

СУЧАСНИЙ СТАН МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

ЛИТВИН Наталія Анатоліївна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки, Університет державної фіскальної служби України

<https://orcid.org/0000-0003-4199-1413>

ЛИТВИН Олексій Валерійович - кандидат юридичних наук, доцент, начальник служби з питань надання адміністративних послуг Виконавчого комітету Гостомельської селищної ради

<https://orcid.org/0000-0001-5028-1152>

DOI 10.32782/NP.2021.1.9

Стаття посвячена дослідженню сучасного стану модернізації адміністративної діяльності таможених органів України. Виявлено, що на сьогодні правонарушители використовують різні схеми по незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через таможенну границю України, к которым можно отнести: декларирование товаров, которые внешне имеют одинаковый вид, но являются существенно разными по стоимости; предоставление недостоверной информации о весе при декларировании грузов, что позволяет уменьшить сумму таможенным платежом; неотражение точного описания товара в таможенной декларации; ввоз грузов с использованием товаров, имеющих более низкую стоимость и которые одновременно перемещаются с высоколиквидными товарами с гораздо более высоким уровнем налогообложения; предоставление неоригинальных документов для таможенного оформления и тому подобное. В этой ситуации на таможенные органы Украины возлагается важная задача по осуществлению аналитически-поисковой работы, направленной на предупреждение, выявление и пресечение указанных нарушений и предотвращение использования схем по минимизации таможенных платежей.

Сделан вывод, что модернизация административной деятельности таможенных органов Украины должна строиться на таких основополагающих принципах, как: приоритет прав и законных интересов граждан и субъектов хозяйствования; учета экономических преобразований и заимствования международного

опыта в области таможенно-правового регулирования общественных отношений; совершенствование правового обеспечения таможенных органов, имплементация таможенного законодательства в соответствии с международными и европейскими стандартами и рекомендациями.

Ключевые слова: административная деятельность, таможенные органы, правонарушения в таможенной сфере, административная ответственность, уголовная ответственность, защита прав, таможенные платежи, поступления в бюджет, запросы.

Постановка проблеми

Прагнення України інтегруватися у світову спільноту і ЄС, зокрема, вимагає від державних органів переосмислення своєї ролі та значення в процесах сучасного українського державотворення. Система органів виконавчої влади повинна стати визначальним чинником, який би зміг прискорити політичні, соціальні й насамперед економічні перетворення, що відбуваються в державі. Митна служба України як складова системи виконавчої влади відіграє дедалі відчутнішу роль у забезпеченні національних інтересів, економічної безпеки держави та суспільства [1, с. 401]. На сьогодні митна служба впроваджує нові моделі митних відносин, які необхідні для швидкої адаптації та реагування на постійні зміни зовнішньоекономічного середовища. На підставі цього виникає необхідність у розробці і впровадженні сучасних

форм та методів підвищення ефективності адміністративної діяльності митних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Відзначимо, що питання удосконалення адміністративної діяльності митних органів у різні часи досліджували у своїх працях такі вчені-адміністративісти, як: І. Г. Бережнюк, І. О. Бондаренко, Ю. М. Дьомін, Є. В. Додін, А. В. Дусик, О. Т. Зима, С. В. Ківалов, О. В. Константиї, С. В. Кувакін, Ю. Д. Кунев, Н. А. Липовська, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, Л. Л. Палій, І. В. Письменний, О. І. Попівняк, Д. В. Приймаченко, О. П. Рябченко, Г. В. Соломенко, В. К. Шкарупа, В. В. Ченцов та ін. Віддаючи належне вагомим напрацюванням науковців з досліджуваної проблематики, все ще потребують подальшого вивчення та аналізу питання, пов'язані з удосконаленням адміністративної діяльності митних органів, що й обумовлює актуальність цього дослідження.

Мета статті

Розглянути і проаналізувати сучасні наукові підходи адміністративної діяльності митних органів та визначити проблемні питання цієї діяльності.

Виклад основного матеріалу

Визначення сутності і змісту адміністративної діяльності суб'єктів правозастосування у сфері забезпечення митної безпеки спирається, у першу чергу, на стратегією євроінтеграції України, що закріплена Конституцією України (абзац п'ятий преамбули із змінами, внесеними згідно із Законом України від 07.02.2019 р. N 2680-VIII) [2]. Такі «стратегічні пріоритети системних перетворень визначають нові погляди на призначення та цілеспрямовання адміністративної діяльності як, у першу чергу, діяльності обслуговувального характеру, імперативність якої суворо обмежена рамками закону» [3, с. 13].

Аналізуючи адміністративну діяльність митних органів, доцільно зазначити, що «нормативно-правові акти, що регламентують вказану діяльність, їх посадових осіб та практику застосування, свідчать, що адміні-

стративною, за своєю сутністю, є діяльність багатьох підрозділів митних органів, яка, зокрема, охоплює забезпечення порядку переміщення через митний кордон товарів, предметів і транспортних засобів, здійснення митного контролю та митного оформлення об'єктів переміщення, контроль за переміщенням через митний кордон товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон, попередження та припинення митних правопорушень тощо. Крім того, адміністративно-правові засоби, використовувані посадовими особами митних органів, широко застосовуються в процесі створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон, здійсненні верифікації сертифікатів походження товарів» [1, с. 193-194]. У розрізі вказаного вище варто зазначити, що на сьогодні визначальними чинниками, які впливають на ефективність адміністративної діяльності митних органів, є і впровадження та надання інформаційних послуг, які спрямовані на підвищення якості надання послуг митницею; підвищення інформованості суб'єктів митних правовідносин, що має сприяти забезпеченню стабільності надходжень податків та зборів до бюджету країни без залучення заходів державного примусу [4, с. 260]. Крім того, основою в адміністративній діяльності митних органів є міжвідомча взаємодія та забезпечення балансу як інтересів громадян, так і суб'єктів господарювання та держави. Не можна оминати такі важливі складові сутності та змісту адміністративної діяльності митних органів, як партнерські відносини з учасниками зовнішньоекономічних операцій; прозорість діяльності; захист економічних інтересів держави; протидія корупційним явищам у митних органах, неправомірним діям їх працівників; професіоналізм та культура поведінки митників тощо.

Таким чином, як бачимо, адміністративна діяльність митних органів досить масштабна, тому потребує багато зусиль для її удосконалення по всіх напрямках. У цьому дослідженні ми хотіли б окреслити окремі складові адміністративної діяльності мит-

них органів, такі як міжнародна взаємодія у сфері протидії митним правопорушенням, забезпечення даними митної статистики, забезпечення надходжень митних платежів до бюджету держави, попередження, виявлення та припинення порушень митного законодавства.

Вказане вище дає підстави для звернення до статистичних даних, що відображають діяльність митних органів України, відповідно до яких можна визначити як ефективність окремих складових цієї діяльності, так і недоліки.

За даними звітності, оприлюдненої ДФС України за 2017– I півріччя 2019 рр. (див. рис. 1), для забезпечення даними митної статистики структурними підрозділами опрацьовується стабільно висока кількість запитів. Зокрема, як свідчать оприлюднені дані, у цілому структурними підрозділами ДФС України у 2017 р. опрацьовано 1703 запити, які надавалися, зокрема: різними центральними органами виконавчої влади (438 запитів); правоохоронними органами (588 запитів); юридичними та фізичними особами (163 запити); народними депутатами України (65 запитів); адвокатами (60 запитів); відповідно до Закону України «Про доступ до публічної

інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами) (178 запитів) тощо.

Разом з тим, кількість відпрацьованих запитів за аналогічний період 2018 року дещо зменшилась, проте не суттєво і становила 1543 запити. Зокрема, якщо за кількістю відпрацьованих запитів, що направлялись, зокрема, правоохоронними органами, юридичними та фізичними особами, народними депутатами України, адвокатами, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами) спостерігається незначне «просідання» показників, то кількість опрацьованих запитів від центральних органів виконавчої влади – 555, що на 117 запитів, або на 26,7 % більше, порівняно з 2017 роком.

Зростання кількості запитів, опрацьованих структурними підрозділами ДФС України щодо забезпечення зовнішніх структур даними митної статистики у I півріччі 2019 року демонструвала хорошу динаміку (1661 запитів, з яких: переважали запити відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами) – 1281 (проти 178 запитів у 2017 році); 380 запитів юридичних та фізичних осіб (+217, або в 2,3 рази більше порівняно з

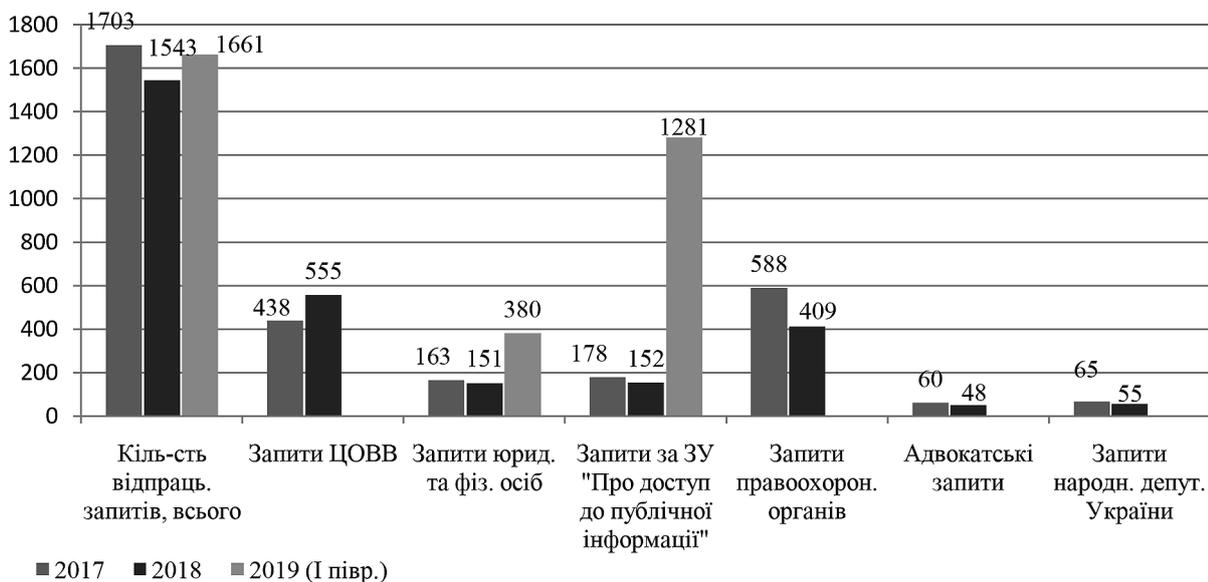


Рис. 1. Кількість відпрацьованих запитів за для забезпечення зовнішніх структур даними митної статистики у 2017– I півріччі 2019 рр.

Джерело: складено за даними [5; 6; 7]

2017 роком). Узагальнена інформація щодо кількості запитів від центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів, юридичних та фізичних осіб, народних депутатів України, адвокатських, тощо, опрацьованих органами ДФС України за 2019 рік для широкого загалу досі не оприлюднена, що може бути пов'язано з черговим реформуванням цієї служби, та поділом на дві окремі структури: Державну податкову та Державну митну службу.

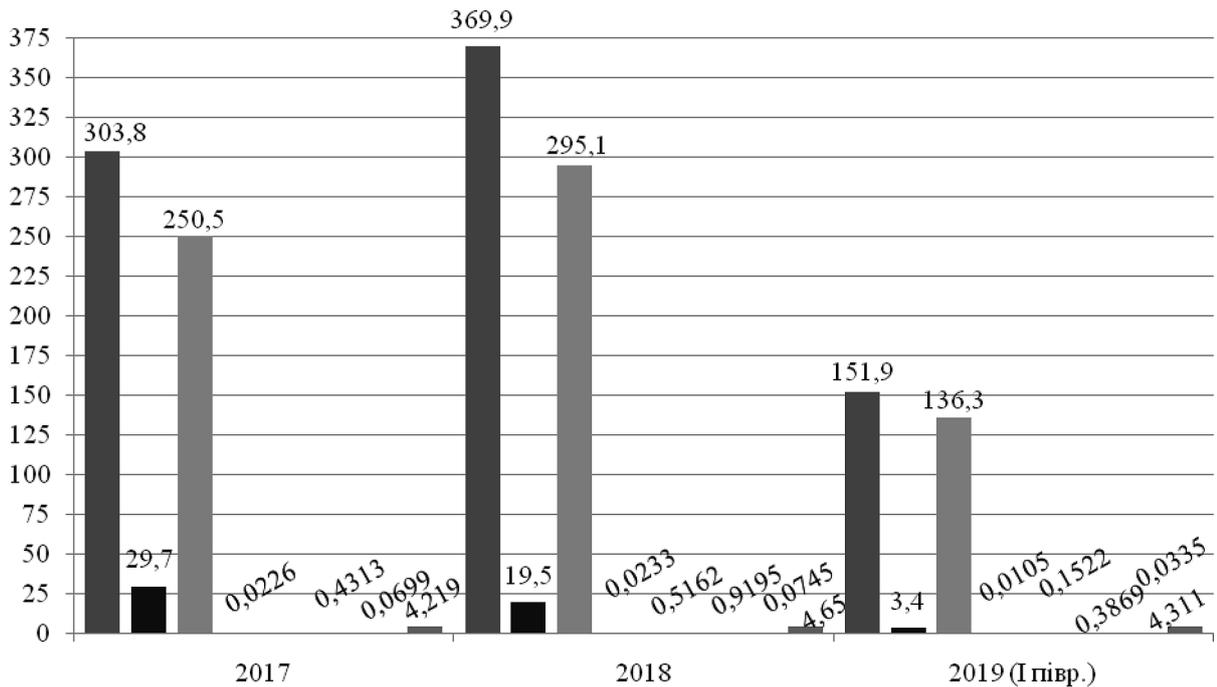
Отже, враховуючи вищевказане, варто зазначити, що митними органами за звітний період проведена велика та кропітка робота щодо відпрацювання різноманітних запитів зовнішніх структур (від запитів фізичних та юридичних осіб до запитів центральних органів виконавчої влади) та забезпечення їх даними митної статистики. Це, у свою чергу, говорить і про покращення доступу до інформації та підвищення ефективності діяльності митних органів у контексті надання адміністративних послуг громадянам.

Відповідна позитивна тенденція прослідковується і при аналізі надходжень митних платежів. Так, упродовж 2017 – I півріччя 2019 рр. до державного бюджету України надійшло митних платежів, контроль за справлянням яких покладено на митні підрозділи ДФС України, на суму близько 826 млрд грн (див. рис. 2). Згідно зі звітними даними, митними підрозділами ДФС України у 2017 р. забезпечено надходження до бюджету держави обсягом 303,8 млрд грн (індикативний показник виконано на 111,7 %), зокрема, надходження акцизного податку із ввезених на митну територію України товарів склали близько 30 млрд грн (індикативний показник виконано на 105,5 %); надходження ПДВ з ввезення товарів на митну територію України склали понад 250 млрд грн (індикативний показник виконано на 113,2 %); ввізного мита було сплачено у сумі понад 22 млрд грн (індикативний показник виконано на 102,7 %); обсяги сплаченого єдиного збору склали понад 431 млн грн (індикативний показник виконано на 108,8 %); обсяги плати за виконання митних формальностей склали близько 70 млн грн (індикативний показник виконано на 98,5 %). За

результатами проведення контрольних перевірок заходів щодо правильності визначення митної вартості товарів, митницями ДФС України забезпечено додаткові надходження до бюджету у розмірі близько 4,3 млрд грн, що на 15,3 % менше порівняно з 2016 роком.

У 2018 році спостерігалася динаміка щодо збільшення надходжень митних платежів, частково це відбулося завдяки вдосконаленню електронних сервісів, покращенню ефективності контрольних перевірок заходів та підвищенню ставок окремих платежів. У цілому митними підрозділами у 2018 році мобілізовано до бюджету держави близько 370 млрд грн (на 66 млрд грн більше, порівняно з 2017 р.) (див. рис. 2). Найбільші обсяги надходжень від ПДВ з ввезення товарів на митну територію України (понад 295 млрд грн, індикативний показник виконано на 98,4 %). Більше ніж у 2 рази зросли надходження від сплаченого єдиного збору, що справляється у пунктах пропуску через державний митний кордон України (919,5 млн грн), що більшою мірою пов'язано зі збільшенням ставок єдиного збору у 2 рази. За рахунок сплати акцизного податку з ввезення на митну територію держави підакцизних товарів до бюджету мобілізовано понад 19,5 млрд грн, що на 10 млрд менше, порівняно з 2017 роком (проте, за даними ДФС, індикативний показник виконано на 107,9 %). Ввізного мита за звітний період сплачено на суму понад 23 млн грн (індикативний показник виконано на 94,2 %), вивізного мита – на суму понад 516 млн грн (індикативний показник виконано на 79,3 %), надходження від плати за виконання митних формальностей – понад 74 млн грн (індикативний показник виконано на 77,6 %). За результатами коригування митної вартості товарів, додатково до бюджету держави надійшло понад 4 млрд грн, що на 10,3 % більше, порівняно з 2017 роком.

У першому півріччі 2019 року за рахунок платежів, контроль за справлянням яких покладено на митні підрозділи ДФС України, до бюджету надійшло близько 152 млрд грн (індикативний показник виконано на 89,2 %) (див. рис. 2). Зокрема, надходження



- Надходження митних платежів, всього (млрд грн)
- Акцизний податок з ввезених на митну територію України товарів (млрд грн)
- ПДВ із ввезення на митну територію України товарів (млрд грн)
- Ввізне мито (млрд грн)
- Вивізне мито (млрд грн)
- Єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний митний кордон України (млрд грн)
- Плата за виконання митних формальностей (млрд грн)
- Додаткові надходження від коригування митної вартості (млрд грн)

Рис. 2. Обсяги надходжень митних платежів, контроль за справлянням яких покладено на митні підрозділи ДФС України, до бюджету держави у 2017 – I півріччі 2019 рр.
Джерело: складено за даними [5; 6; 7]

від сплати акцизного податку з ввезення на митну територію України підакцизних товарів склали понад 3 млрд грн (індикативний показник виконано на 126,9 %). За рахунок сплати ПДВ з ввезення товарів на митну територію України до бюджету надійшло понад 136 млрд грн (індикативний показник виконано на 87,6 %). Обсяги сплаченого ввізного мита склали 10,5 млн грн (індикативний показник виконано на 95,7 %), вивізного мита – понад 152 млн грн (індикативний показник виконано на 43,8 %), єдиного збору, що справляється у пунктах пропуску через державний митний кордон України – близько 387 млн грн (індикативний показник виконано на 75,2 %). Крім того, над-

ходження від плати за виконання митних формальностей склали понад 33 млн грн (індикативний показник виконано на 66,8 %), від коригування митної вартості товарів понад 4,3 млрд грн.

Таким чином, простеживши за митними платежами, що надходять до державного бюджету України, можна зробити висновок про їх збільшення, яке відбулося завдяки вдосконаленню електронних сервісів, покращенню ефективності контрольно-перевірочних заходів та підвищенню ставок окремих платежів.

У підтвердження цьому можна простежити статистичні дані щодо діяльності митних органів у протидії митним право-

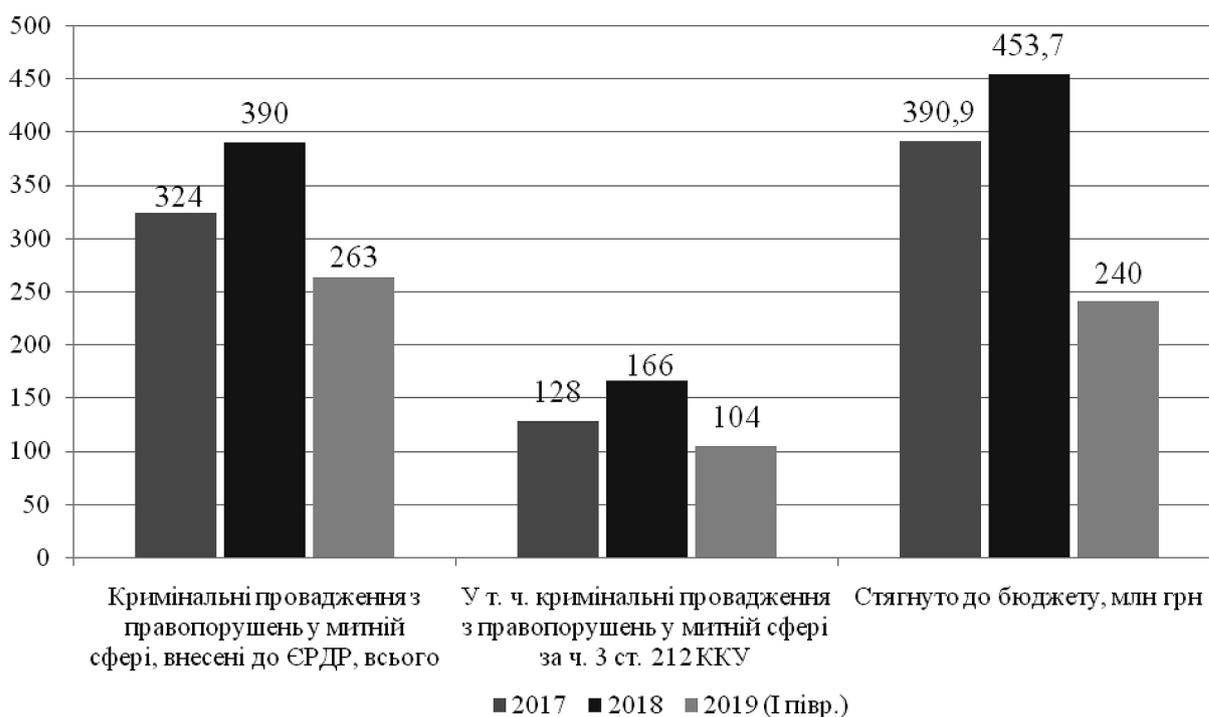


Рис. 3. – Дані щодо заходів з викриття кримінальних правопорушень у митній сфері та обсягів стягнень до бюджету держави за результатами кримінальних проваджень у 2017 – I півріччі 2019 рр.

Джерело: складено за даними [5; 6; 7]

порушенням. Так, митними підрозділами було здійснено ряд заходів щодо виявлення порушень митного законодавства, за результатами яких у 2017 – I півріччі 2019 рр. до ЄРДР внесено близько тисячі кримінальних проваджень, що дозволило залучити до бюджету держави понад 1 млрд грн (див. рис. 3). Зокрема, за даними звітності органів доходів і зборів, за результатами проведення заходів щодо викриття кримінальних порушень у митній сфері, у 2017 році до ЄРДР внесено 324 кримінальних провадження, з них за ч. 3 ст. 212 КК України – 128 проваджень; у 2018 році до ЄРДР внесено 390 кримінальних проваджень, з них за ч. 3 ст. 212 КК України – 166; у 2019 році – 263 та 104 відповідно. За результатами розгляду проваджень з кримінальних правопорушень у митній сфері до бюджету держави у 2017 році вдалося залучити надходжень на суму понад 390 млн грн, у 2018 році – понад 453 млн грн, у I півр. 2019 року – 240 млн грн. Крім того, вжито заходів щодо накладення арешту на товарно-ма-

теріальні цінності (далі – ТМЦ) загальною вартістю у 2017 році – на суму близько 3 млрд грн, у 2018 році – 2 млрд грн, у I півр. 2019 року – понад 1 млрд грн.

Необхідно зазначити, що на позитивну динаміку викриття кримінальних правопорушень у митній сфері суттєво вплинула налагоджена митними підрозділами активна співпраця з компетентними органами іноземних держав в частині обміну інформацією, що дозволило надавати адміністративну допомогу в частині попередження та виявлення порушень при здійсненні зовнішньоекономічних операцій. Зокрема, за результатами такої співпраці, у рамках міжнародної взаємодії щодо протидії митним правопорушенням заведено більше 900 справ щодо порушення митних правил (на понад 650 млн грн), а також встановлено обсяг несплачених обов'язкових митних платежів на суму понад 57 млн грн. У 2018 році завдяки міжнародній взаємодії митних підрозділів вдалося завести більше 700 справ щодо порушення митних правил, на суму понад 686 млн грн та виявити несплачених

обов'язкових митних платежів на суму понад 21 млн грн.

Разом з тим, на підставі вище зробленого аналізу варто зазначити, що, незважаючи на в цілому позитивну оцінку діяльності митних органів, залишаються ще проблемними такі питання, як контроль за правильністю визначення митної вартості, надмірність сплачених митних платежів, втручання правоохоронних органів у процедуру митного огляду, неефективне регулювання інституту фінансових гарантій, визначення класифікації товарів, застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил, проблеми захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон.

Висновок

Отже, зазначимо, що на сьогоднішній день порушники використовують різноманітні схеми з незаконного переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, до яких можна віднести: декларування товарів, які ззовні мають майже однаковий вигляд, але є суттєво різними по вартості; надання недостовірної інформації про вагу під час декларування вантажів, що дозволяє зменшити суму митних платежів; невідображення точного опису товару у митній декларації; ввезення вантажів з використанням товарів, що мають значно нижчу вартість та одночасно переміщуються з високоліквідними товарами з набагато вищим рівнем оподаткування; подання неоригінальних документів до митного оформлення тощо. У цій ситуації на митні органи України покладається важливе завдання щодо здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на попередження, виявлення та припинення зазначених порушень та унеможливлення використання схем з мінімізації митних платежів.

Вище наведений аналіз дав можливість виокремити як ефективні аспекти діяльності митних органів, так і недоліки їх діяльності. Крім того, на основі цього аналізу ми зможемо окреслити основні напрями модернізації митних органів України, визначити та запровадити в практику найбільш оптимальні форми і методи реалізації

митної політики держави, які б відповідали вимогам міжнародних стандартів, з урахуванням рівня технічної оснащеності пунктів пропуску на митному кордоні, особливостей розташування України та необхідності організації співробітництва в галузі митної діяльності з країнами, що безпосередньо межують з Україною. При цьому, модернізація адміністративної діяльності митних органів України повинна будуватись на таких основоположних засадах, як: пріоритет прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання; врахування економічних перетворень та запозичення міжнародного досвіду у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин; удосконалення правового забезпечення митних органів, імплементація митного законодавства відповідно до міжнародних та європейських стандартів і рекомендацій.

Література

1. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави. Дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII. *Голос України*. 2019. № 34 (20.02.2019).
3. Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави. Теоретико-прикладне дослідження : монографія / За редакцією О.П. Рябченко. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2020. 352 с.
4. Литвин Н. А. Реалізація інформаційної політики органами Державної фіскальної служби України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Гельветика, 2018. 516 с.
5. Звіт Державної фіскальної служби України за 2017 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/223549.PDF>
6. Звіт Державної фіскальної служби України за 2018 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf>

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану модернізації адміністративної діяльності митних органів України. З'ясовано, що на сьогодні правопорушники використовують різноманітні схеми з незаконного переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, серед яких: декларування товарів, які ззовні мають майже однаковий вигляд, але є суттєво різними по вартості; надання недостовірної інформації про вагу під час декларування вантажів, що дозволяє зменшити суму митних платежів; невідображення точного опису товару у митній декларації; ввезення вантажів з використанням товарів, що мають значно нижчу вартість та одночасно переміщуються з високоліквідними товарами з набагато вищим рівнем оподаткування; подання неоригінальних документів до митного оформлення тощо. У цій ситуації на митні органи України покладається важливе завдання щодо здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на попередження, виявлення та припинення зазначених порушень та унеможливлення використання схем з мінімізації митних платежів.

Зроблено висновок, що модернізація адміністративної діяльності митних органів України повинна будуватись на таких основоположних засадах, як: пріоритет прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання; врахування економічних перетворень та запозичення міжнародного досвіду у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин; удосконалення правового забезпечення митних органів, імплементація митного законодавства відповідно до міжнародних та європейських стандартів і рекомендацій.

Ключові слова: адміністративна діяльність, митні органи, правопорушення у митній сфері, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, захист прав, митні платежі, надходження до бюджету, запити.

SUMMARY

The article is devoted to the study of the current state of modernization of the administrative activity of the customs authorities of Ukraine. It was found that today offenders use various schemes for illegal movement of goods and vehicles across the customs border of Ukraine, which include: declaring goods that look almost the same from the outside, but are significantly different in value; providing inaccurate information about the weight when declaring goods, which reduces the amount of customs duties; failure to display the exact description of the goods in the customs declaration; import of goods using goods that have a much lower cost and at the same time move with highly liquid goods with a much higher level of taxation; submission of non-original documents for customs clearance, etc. In this situation, the customs authorities of Ukraine have an important task to carry out analytical and research work aimed at preventing, detecting and stopping these violations and preventing the use of schemes to minimize customs duties.

It is concluded that the modernization of administrative activities of the customs authorities of Ukraine should be based on such fundamental principles as: the priority of the rights and legitimate interests of citizens and businesses; taking into account economic transformations and borrowing international experience in the field of customs and legal regulation of public relations; improving the legal support of customs authorities, implementation of customs legislation in accordance with international and European standards and recommendations.

Key words: administrative activity, customs authorities, customs offenses, administrative liability, criminal liability, protection of rights, customs payments, budget revenues, inquiries.

7. Звіт про виконання плану роботи Державної фіскальної служби України за I півріччя 2019 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/247196.pdf>