземних громадян довідкові матеріали розміщуються не лише на українській, але й на англійській та інших мовах;

– розширення порядку роботи зі зверненнями в митних органах власними комунікаційними (у тому числі електронними) ресурсами та заходами, де особа могла б отримати інформацію у максимально короткий строк;

– формування системи підрозділів комунікації на центральному та територіальному рівнях; повернення до штату митниць посад прес-секретаря.

7. Митні зобов'язання. Потребує розробки та запровадження система, яка забезпечує ефективну оцінку та адміністрування митних зобов'язань за допомогою дієвих процесів, процедур та інструментів для їх нарахування, збирання, обліку та управління, для чого необхідні:

– відповідність законодавства з питань класифікації товарів, митної вартості та визначення країни походження товарів міжнародним стандартам та вимогам ВМО, СОТ та ЄС;

– забезпечення учасників зовнішньоекономічної діяльності актуальною інформацією про законодавство з питань тарифного регулювання, класифікації, митної вартості та визначення країни походження товарів;

– модернізація системи контролю визначення митної вартості, забезпечення оновлення та використання під час здійснення підходів, що базуються на міжнародних принципах методології митної оцінки, визначених у документах провідних митних інституцій;

– розробка стандартних алгоритмів дій працівників митниці в ході контролю правильності визначення митної вартості, класифікації, країни походження товарів, правомірності використання пільг та преференцій зі сплати митних платежів до, під час та після їх випуску в заявлений режим;

– розробка та впровадження сучасних систем класифікації товарів та визначення їх походження з метою підвищення рівня передбачуваності та ефективності адміністрування платежів;

– розробка та впровадження у митне законодавство системи критеріїв для осіб, уповноважених надавати фінансові гарантії сплати митних платежів;

– упровадження централізованої системи для ефективного аналізу та обліку надходжень митних платежів; забезпечення сумісності таких моніторингових програм із системами бухгалтерського обліку суб'єктів ЗЕД;

– наявність процедур адміністративного та судового оскарження всіх рішень, пов'язаних із митними зобов'язаннями.

8. Сприяння торгівлі. Передбачає розробку та запровадження заходів, спрямованих на максимальне зниження витрат, часу і вимог до документів та даних, необхідних для здійснення митних та інших формальностей на кордоні, для чого необхідні:

– розвиток партнерства між митними органами (та іншими відповідними урядовими органами, де це можливо) й торговельною спільнотою через прозорі та ефективні процедури, що враховують інтереси законної торгівлі;

– впровадження системи підготовки та прийняття нових митних та адміністративних правил і приписів, яка враховує думку учасників ЗЕД;

– вдосконалення співробітництва митних органів з іншими контрольними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності з метою прискорення товаропотоків та виключення дублювання вимог;

– розробка та застосування спрощених процедур для суб'єктів ЗЕД, які виконують умови і критерії, встановлені митним законодавством;

– впровадження інституту уповноваженого економічного оператора (УЕО) зі збалансованою, прозорою та зрозумілою системою оцінки претендентів;

– проведення в усіх можливих випадках документальних перевірок, які ґрунтуються на методах постмитного контролю, замість звичайних форм митного контролю;

– реалізація програм раннього інформування про переміщення товарів з метою завчасного проведення аналізу ризиків;

– установлення механізмів забезпечення однотипного застосування митних процедур;

– оптимізація контрольних операцій, обмеження їх мінімумом, достатнім для забезпечення законності переміщення товарів;

– адаптація контрольних процедур та адміністративних послуг до вимог учасників зовнішньоекономічної діяльності, координація перевірок, що здійснюються різними державними органами, та сприяння проведенню їх одночасно;

– впровадження механізму автоматизованого випуску товарів у митний режим за результатами аналізу ризиків без участі посадової особи;

– скорочення часу проведення митного оформлення завдяки інтенсивним методам роботи, впровадженню інформаційних технологій, системи аналізу ризиків та розробки системи моніторингу і скорочення часу очікування.

9. Безпека ланцюга постачань. Передбачає створення безпечного міжнародного ланцюга постачання товарів з використанням збалансованого підходу до заходів безпеки та сприяння міжнародній торгівлі, для чого необхідні:

– розробка законодавства, стратегії, методів та процедур, які забезпечували ефективний захист міжнародного ланцюга постачань з допомогою ефективних міжнародно визнаних неконтактних методів;

– розробка та впровадження партнерських програм митних органів та трейдерів для уповноважених економічних операторів; укладення міжнародних угод про взаємне визнання митних стандартів (спрощень) та статусів торгових операторів;

– встановлення правил та процедур обміну та використання даних з уповноваженими органами інших країн;

– прийняття системи регулювання організації та здійснення процедур у процесі отримання статусу УЕО, розробка системи попереднього аудиту як обов'язкової перевірки, що передуює прийняттю рішення про надання статусів та спрощень;

– створення переваг для УЕО, яке має поєднуватись із надійністю і виключати можливість недобросовісної конкуренції;

– підготовка навчальних програм для співробітників митних органів та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; проведення спеціальних тренінгів для співробітників, що здійснюють попередній аудит і постмитний контроль.

10. Управління ризиками. Потребує розробки систем, процедур та правових інструментів для створення ефективної системи управління ризиками, здатної забезпечувати баланс між сприянням торгівлі та функціями контролю, для чого необхідні:

– вдосконалення наявної правової бази для реалізації та ефективного функціонування системи управління ризиками;

– створення належної організаційної структури для адміністрування та управління ризиками;

– розвиток ефективної співпраці як у середині митниці, так і з іншими компетентними органами, включаючи правоохоронні органи, ділові круги, міжнародних партнерів, що можуть надати цінну інформацію для процесу аналізу ризиків;

– створення необхідної матеріальної бази, зокрема ІТ-систем та баз даних, систем добору й навчання персоналу;

– системний перегляд індикаторів ризиків з урахуванням інформації про раніше проведені перевірки та результати правоохоронної діяльності;

– включення в критерії відбору елементів випадкового вибору як компонента системи та процесу управління ризиками;

– налагодження співпраці з міжнародними інституціями та митними адміністраціями іноземних держав для отримання всієї можливої інформації, обміну досвідом та забезпечення ефективного й раціонального її використання;

– розробка та впровадження сучасних та якісних систем, програм та інструментів ІТ для отримання, аналізу, використання та оцінки ефективності системи управління ризиками.

11. Контроль на кордоні та всередині країни. Передбачає розробку та підтримку ефективного й результативного митного контролю у портах, аеропортах, залізничних станціях, сухопутних кордонах та, де це доречно, всередині країни, здатного сприяти товарообігу й одночасно забезпечувати адміністрування платежів і захист громадян, для чого необхідні:

– розробка та впровадження єдиної стратегії контролю на кордоні та всередині країни, здатної забезпечити належну спрямованість перевірних заходів та наявність необхідних ресурсів;

– співробітництво митних органів центрального та територіального рівнів з іншими відомствами, які забезпечують інші види контролю на кордоні та на території країни, сприяння транскордонному, двосторонньому та міжнародному співробітництву митних адміністрацій;

– створення системи управління, кадрової роботи та навчання, здатної реалізувати контрольні функції на кордоні нашої держави та всередині країни;

– створення належної матеріально-технічної бази, яка включає обладнання для комплексу інформаційних технологій та зв'язку, здатної реалізувати контрольні функції;

– імплементація в національне митне законодавство положень основних митних конвенцій і рекомендованих стандартів щодо наявності у посадових осіб митних органів відповідних повноважень для затримання, опитування, огляду осіб, товарів, транспортних засобів, документів та комерційних записів;

– систематичний та раціональний контроль за товарами і транспортними засобами, що переміщуються через митний кордон; визначення об'єктів для огляду на підставі належного аналізу ризиків;

– здійснення митних перевірок у спосіб, що не перешкоджає законній торгівлі з переважним використанням контролю всередині країни, у всіх випадках, де це доцільно;

– проведення митного контролю на всій митній території із застосуванням мобільних підрозділів контролю, для чого слід утворити в складі підрозділів з протидії контрабанді та митним правопорушенням структурну одиницю на кшталт “митної варти” (із правоохоронними повноваженнями щодо виявлення та документування порушень законодавства);

– формування та вдосконалення системи митного контролю таким чином, щоб максимально сприяти торгівлі з пріоритетним використанням контрольних операції постмитного контролю, що здійснюється всередині країни, та мінімізацією контрольних операцій на кордоні;

– здійснення митного контролю, який ґрунтується на оцінці ризиків, із використанням двоканальної системи спрощеного митного контролю;

– розмежування функції всіх органів та служб, що здійснюють на кордоні види контролю, відмінні від митного; застосування координаційних процедур з боку митної служби для уникнення затримок (принцип “однієї зупинки”);

– розробка й упровадження разом із митними службами суміжних країн гармонізованих підходів до роботи по обидві сторони кордону та пов’язаних з ними методів підготовки, а також проведення спільних прикордонних перевірок;

– забезпечення взаємного визнання результатів митного контролю із застосуванням технічних засобів;

– налагодження співробітництва з торговими та транспортними операторами;

– доступність для всіх посадових осіб митних органів, що здійснюють митний контроль на будь-якій ділянці митного контролю, забезпечення системного моніторингу загальної політики щодо розмежування та здійснення контролю на кордоні та всередині країни;

– забезпечення особового складу митних органів необхідними інструментами та достатньою кількістю обладнання, які дозволяють підвищити якість огляду транспортних засобів та вантажів, а також виявлення прихованих від митного контролю товарів;

– встановлення в пунктах пропуску на державному кордоні обладнання для огляду товарів без відкриття, із застосуванням сучасних технологій, включаючи мобільні рентгенівські установки та інші технічні засоби митного контролю.

12. Правоохоронна та слідча діяльність. Потребує створення ефективної та раціональної митної служби, здатної виявляти, запобігати і розслідувати шахрайство й готувати матеріали для притягнення правопорушників до відповідальності. Така служба має бути достатньо гнучкою, щоб реагувати на стратегію, яка ґрунтується на оперативній інформації, на

новітніх методах цільової оцінки ризиків та сучасних технологіях, що забезпечують надходження доходів і захист суспільства. Поряд із цим така служба повинна забезпечувати дотримання національного та міжнародного законодавства, для чого необхідні:

- розробка комплексної правової бази, яка б чітко визначала та регламентувала правоохоронні повноваження митних органів та їх посадових осіб (включаючи процесуальні), створювала можливості обміну й використання інформації та охоплювала сферу митного співробітництва з аналогічними та іншими правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними інституціями;

- утворення організаційних та оперативних можливостей, які дозволяють ефективно запобігати, виявляти і розслідувати правопорушення в митній сфері;

- вдосконалення та уніфікація митного і кримінально-процесуального законодавства в частині правового забезпечення фактичної реалізації повноважень митних органів на здійснення оперативно-розшукових заходів щодо суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із незаконним переміщенням предметів та речовин через кордон;

- створення та підтримання актуальності системи оперативної інформації насамперед для співробітників підрозділів з протидії контрабанді, з можливістю обміну такою інформацією з урахуванням вимог щодо організації її захисту;

- створення в митницях оперативно-аналітичних груп, до повноважень яких слід зарахувати збирання, аналіз інформації щодо вчинених і таких, що готуються, протиправних дій на кордоні, а також підготовку відповідних орієнтувань та аналітичних матеріалів;

- створення в митних органах експертних груп та підрозділів “швидкого реагування” для проведення правоохоронної роботи й оперативних заходів на всій митній території України;

- практичне забезпечення реалізації повноважень посадових осіб митних органів на застосування фізичної сили, спеціальних заходів та вогнепальної зброї під час виконання службових обов'язків;

- розвиток співробітництва з іншими правоохоронними органами, що здійснюють контрольні та правоохоронні функції у транскордонній сфері;

- створення та реалізація навчальних програм для працівників митниці та тих органів і підрозділів, що беруть участь у спільних спеціальних операціях.

13. Митний транзит. Потребує створення транзитна система, яка базується на Конвенції про єдиний режим транзиту, яка підтримує ефективний митний контроль, сприяє законній торгівлі та руху товарів, використовує сучасні технології, що відповідають вимогам як митних адміністрацій, так і економічних операторів, для чого необхідні:

- забезпечення сумісності положень національного законодавства про транзит з вимогами міжнародних митних конвенцій, угод і рекомендацій;
- розробка та реалізація системи транзиту, яка включає сучасні технології обміну електронними даними для отримання, обробки та передачі даних про транзитні переміщення та необхідні заходи для ідентифікації товарів;
- створення надійної системи фінансових гарантій щодо забезпечення сплати будь-яких заборгованостей, що можуть виникнути через порушення процедури транзиту товарів;
- формування мережі контактних пунктів (співробітників) для забезпечення координації питань транзиту і надання допомоги у розробці та реалізації системи транзитних перевезень.

14. Постмитний контроль і митний аудит. Потребує створення ефективної та результативної служби постмитного контролю й митного аудиту, яка дозволить митниці виконувати свої завдання (оформлення і контроль товарів, збирання доходів), одночасно сприяючи законній торгівлі, для чого необхідні:

- вдосконалення комплексної правової бази, яка б регламентувала необхідні повноваження митних органів для ефективного та раціонального проведення постмитного контролю відповідно до стандартів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації;
- забезпечення міжвідомчого співробітництва та обміну інформацією всередині країни та на міжнародному рівні, з можливістю взаємної адміністративної підтримки;
- відновлення в системі митної служби підрозділів, до повноважень яких належить проведення такої форми митного контролю;
- формування централізованої адміністрації, яка здійснює координацію роботи і контролює виконання завдань місцевими підрозділами аудиту митниць та забезпечує навчання та підвищення кваліфікації для аудиторів та керівників;
- розширення системи управління ризиками для внесення результатів проведення постмитного контролю та митного аудиту, їх урахування під час визначення обсягу та здійснення митних формальностей;
- забезпечення підрозділів аудиту всією необхідною інформацією для проведення своєї діяльності, акумульованою як митними органами, так і іншими державними органами;
- здійснення контролю якості аудиту і процедур його проведення, регулярний аналіз та безперервне вдосконалення процедур та методик, що використовуються службою аудиту, в тому числі з використанням результатів апеляційного та судового оскарження рішень, прийнятих у ході такої контрольної діяльності.

15. Права інтелектуальної власності. Потребує створення система забезпечення дотримання митних аспектів прав інтелектуальної власності за допомогою контролю на кордоні або всередині країни, яка не переш-

коджає законній торгівлі та забезпечує гарантії проти зловживання такими правами, для чого необхідні:

- приведення законодавства з питань захисту прав інтелектуальної власності в митній сфері до міжнародних угод і стандартів;
- розробка стандартних алгоритмів дій працівників митниці під час здійснення контролю дотримання прав інтелектуальної власності до, під час та після їх випуску в заявлений режим;
- розвиток партнерських відносин між митними органами та бізнес-структурами, створення механізмів співпраці для забезпечення простих, сприятливих для користувачів відносин з власниками таких прав;
- створення центру оперативної експертизи, який постійно перебуває на зв'язку зі співробітниками митних органів, які працюють на місцях, правоохоронними підрозділами митниці та зацікавленими особами;
- проведення навчальних заходів для спеціалістів митних органів, що безпосередньо вирішують питання захисту прав інтелектуальної власності з метою підвищення їх рівня знань та навичок, у тому числі спільних навчальних заходів із власниками таких прав та правоохоронними органами;
- створення спеціальної бази даних щодо прав інтелектуальної власності як додаткового інструменту управління ризиками та для здійснення обміну інформацією про порушників таких прав;
- створення механізму співробітництва для координації та співпраці між митними та іншими правоохоронними органами з питань захисту прав інтелектуальної власності, відповідними міжнародними організаціями.

16. Інформаційні та комунікаційні технології. Потребує створення служба інформаційних та комунікаційних технологій (ІТ) та інтегроване ІТ-середовище, яке повністю підтримує стратегію діяльності митної служби відповідно до міжнародних стандартів та вимог ЄС, для чого необхідні:

- формування сучасної стратегії розвитку інформаційного забезпечення митних органів, яка б включала питання управління, застосування, технічного забезпечення та підготовки персоналу;
- розвиток інституційної спроможності митних органів у сфері інформаційних та комунікаційних технологій;
- створення в центральному апараті митної служби підрозділу (департаменту) з питань митних інформаційних та комунікаційних технологій, основними завданнями якого буде розробка та підтримка програмного забезпечення для митної ІТ-системи;
- вдосконалення комплексу технічних та організаційних заходів з недопущення несанкціонованого втручання в митні ІТ-системи запобігання витокам інформації із цих систем, установлення відповідальності за нецільове використання, поширення митної інформації, несанкціоноване внесення змін до ІТ-системи тощо;
- модернізація інформаційної системи митних органів з метою інтегрування з обладнанням, що належить іншим установам та органам (скане-

ри, ваги, відеокамери, зчитувачі номерів, системи отримання інформації аеропортів, залізниці та портів тощо);

– впровадження програми захисту даних, отриманих у ході митного оформлення, з метою недопущення несанкціонованого їх поширення та створення підрозділу з інформаційної безпеки.

17. Інфраструктура та обладнання. Потребує розвитку, підтримки та розміщення інфраструктури та необхідного обладнання, яке відповідає стратегії діяльності митної служби та підвищує ділову ефективність за допомогою застосування сучасних технологій, для чого необхідні:

– формування сучасної стратегії розвитку інфраструктури митних органів, у тому числі з урахуванням можливостей залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до міжнародних договорів;

– чітке визначення правових питань, пов'язаних з правом власності на будівлі митниць, та умов співробітництва з власниками будівель, майданчиків і технологічного обладнання, що орендується або використовується митними органами;

– здійснення повного аудиту інфраструктурних об'єктів та обладнання, що використовується митними органами, на предмет відповідності його технічних характеристик потребам української митниці;

– створення механізму регулярного перегляду та оцінки можливостей застосування більш сучасних та рентабельних технологій для інфраструктури та обладнання;

– координація питань розбудови та реконструкції пунктів пропуску та інших об'єктів митної інфраструктури (склади, оглядові майданчики, вантажні комплекси, сервісні зони тощо), у тому числі щодо питань покращання стану шляхів на під'їздах до прикордонних пунктів пропуску;

– створення механізму та підрозділів, здатних забезпечувати охорону територій, будівель, споруд та приміщень митних органів, охорону зон митного контролю;

– відповідність розташування та організації пунктів митного оформлення реальним потребам торгівлі та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з урахуванням міжнародних потоків переміщення комерційних вантажів та перспектив їх зміни;

– розробка уніфікованих стандартів для різних типів митної та прикордонної інфраструктури, які включають розміщення обладнання, технічних засобів митного контролю, приміщень для персоналу, облаштування місць для перебування службових собак, наявність необхідних для подорожуючих сервісів, у тому числі екстреної медичної допомоги тощо;

– активне та регулярне вивчення можливостей співробітництва та залучення інвестицій у будівництво нових об'єктів з відповідними органами та зацікавленими сторонами, а також з митними службами суміжних держав.

18. Митна лабораторія. Потребує створення лабораторна служба, яка має сприяти митницям насамперед шляхом визначення характеру, коду

за товарною класифікацією, країни походження та вартості товарів для цілей адміністрування митних платежів, реалізації заходів торговельної політики (включаючи антидемпінгові) та допомагати захищати навколишнє середовище і населення, для чого необхідні:

- розробка й упровадження принципів та процедур управління митною лабораторною службою з урахуванням міжнародних стандартів у вдосконаленні її діяльності;

- забезпечення спроможності митної лабораторії проводити експертні дослідження та аналізи зразків для митних цілей як шляхом власних лабораторних досліджень, так і завдяки координації зовнішніх послуг;

- постійний моніторинг новацій у сфері митних досліджень та вдосконалення процедур і методів діяльності такої установи;

- правове регламентування умов та порядку створення, функціонування та використання результатів діяльності мобільних лабораторій;

- забезпечення впровадження в практику роботи митних лабораторій наукових розробок і досягнень, сучасних технологій та новітнього обладнання;

- інформування персоналу митних органів про напрями та види досліджень, що проводяться митними лабораторіями, умови та процедури звернення для їх проведення;

- забезпечення митних органів приладами та реактивами для здійснення експрес-досліджень, проведення відповідного навчання посадових осіб митниць для формування навичок їх практичного використання;

- використання висококваліфікованого персоналу для виконання досліджень, створення умов для систематичного підвищення рівня його компетенцій, у тому числі із широким використанням закордонного досвіду здійснення такого роду досліджень і впровадження міжнародних стандартів.

19. Внутрішній аудит. Передбачає формування у вищого керівництва впевненості в тому, що системи управління ризиками, контролю та управління в митних органах компетентно розробляються та працюють належним чином, а також забезпечення реалізації консультативної функції, спрямованої на підвищення ефективності та вдосконалення митної служби, для чого необхідні:

- формування правових засад функціонування системи внутрішнього аудиту в митній службі, які відповідають стандартам у цій сфері;

- утворення в структурі митних органів на центральному та територіальному рівнях структурних підрозділів внутрішнього аудиту, діяльність яких спрямована на вдосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного або неефективного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності митної служби;

- комплектація підрозділів внутрішнього аудиту достатньою кількістю спеціалістів належної кваліфікації, рівня знань, навичок, компетенцій та досвіду відповідно до міжнародних стандартів внутрішнього аудиту;
- розробка та впровадження порядку здійснення внутрішнього аудиту митниці, який передбачає принципи, підстави та умови його проведення, регламентування повноважень посадових осіб цього підрозділу;
- вдосконалення діяльності підрозділів митних органів з питань виявлення та запобігання корупції, в тому числі шляхом надання таким підрозділам права на здійснення оперативно-розшукових заходів.

Очікувані результати реалізації Концепції

Реалізація Концепції сприятиме:

- впровадженню в Україні міжнародних стандартів та рекомендацій ЄС в організації та здійсненні митної справи;
- підвищенню позицій держави в міжнародних рейтингах спрощення ведення бізнесу, інвестиційної привабливості, сприйняття корупції;
- інституційному розвитку митної служби, в тому числі зміцненню її ролі, функцій та можливостей;
- зростанню ефективності діяльності митних органів щодо проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, підвищенню якості здійснення митних процедур;
- створенню оптимальної організаційної структури, спроможної максимально забезпечити економічну безпеку країни та інтереси бізнес-спільноти;
- зміцненню кадрового потенціалу митної служби та зниженню рівня корупції;
- активізації правоохоронної функції митних органів у боротьбі з контрабандою та порушеннями митного законодавства;
- поглибленню міжнародної співпраці з питань митної справи та надання взаємної адміністративної допомоги щодо протидії митним правопорушенням.

Фінансове забезпечення

Фінансове забезпечення реалізації Концепції здійснюється за рахунок і в межах коштів державного бюджету, що передбачається на утримання відповідних органів державної влади, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Для реалізації Концепції можуть також залучатись кошти міжнародної технічної допомоги, внески зацікавлених міжнародних організацій, а також з інших джерел, не заборонених законодавством.

Дорофєєва Лілія Максимівна

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ
УКРАЇНСЬКОЇ МИТНИЦІ**

Монографія

Редактори: Т. П. Дерев'янка, Л. І. Малигіна,
О. О. Смирнова, І. В. Орищій
Комп'ютерна верстка: О. О. Іщенко, Т. Г. Пунтус

**Підписано до друку 16.04.2019. Формат 60x84 1/16. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 28,00 Облік.-вид. арк. 24,89. Наклад 300 прим.
Замовлення № 31.
Дніпро: Університет митної справи та фінансів
(свідоцтво про видавничу діяльність ДК № 6198 від 24.05.2018 р.)
49000, м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4**