

ШЕВЧУК

Сергій Васильович
Nauka-rez@ukr.net

УДК 338.001.36; 338.242.2

МИТНА БЕЗПЕКА ТА МИТНІ ІНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ: ОСОБЛИВОСТІ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯCUSTOMS SECURITY AND CUSTOMS INTERESTS OF THE STATE:
FEATURES OF ECONOMIC AND LEGAL REGULATIONк.е.н., докторант,
Університет державної
фіскальної служби
України

У статті розглянуто сутність та нормативно-правові аспекти регулювання процесів забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів. Під час аналізу нормативно-правової бази встановлено термінологічні прогалини дефініції в частині семантичного наповнення визначення, яке не дає чіткого уявлення про сутність митних інтересів та їх місце у системі національних інтересів. Звернуто увагу на відсутність деталізації митних інтересів держави у Митному кодексі України. Виокремлено проблемні аспекти законодавчої регламентації забезпечення митної безпеки та митних інтересів, що впливають на загальні результати роботи органів Державної фіскальної служби України, а також запропоновано авторській підхід щодо усунення зазначених протиріч.

* * *

From the clear definition, definition and implementation of the customs policy to ensure the customs interests of the state, the country's competitive position in international ratings and the full functioning of the economic and social sectors depend. After all, it is precisely customs interests that are an important component of national interests, both in terms of filling the state budget and protecting the customs border of Ukraine. However, due to the large number of terminological defects, both in the previous and in the current version of the Customs Code of Ukraine, the effectiveness of customs security and the protection of customs interests does not correspond to an acceptable level. To resolve these issues, the main objective of the article is to study the essence of the reflection of the concepts of customs security and customs interests in the legal and regulatory framework of Ukraine, as well as an analysis of the legislative regulation of processes related to their provision. During the analysis of the regulatory framework, terminological definitions are defined in terms of the semantic content of the definition, which does not provide a clear idea of the nature of customs interests and their place in the system of national interests. Attention is drawn to the lack of detail of the customs interests of the state in the Customs Code of Ukraine. The problematic aspects of the legal regulation of the provision of customs security and customs interests, which influence the general results of the work of the bodies of the State fiscal service of Ukraine, are identified. The opinion was formed that the norms of the Customs Code of Ukraine, which regulate the process of customs security and the protection of customs interests, require revision and improvement. In particular, this concerns the part of the detail and criteria of customs interests, the allocation of the principles of their provision, the regulation of interagency cooperation, the allocation of regulatory tools and the formation of a separate strategy for their provision. The author's approach to eliminating these contradictions is also proposed.

Ключові слова: забезпечення, митна безпека, митні інтереси, митна політика, Митний кодекс України, нормативно-правова база, економіко-правове регулювання

Keywords: providing, customs security, customs interests, customs policy, Customs code of Ukraine, regulatory and legal framework, economic and legal regulation

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні проблематика визначення та забезпечення митних інтересів держави є тематикою, що жваво дискутується як у теоретико-практичному колі, так і серед представників публічного сектора. Від чіткості окреслення, визначення та реалізації митної політики щодо забезпечення митних інтересів держави, залежать конкурентні позиції країни у міжнародних рейтингах та повноцінне функціонування економічного та суспільного сектора. Адже, саме, митні інтереси є важливою складовою національних інтересів, як в частині наповнення державного бюджету, так і захисту митного кордону України.

Проте, дослідники в галузі митного права та практичні працівники неодноразово відзначали значну кількість вад термінологічного характеру як у попередніх, так і в чинній редакції Митного Кодексу України [1] (далі МКУ), – як з погляду формальної логіки, так і юридичної техніки [2, с. 186]. У зв'язку з чим, дослідження нормативно-правової сутності, в частині з'ясування законодавчих протиріч забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів, а також пошук

шляхів їх усунення та оптимізації є актуальним та своєчасним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Дослідженню правового регулювання реалізації митної політики, забезпеченню митної безпеки та захисту митних інтересів присвячена значна кількість публікацій дослідників, у яких розглядається як проблеми застосування термінів і понять у митному праві та митному регулюванні, так і наближення вітчизняного митного законодавства до міжнародних стандартів, серед яких варто виокремити І. Бережнюка, Є. Додіна, А. Мазура, І. Міщенко, І. Новосад, П. Пашка, Д. Приймаченка, І. Федотова та ін..

Проте, не зважаючи на вагомий внесок зазначених науковців в тематику дослідження, все ж, розкритими не в повній мірі залишаються як процеси правового регулювання забезпечення митної безпеки та митних інтересів, так і їх термінологічне унормування.

МЕТОЮ СТАТТІ є дослідження сутності відображення понять митна безпека та митні інтереси у нормативно-правовій базі України, а також аналіз

законодавчого регулювання процесів, що пов'язані з їх забезпеченням.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Варто констатувати, що поняття митні інтереси є достатньо новим, проте тісно взаємопов'язаним з більш обговорюваною категорією митна безпека. Обидві дефініції увійшли у нормативний кругообіг із внесенням змін до МКУ у 2012 р. та відразу стали достатньо дискусійними як у площині доктринальних досліджень теоретико-методологічного формату, так із позицій системного інституційно-правового провадження.

Головні теоретико-методологічні та інституційно-правові колізії обумовлені двома аспектами. Перший із яких дискусійність інтерпретації категорій митна безпека та митні інтереси в науково-теоретичному полі; друга наявність протиріч законодавчого характеру, що суперечать науковій логіці та нормативній техніці в частині реалізації митної політики, а отже, впливають на забезпечення митної безпеки та захист митних інтересів держави.

Зокрема, згідно ст. 5 МКУ [1], державна митна політика визначається як система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Тобто одним із пріоритетних напрямів реалізації митної політики є забезпечення митної безпеки та захист митних інтересів. Останні, згідно ст. 6 МКУ [1] тлумачаться наступним чином, митна безпека як стан захищеності митних інтересів України, а під митними інтересами України запропоновано розуміти національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи.

Проте, інтерпретація останніх, згідно визначень зазначених у Митному кодексі країни піддається об'єктивній критиці. Зокрема, Є.В. Додін, Г.Л. Карпенко, Л.О. Копцева, І.В. Міщенко, В.В. Прокопенко, наголошують, що фундаментальні поняття «митна політика», «митні інтереси», «митна безпека» та «митна справа» позбавлені будь-якої конкретики, містять взаємопосилання, створюючи замкнуте коло у визначеннях [3, с. 5]. Також, незважаючи на термінологічну визначеність відповідних категорій, в науково-практичному колі продовжується дискусія, як в частині оцінки сутнісного наповнення дефініцій, так і доцільності окремого позиціонування, виокремлення та представлення категорій «митна безпека» та «митні інтереси» у головному митному документі [3-8].

Дійсно, із зазначених у Митному кодексі дефініцій, важко скласти комплексне уявлення про чіткість інтерпретації та системну ідентифікацію митної безпеки, митних інтересів, а також виокремити практичні аспекти взаємодії даних понять в системі координат реалізації митної політики та провадження митної справи.

Не позбавлено, на нашу думку, змісту зауваження І. Яковлева [7] щодо відсутності кроків по усуненню відповідних колізій у законодавчій базі, не зважаючи на перманентне внесення змін та розробку нових нормативно-правових актів, що стосуються митної діяль-

ності в Україні.

Проте, у відповідному форматі можна погодитися, лише, з думкою науковців щодо наявності недоліків законодавчого наповнення, тлумачення та регламентування відповідних сентенцій, а також важливості їх фактичного унормування у найближчій перспективі. Проведений аналіз законодавчої бази щодо нормативно-правового регламентування дефініцій митна безпека, митні інтереси дав змогу констатувати, що відповідні категорії згадується лише у декларативних чи цільових приписах, без чіткої конкретизації, обґрунтування та підходів у розрізі практичної реалізації, що обумовлює їх фрагментарний та опосередкований характер (ст.ст. 5, 6, 544, 550, 576 МКУ).

Деструктивним, на нашу думку, є як судження щодо позиціонування митної безпеки, як складової фінансової безпеки, так і гіпотеза з приводу недоцільності законодавчо-термінологічного регламентування даних сентенцій. Ми виходимо з тих позицій, що митні правовідносини, які виникають під час забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів охоплюють не тільки економічну сферу, а й зовнішньополітичну, правоохоронну, науково-технологічну, екологічну, інвестиційно-інноваційну, інформаційну, а також сферу державної безпеки та захисту митного кордону. Зазначене, не лише, визначає складність сутнісного наповнення семантико-етимологічного розуміння дефініцій митна безпека та митні інтереси, але й обумовлює формування специфічного підходу їх нормативно-правового регламентування, що необхідне для їх ефективного забезпечення.

Відповідний напрям розвитку обумовлює вирішення низку важливих питань, що стосуються формування та гармонізації єдиних тарифів, узгодження та систематизації процесів опису і кодування товарів, створення функціональних систем безпеки, заснування та інтеграції міжнародних організацій, що відповідатимуть за визначення загальних норм, правил та процедур зовнішньоекономічної та митної діяльності.

На ряду з необхідністю унормуванням понятійно-термінологічного розуміння дефініцій, важливим аспектом регулювання процесів забезпечення митної безпеки та митних інтересів залишається встановлення чіткої ієрархії та взаємоузгодженість функцій державних органів.

Адже, з позиції державного регулювання, суб'єктами забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів є: «Верховна рада України, Кабінет міністрів, міністерства: фінансів, економіки, аграрної політики, закордонних справ, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, внутрішніх справ, транспорту та зв'язку, юстиції; [6, с. 41] державні служби: фіскальна, регуляторна, фінансового моніторингу, прикордонна, лікарських засобів і виробів медичного призначення, експортного контролю, служба безпеки України тощо.

Не сприяють формуванню ефективної структурної вертикалі часті реформаційні зміни органів, на яких безпосередньо покладені функції забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів. Так, Державна митна служба України у 2012 р. припинила своє існування у зв'язку із створенням Міністерства доходів і зборів України. Останнє, у свою чергу, згодом було реформовано у Державну фіскальну службу України.

Однак частота та непослідовність оптимізаційних заходів у сфері державних митних органів свідчить про відсутність концептуального бачення форм та методів здійснення митної реформи та її кінцевих результатів.

Крім того, з огляду на різноспрямованість темпорально близьких установчих рішень, утворення ДФС України як новітнього державного центрального митного відомства України було також здійснено без додержання адекватного модульного реформування, оскільки шлях розроблення та впровадження комплексних, системних, стратегічних програм загального розв'язку не дав змоги відійти від двозначної казуїстики у контексті тлумачення законодавчих, нормативно-правових актів із питань державної митної справи [9, с. 35].

Поза увагою залишилися і питання щодо приведення нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус ДФС України та порядок реалізації завдань, що відповідно до законодавства України з питань державної митної справи покладено на ДФС України та її територіальні органи, до єдиного знаменника. Так, наприклад, МК України досі оперує поняттям «центрального орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику» (наприклад, п. 34-1 ст. 4, п. 64 ст. 4, ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 554). Однак стосовно ДФС України таке формулювання є недоцільним, оскільки на ДФС України покладено функцію саме реалізації окремих напрямків державної політики (ч. 1 Положення про Державну фіскальну службу України), а «забезпечення формування» державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи покладено на Міністерство фінансів України (п. 1, п. 4 Положення про Міністерство фінансів України) [9, с. 36].

Обумовлене вище, впливає як на стан реалізації митної політики, так і на забезпечення митної безпеки та захист митних інтересів. Зокрема, це простежується у основних результатах та показниках роботи Державної фіскальної служби України у 2014-17 рр. Так, згідно рішення «Про результати аудиту ефективності виконання органами Державної фіскальної служби України повноважень у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства» [10] Рахункової палати України основні проблемні аспекти були виявлені у:

- відсутності дієвої та ефективної системи контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог законодавства України з питань державної митної справи під час ввезення товарів на митну територію України, а також повноти і своєчасності надходження до державного бюджету митних платежів, що зумовило збільшення податкового боргу суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з митних платежів на кінець 2016 р. в 3,2 рази порівняно з 2015 р. та становило суму у майже 140,0 млн. грн.;

- відсутності належної взаємодії між органами ДФС і правоохоронними органами, органами державної виконавчої служби, іншими державними органами, а також митними органами інших країн світу, що не сприяло ефективному проведенню заходів із забезпечення дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності митного законодавства;

- проблемах організаційно-управлінського характеру, що простежуються у діях ДФС України, що

не володіє повною інформацією про стан забезпечення технічними засобами митниць ДФС, що свідчить про відсутність належної уваги до матеріально-технічного забезпечення митних органів. У дослідженому періоді відсутня позитивна динаміка автоматизації та інформатизації процесів митного контролю та митного оформлення. Як наслідок, усі перевірені митні органи не оснащені технічними засобами митного контролю в обсягах, передбачених внутрішніми розпорядчими документами. Така ситуація негативно впливала не лише на якість і своєчасність надання митних послуг, а й створювала корупційні ризики та небезпеку ввезення на територію України або вивезення з України заборонених і контрабандних товарів;

- неузгодженості нормативно-правового забезпечення у сфері державної митної справи, що не дозволило спростити митні формальності, прискорити митне оформлення товарів та покращити адміністрування митних платежів, зокрема: Мінфіном не забезпечено розроблення та затвердження форми заяви про видачу сертифіката уповноваженого економічного оператора та анкети з результатами самооцінки, проведеної заявником для отримання статусу уповноваженого економічного оператора, як це передбачено гл. 2 Митного кодексу України; у дослідженому періоді законодавством не передбачались обмеження щодо оформлення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності товарів у митний режим переробки на тимчасово окупованій території України, на якій органи державної влади не здійснюють своїх повноважень. За цих обставин митні органи не мали права відмовити в такому оформленні. При цьому оформлення товарів у режим переробки на тимчасово окупованій території фактично виводило їх з-під митного контролю, оскільки органи ДФС позбавлені можливості контролювати цільове використання таких товарів і дотримання умов відповідного митного режиму; за інформацією ДФС України, на сьогодні не забезпечено повного перегляду ставок ввізного мита, розмір яких менший граничного рівня, встановленого Протоколом про вступ України до Світової організації торгівлі, що не сприяє захисту вітчизняних товаровиробників та збільшенню надходжень до державного бюджету митних платежів. Так, ДФС України виявлено 1 940 ставок (19,5 % загальної їх кількості), що були нижчі за рівень, встановлений зобов'язаннями України перед СОТ; до цього часу не узгоджені між собою норми Податкового і Митного кодексів України в частині посилання на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, та органи доходів і зборів, а також визначення порядку та процедур проведення перевірок і звірок органами державної фіскальної служби тощо.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи зазначене вище, варто констатувати, що норми Митного кодексу України, якими регламентуються процес забезпечення митної безпеки та захист митних інтересів, потребують перегляду та удосконалення. Зокрема, це стосується частини деталізації та критерізації митних інтересів, виокремлення принципів їх забезпечення, унормування міжвідомчої взаємодії, виокремлення регулятивного

інструментарію та формування окремої стратегії їх забезпечення. У відповідному контексті, впровадження зазначених змін має відбуватися шляхом створення окремого нормативно-правового акту, що дозволить комплексно та системно врахувати головні особливості забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів.

Також, для унормування протиріч, важливим є реалізація наступних кроків:

– розроблення заходів посилення митного контролю, а також їх законодавче регламентування, в частині усунення схем ухилення від оподаткування під час тимчасового ввезення транспортних засобів на територію України;

– перегляд ставок ввізного мита, розмір яких необґрунтовано менший від граничного рівня, встановленого Протоколом про вступ України до Світової організації торгівлі, з врахуванням економічної кон'юнктури та закономірних тенденцій розвитку;

– узгодження норм Податкового і Митного кодексів України, для структуризації, встановлення чіткої вертикалі та ефективності функціонування фіскальних органів, в частині посилення на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику;

– розробка та впровадження заходів, щодо поліпшення координації та взаємодії між центральним апаратом, територіальними органами ДФС (митницями та головними управліннями), а також іншими державними органами для підвищення якості планування та проведення контрольної-перевірочної роботи з питань дотримання митного законодавства;

– розширення міжнародної співпраці, у площині запровадження електронного обміну інформацією, підтвердження автентичності документації, спільного контролю тощо.

Запропонований перелік заходів не можна назвати вичерпним, проте він є одним із першочергових, для збалансування дисбалансів у нормативно-правовій площині забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів.

Список використаних джерел

1. Митний кодекс України від 03.12.2017 № 4495-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 23.10.2018).

2. Приймаченко Д.В., Прокопенко В.В. Митні формальності: правова природа та зміст поняття (міжнародно-правовий аспект). *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 186-197

3. Додін Є.В., Карпенко Г.Л., Коцєва Л.О., Міценко І.В. *Нова редакція Митного кодексу України: позиція науки. Митна справа*. 2011. № 2. С. 3-13.

4. Мартинюк, В.П. *Аналіз стану митної складової фінансової безпеки України. Економічний аналіз: зб. наук. праць*.

Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету "Економічна думка", 2014. Том 16. № 1. С. 212-218.

5. Новосад І. *Діагностика фіскальної складової митної безпеки України. Світ фінансів*. 2017. № 3(52). С. 157-165.

6. Паішко П.В. *Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія*. Одеса: ПЛАСКЕ, 2009. 628 с.

7. Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07*. Одеса, 2016. 224 с

8. Губа М.О. *Місце митної безпеки держави серед основних складових її забезпечення. Бізнес Інформ*. 2014. № 11. С. 19-23.

9. Федотов О.П. *Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07*. Одеса, 2016. 457 с.

10. *Про результати аудиту ефективності виконання органами Державної фіскальної служби України повноважень у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства / рішення Рахункової палати від 30 травня 2017 р. № 12-3*. 2017. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751938/R_RP_12-3_2017.pdf?subportal=main (дата звернення: 23.10.2018).

References

1. *The Customs Code of Ukraine*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (last accessed: 23 September 2018)

2. Pryimachenko D.V., Prokopenko V.V. *Customs formalities: legal nature and content of the concept (international legal aspect)*. *Administrative law and process*. 2014. № 3(9). pp. 186-197 (in Ukrainian)

3. Dodin Ye.V., Karpenko H.L., Koptseva L.O., Mishchenko I.V. *New edition of the Customs Code of Ukraine: the position of science*. *Customs*. 2011. № 2. pp. 3-13. (in Ukrainian)

4. Martyniuk, V.P. *Analysis of the status of the customs component of Ukraine's financial security. Economic analysis*, 2014. Vol. 16. № 1. pp. 212-218 (in Ukrainian)

5. Novosad I. *Diagnostics of the fiscal component of Ukraine's customs security. The world of finance*. 2017. № 3(52). pp. 157-165 (in Ukrainian)

6. Pashko P.V. *Customs safety (theory, methodology and practical recommendations): monograph*. Odessa: AT «PLASKE», 2009. 628 p. (in Ukrainian)

7. Yakovliev I.P. *Forms and methods of public administration in the state customs*. Odessa, 2016. 224 p (in Ukrainian)

8. Huba M.O. *The place of customs security of the state among the main components of its provision*. *Business Inform*. 2014. № 11. pp. 19-23. (in Ukrainian)

9. Fedotov O.P. *Administrative-legal concept of the implementation of the state customs business: theory and practice*. Odessa, 2016. 457 p. (in Ukrainian)

10. *About the results of the audit of the effectiveness of the authorities of the State fiscal service of Ukraine in the field of state customs and fight against offenses during the application of customs legislation / decision of the Accounting Chamber*. № 12-3. 2017. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751938/R_RP_12-3_2017.pdf?subportal=main (in Ukrainian) (last accessed: 23 September 2018)