

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті представлено результати досліджень автора щодо урегульованості системи надання адміністративних послуг митними органами України та пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України».

Ключові слова: адміністративні послуги, митні органи, Митний кодекс України.

В статье представлены результаты исследования автора относительно урегулирования системы предоставления административных услуг таможенными органами Украины и предложения к проекту Закона Украины «О внесении изменений к Таможенному кодексу Украины и других законодательных актов Украины».

Ключевые слова: административные услуги, таможенные органы, Таможенный кодекс Украины.

In the article the results of research of author are presented in relation to the settlement of the system of administrative services the custom organs of Ukraine and suggestion to the project of Law of Ukraine «About making alteration to the Custom code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine».

Key words: administrative services, custom organs, Custom code of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В преамбулі Митного кодексу України [1] зазначено, що Митний кодекс України визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Кодекс спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи.

При цьому, враховуючи, що надання митними органами адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам є, насамперед, захистом їх прав та інтересів, то відповідні положення щодо надання таких послуг мають бути присутні в Митному кодексі України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоець, І. Коліушко, С. Курінний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух,

В. Петренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоєр, Х. Ярмак та ін.

Метою статті є аналіз існуючої нормативної бази для визначення необхідності нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи не належне надання тощо.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [2], метою державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є: захист економічних інтересів України й законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; підтримка конкуренції та ліквідація монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Положеннями Митного кодексу України [1] визначено, що митна справа є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України.

Митні органи, реалізуючи митну політику України, здійснюють, зокрема, виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи. Законодавство України з питань митної справи складається з Конституції України, цього Кодексу, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи,

виданих на основі та на виконання Конституції України, цього Кодексу та законів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 № 1952 [3] затверджено Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами, а саме:

1. Надання консультацій з питань:
 - поміщення товарів у відповідні митні режими;
 - тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг);
 - дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях;
 - класифікації товарів згідно з УКТЗЕД;
 - належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо);
 - митного законодавства та його застосування.
2. Надання консультацій митним брокерам і митним перевізникам з питань посередницької діяльності.
3. Надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи.
4. Надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів.
5. Копіювання документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг).

Однак з моменту прийняття цієї постанови Уряду митні органи не надали жодної платної послуги, що визначені нею. Перешкодами у наданні митними органами платних послуг стало неузгодження питання порядку надання платних послуг (виникають питання правомірності надання вже затверджених Урядом послуг) та розміру плати за їх надання (відсутність норм у постанові, які б встановлювали правила визначення розміру плати не дозволяє митним органам надавати вже затверджені Урядом послуги).

Разом з цим, Державною митною службою України наказом від 13.10.2009 № 949 [4] затверджено стандарти таких адміністративних послуг:

- з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності;
- з видачі ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу;
- з видачі ліцензії на право провадження посередницької діяльності митного перевізника.

Однак слід зазначити, що відповідно до статті 216 Митного кодексу України [1], ліцензування діяльності, пов'язаної з відкриттям та експлуатацією митних ліцензійних складів, здійснюється відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та ліцензійних умов.

Згідно з пунктом 61 статті 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5], ліцензуванню підлягає посередницька діяльність митного брокера та митного перевізника.

На сьогодні правові підстави для видачі ліцензії Держмитслужбою на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу зазначені лише в постанові Кабінету Міністрів України від 02.12.1996 № 1446 «Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів» [6]. Відповідно до пункту 2 цієї постанови Державному митному комітетові доручено розробити та затвердити до 1 січня 1997 р. нове положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів з урахуванням результатів комплексної перевірки діяльності митних ліцензійних складів. Таке положення було розроблено та затверджено наказом Держмитслужби від 31.12.1996 № 592 [7].

З набранням чинності Митного кодексом України [1] відсилочною нормою передбачалось, що ліцензування діяльності, пов'язаної з відкриттям та експлуатацією митних ліцензійних складів, буде здійснюватись відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5] та ліцензійних умов, але, на сьогодні зміни до цього Закону внесені не були.

Статтею 216 Митного кодексу України [1] передбачено, що для зберігання товарів у режимі митного складу використовуються спеціально обладнані приміщення, резервуари, майданчики – митні ліцензійні склади.

Таким чином, відсутність у суб'єктів підприємницької діяльності можливості отримання ліцензії на відкриття та експлуатацію митного ліцензійного складу призведе до неможливості поміщення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності товарів у режим митного складу, що, в свою чергу, призведе до обмеження прав суб'єктів підприємницької діяльності щодо застосування до товарів, що переміщуються через митний кордон України, у зазначеному митному режимі. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [8] міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади відповідно до своїх повноважень доручено переглянути затверджені Кабінетом Міністрів України переліки платних послуг і внести пропозиції щодо їх розмежування на адміністративні та господарські послуги. Вжити заходів до відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, які можуть бути надані суб'єктами господарювання приватної форми власності.

Адміністративною послугою, в розумінні Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затвердженого цією постановою Кабінету Міністрів України, є послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

До адміністративних послуг належить:

– видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;

– реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);

– інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Затвердження Урядом переліку адміністративних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями на платній та безоплатній основі, сприятиме запобіганню корупції, адже «безкоштовна невизначеність» часто змушує шукати шляхів для визначеності, але не завжди такої, що встановлена актами законодавства. Слід зазначити, що зробити більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави. Так, відповідно до статті 30 прийнятого 2008 року Митного кодексу Співтовариства (Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року) [9], митним органам надається можливість стягувати збори або відшкодувати свої витрати при наданні специфічних послуг, зокрема таких, як надання звітів про проведені аналітичні та експертні дослідження, огляд та відбір зразків товарів для цілей перевірки тощо.

Надання митними органами платних адміністративних послуг спрямовано, насамперед, на забезпечення потреб їх отримувача, а не надавача, що знаходить своє відображення у всіх тих перевагах, які можуть отримувати замовники таких послуг (зокрема, створення цивілізованого ринку підприємств, які надають послуги учасникам ЗЕД (ліцензування), уникнення помилок при митному оформленні (дослідження товарів, консультування), гарантування доставки товарів (охорона і супроводження), надання послуг тимчасового зберігання під митним контролем (організація зберігання товарів) тощо).

Відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 [10], до складу собівартості адміністративної послуги входять:

– прями матеріальні витрати;

– прями витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;

– інші прями витрати;

– непрями витрати.

Тому собівартість адміністративної послуги –

виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги.

Перелік груп власних надходжень бюджетних установ, вимоги щодо їх утворення та напрями використання затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659 [11]. Відповідно до цього Переліку власними надходженнями бюджетних установ, поміж інших, є плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх функціональними повноваженнями, а також надходження бюджетних установ від господарської та/або виробничої діяльності.

Зазначені надходження формуються за видами, визначеними переліками послуг, що можуть надаватися бюджетними установами за плату, затвердженими Кабінетом Міністрів України для відповідної галузі. Такі переліки складаються відповідно до груп власних надходжень із зазначенням конкретних напрямів використання коштів, які отримують бюджетні установи за надання цих послуг. Відповідальними за складання переліків визначаються центральні органи виконавчої влади, що є провідними у відповідній галузі.

На сьогодні Державна митна служба України не внесена до списку центральних органів виконавчої влади, що відповідають за підготовку переліків послуг, які можуть надаватися бюджетними установами (додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659), що потребує відповідного нормативного врегулювання.

Як зазначає Пашко П. В., «існуюче поширене використання адміністрування пояснюється низкою суб'єктивних причин. Орієнтування на адміністративні, а не економічні методи протягом тривалого періоду призвело до того, що вони стали базою формування постанов, інструкцій, наказів і багато положень, що містяться в рішеннях останніх років, можуть бути виконані лише на основі адміністративного примусу.

Заміна адміністративного примусу економічною заінтересованістю потребує зміни форм організації служби. Головним двигуном і наріжним каменем удосконалення системи повинен стати рівень митної безпекоспроможності, який визначить досягнення лідерської планки.

Сучасна система зовнішньоекономічного примусу має в митній системі свої особливості:

1. Митна служба є державною монополією, що володіє практично всіма важелями й ресурсами реалізації митної справи, потужностями з пропуску вантажів, людей, транспортних засобів через державний кордон. Наслідком цього є відсутність змагання за задоволення потреб споживачів, стримування прогресу в митних технологіях.

2. Результат бюрократизації – велика армія працівників митної служби; недостатнє використання потенціалу управління на основі аналізу ризикових ситуацій.

3. Митні тарифи не завжди виходять із

супільно необхідних витрат і політики захисту вітчизняних товаровиробників, строків виконання митних процедур та умов митної служби, що призводить до деформації попиту на законні митні операції. У багатьох випадках товари, що суттєво різняться за якістю та витратами, мають однакові митні тарифи.

4. Практичне обмеження вивезення та ввезення товарів (у тому числі ліцензування й квотування, сертифікація, різні заборони на ввезення товарів тощо) можливе лише за умови мотивованого добросовісного контролю за здійсненням цих операцій з боку митної служби.

5. Під час адміністрування ланок митної служби не повною мірою враховуються інтереси їх членів і можливості впливу на кінцеві результати. Це стосується, наприклад, коштів, що держава отримує за результатами боротьби з порушеннями митних правил і які можна було б використовувати з метою заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи». [12, с. 175-176]

Але необхідно зауважити, що на заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи (в тому числі організацію належного надання адміністративних послуг) також можна було б направляти кошти, які стягують митними органами за надання адміністративних послуг.

Висновки. Таким чином, враховуючи

відсутність нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи не належне надання тощо, зокрема, в чинному Митному кодексі України, який є законодавчою основою організації митної справи в державі, то вважаю за необхідне внесення відповідних положень до проекту Закону України від 12.05.2011 № 8130-д «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України» (окремо слід зазначити, що в цьому проекті лише в пункті 2 статті 564 зазначено, що реалізуючи митну політику України, митна служба України виконує такі основні завдання, зокрема, здійснення інформування та консультування з питань митної справи, зв'язків з громадськістю, забезпечення довіри суспільства до митної служби і послуг, які нею надаються).

Зазначене нормативне закріплення значно покращить правотворчу та правозастосовчу діяльність митних органів у сфері надання адміністративних послуг, дозволить побудувати загальноприйнятну та перевірену практикою діяльності митних органів розвинутих демократичних країн світу, так звану «сервісну» модель, що позитивно впливатиме на їх авторитет серед населення та інтенсифікує власний розвиток.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – С. 288.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – № 29. – Ст. 377.
3. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 № 1952 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 52. – С. 2373.
4. Про затвердження стандартів адміністративних послуг: наказ Держмитслужби від 13.10.2009 № 949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=42626>.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
6. Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.1996 № 1446 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 230-231.
7. Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів: Затверджене наказом Держмитслужби від 31.12.1996 № 592. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=998>.
8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
9. Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kompmp.rada.gov.ua/kompmp/doccatalog/document?id=47254.
10. Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг: Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 25.
11. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 94.
12. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): [монографія] / П. В. Пашко. – Одеса : АТ «Пласке», 2009. – 628 с., іл. – ISBN 978-966-8692-26-0.

Рецензенти: *Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;*
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент