

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.951:339.543(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Гончарук О. А.

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Харків, Україна

У статті досліджено теоретичні аспекти формування та розвитку митного законодавства України, яке стосується правотворчої діяльності організації та вдосконалення митного контролю, а саме митного пост-аудиту. Проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання діяльності митних органів відповідно до вимог міжнародного законодавства.

Ключові слова: законодавче регулювання, митні органи, адміністративна діяльність, митний пост-аудит, постмитний контроль.

Більшість заходів, які проводяться з метою вдосконалення митного адміністрування, прямо або побічно направлені на створення та вдосконалення законодавчої та методичної бази з питань проведення митного постконтролю (пост-аудиту). Недостатність вивчення та відсутність методик, що забезпечують здійснення митного постконтролю, збільшення практичної необхідності підвищення результативності його проведення, зумовили актуальність проведеного дослідження та його мету – здійснити аналіз адміністративно-правових засад реформування митних органів.

Питанням організації та вдосконалення митного контролю присвячені дослідження багатьох українських та зарубіжних учених і практиків, серед яких слід відзначити праці Гребельника О., Каленського М., Бережнюка І., Науменка В., Пашка П., Русскова В., Терещенка С., Борисенко О., Ларіонова О., Єдинак Т., Корнієнко Є., Єсипчук Н. та ін. Частіше у літературі розглядається оптимізація усіх форм митного контролю відразу, а детально, або кожне окремо дуже рідко. Тому митний пост-аудит, його принципи, цілі, завдання, методи та об'єкти раніше практично не досліджувалися.

З моменту створення Державної митної служби України, митні органи є активним адміністративним регулювальником, у тому числі разом з іншими органами виконавчої влади, які забезпечують дотримання законності на ринку зовнішньої торгівлі.

Митні органи, розвиваючись разом з учасниками зовнішньоекономічної діяльності, та з метою забезпечення нормальних, цивілізованих взаємовідносин між державним контролюючим органом та підприємствами, організаціями, фірмами, постійно удосконалювалися.

В даний час перед митною службою поставлено такі основні завдання:

- забезпечення ефективного митного контролю, направлено на зменшення потенційних погроз економічній та суспільній безпеці держави;
- наповнення бюджету України;

- всемірне сприяння розвитку торгівлі, прискорення товарообігу та розширення зовнішньоторговельних зв'язків України.

З погляду на попередню практику організації митного контролю, складові «триєдиного завдання» суперечливі між собою, але необхідно знайти ту золоту середину, коли митниця зможе працювати в інтересах розвитку торгівлі, та у повному обсязі виконуючи завдання державного фінансового контролю.

Фінансовий контроль, якій здійснюють адміністратори доходів бюджету, забезпечується імперативними владними повноваженнями, реалізація яких вимагає дотримання балансу державних і приватних інтересів з максимальною користю для суспільства [1, с. 127]. В сучасних умовах державний фінансовий контроль не може зводитися лише до перевірки дотримання законності та виявлення порушень фінансової дисципліни. В зв'язку з цим, теоретичні та практичні аспекти його організації вимагають подальшого вивчення, у тому числі, в предметній області його окремих напрямків, які характеризуються специфічним вмістом та особливими методами здійснення. Одним з найменш вивчених аспектів є організація державного фінансового контролю в митній сфері, де вирішуються важливі завдання управління фінансами, що мають цільову спрямованість на підтримку макроекономічної стабільності, захист національних економічних інтересів і забезпечення повноти та своєчасності сплати митних платежів до бюджету.

Митні органи України є важливою ланкою в системі державного фінансового контролю, реалізуючи функції адміністрування податкових та неподаткових доходів бюджету, валютного контролю. Найважливіше завдання забезпечення ефективної діяльності митних органів по мобілізації доходів до бюджету вимагає застосування нових методів контрольно-економічної роботи, до яких можна віднести: розширення аналітичних прийомів, впровадження системи управління ризиками, активізацію митного пост фінансового контролю та аудиту після митного оформлення товарів. Вказані заходи передбачені Концепцією модернізації діяльності митної служби України як перспективні напрямки, та будуть сприяти результативності контрольних заходів, що проводяться митними органами, та зміцненню дисципліни відносно дотримання податкового та митного законодавства учасниками зовнішньоекономічної діяльності.

Сучасні тенденції функціонування світового співтовариства поставили ряд нових завдань перед митною службою України, які наразі вимагають проведення модернізації діяльності митної служби. Метою модернізації діяльності є перехід на якісно новий етап розвитку митної служби України в напрямі задоволення економічних, соціальних, духовних потреб українського суспільства й здобуття Україною належного місця у світовому співтоваристві [2].

Проте, незважаючи на значну кількість наукових розробок в області методичного забезпечення діяльності митних органів, комплексні дослідження організації державного фінансового контролю стосовно системи митних органів залишаються важливими та актуальними в умовах реформування функціональної структури органів державного фінансового контролю.

Фінансовому контролю надходження митних платежів притаманні певні особливості та самостійність. Сфера його застосування відносно вузька: якщо об'єктом

державного фінансового контролю є грошові стосунки, що виникають при формуванні та використанні фінансових ресурсів на всіх рівнях матеріального виробництва та нематеріальної сфери, в різних ланках фінансової системи, то об'єктом контролю за надходженням митних платежів є комплекс податкових і неподаткових стосунків, їх економічна та правова основа. При цьому специфіка митної справи породжує різноманіття інтеграційних зв'язків і вимагає розвиненої інформаційнокомунікативної інфраструктури для забезпечення максимально повного та своєчасного надходження доходів до бюджету.

Підвищення ролі митниці в забезпеченні фіскальних завдань та поповненні доходів бюджету вимагає не лише вдосконалення контрольних заходів та підвищення якості організації митного контролю, але і облаштування митних установ, сприяння розвитку торгівлі, встановлення партнерських взаємин із бізнесом, неухильного дотримання законів та нормативних актів, які діють, уніфікації тарифів та митного законодавства, взаємодії з іншими державними органами на національному та міжнародному рівні.

Розвиток державного фінансового контролю, якій здійснюється митною службою при виконанні функції адміністратора доходів бюджету, спирається як на наявні організаційні резерви, так і на нові, сучасні форми організації та забезпечення фінансового контролю. До них можна віднести роботу на основі митного пост-аудиту, автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, впровадження електронного декларування та єдиної автоматизованої інформаційної системи, яка необхідна при здійсненні контролю зовнішньоторговельної діяльності. Актуальним напрямком розвитку державного фінансового контролю є вдосконалення митного адміністрування в цілому, та як одним із найперспективніших – адміністративно-правових засад митного пост-аудиту.

Інфраструктурне забезпечення державного фінансового контролю у митній системі спирається на правові механізми, закладені в митному, податковому, бюджетному, адміністративному та валютному законодавстві.

Сучасне уявлення про контрольні функції в галузі збирання бюджетних доходів у сфері зовнішньоекономічної діяльності орієнтоване на створення прозорості у відносинах між митними органами та декларантами, на спрощення та прискорення митних процедур в цілях сприяння зовнішній торгівлі. Митне законодавство України базується на положеннях Кіотської Конвенції, на положеннях міжнародних договорів в рамках Світової організації торгівлі (СОТ) та Всесвітньої митної організації.

16 травня 2008 року Україна стала 152-м повноправним членом СОТ. За 14 років переговорів Україною були проведені необхідні заходи, направлені на приведення національного законодавства у відповідність вимогам ринкової економіки, гармонізацію та уніфікацію національного законодавства із загальноприйнятими в європейській та світовій практиці нормами та стандартами, що передбачені угодами та конвенціями ГАТТ/СОТ. Завершені двосторонні переговори з країнами-членами СОТ, ухвалені необхідні для адаптації українського законодавства до вимог СОТ закони.

Вдосконалення структурно-функціональної моделі митної служби у рамках адміністративної реформи дозволило відмовитися від вельми витратного суцільного фінансового контролю зовнішньоекономічних операцій, в результаті зросли швидкість митного оформлення та обсяги платежів до бюджету.

Застосування елементів системи управління ризиками, електронного декларування товарів, створення системи контролю після оформлення товарів у митному відношенні забезпечують основу для реалізації стратегічних пріоритетних напрямків митного адміністрування, оперативного розкриття та запобігання фіскальним злочинам та захист фіскальних інтересів України.

5 жовтня 2006 року Верховна Рада прийняла Закон «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур». Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (далі – Кіотська конвенція) розроблена та прийнята з метою гармонізації та спрощення митних процедур, сприяння розвитку міжнародної торгівлі, впровадження митних принципів, сформованих у ГАТТ (1994 р.) та угодах Світової організації торгівлі, що стосуються митної справи. Конвенція передбачає, що одним з напрямків, в якому мають рухатися митні органи у сучасних умовах, є перехід на методи митного контролю, що засновані на пост-аудиті та системі управління ризиками. Приєднання України до Кіотської конвенції сприятиме розвитку офіційних відносин між митницею та бізнесом, подоланню закритості митного регулювання та стимулюватиме спільну роботу в частині удосконалення митного законодавства та практики його застосування.

Незважаючи на те, що на шляху приєднання України до СОТ були проведені необхідні заходи по адаптації українського законодавства, необхідно відмітити, що процес вдосконалення інституту митного контролю в українському законодавстві вимагає його подальшої уніфікації відповідно до міжнародно-правових норм. Учасники зовнішньоекономічної діяльності при здійсненні митного контролю нерідко стикаються з правовими проблемами.

Міжнародні торгівельні відносини, що будуються за допомогою ринкових зв'язків, переходять на базу складної системи двосторонніх та багатосторонніх договірних стосунків. В даний час вони будуються на основі міжнародних торгових угод, угод про митні союзи, міжнародні державно-монополістичні об'єднання, взаємозв'язок в рамках транснаціональних корпорацій, все це дуже впливає на зовнішню політику держав [3, с. 17].

Практика митного регулювання в багатьох зарубіжних країнах демонструє послідовний відхід від «суверенної законотворчості» митним питанням. Так, сучасне національне митне законодавство також формується за принципами міжнародного митного права. Більшість країн світу давно усвідомили, що розвиток взаємної торгівлі благо для всіх, а єдині стандарти митного регулювання міжнародної торгівлі - це необхідність.

Митні кодекси більшості зарубіжних країн побудовані на загальній правовій основі – положеннях Кіотської Конвенції, рамкових стандартах Всесвітньої митної організації (раніше ця організація називалася Радою митного співробітництва) та міжнародних договорів. Як наслідок, митна справа в цих країнах має схожу органі-

заційно-правову базу, хоча і має свої особливості, обумовлені певними, але не по принципових питаннях, відмінностями національних законодавств.

ГАТТ/СОТ, Всесвітня митна організація та інші міжнародні організації формують єдині міжнародні стандарти та правові норми, які інші держави не можуть не враховувати під час формування національних законодавств, яке регулює питання організації митного контролю, навіть за умови, що ці держави не є членами вищезазначених організацій.

Таким чином, Кіотська Конвенція стала орієнтиром у митному законодавстві багатьох країн. Вона також є базою для уніфікації митного законодавства різних країн.

Основні принципи Кіотської Конвенції направлені на прискорення зовнішньоторговельного обороту та створення умов, що сприяють законній торгівлі. Дотримання цих принципів можливо лише за умов зниження допустимих об'ємів митного контролю товарів та транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України.

Одним з важливих принципів митного контролю, передбаченим Кіотською Конвенцією, є принцип митного контролю на основі методів аудиту.

Всесвітня митна організація вважає, що пост-аудит (перевірка товарів після випуску) є важливою формою сучасного митного контролю та сприяє розвитку торгівлі. З одного боку він дозволяє впоратися із зростаючим об'ємом переміщень товарів, з іншої – створює сприятливі умови для учасників зовнішньої торгівлі.

Пост-аудит, зазвичай, здійснюється з метою підтвердження відповідності заявленої митної вартості, країни походження товарів, тарифної класифікації, податків і зборів, ПДВ, які сплачуються при перетинанні митного кордону України, також, при необхідності, розглядаються і інші питання митної справи.

Без розвиненої системи постмитного контролю, тобто віднесення контролю на якийсь час після випуску товарів, говорити про прискорення митних формальностей та спрощення процедур неможливо.

Митне регулювання товарообігу в зовнішньоекономічній діяльності є сукупністю методів і засобів забезпечення заходів митно-тарифного регулювання та заборон і обмежень, які встановлені відповідно до чинного законодавства України про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності та пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через кордон України.

Треба відмітити, що будь-які операції по ввезенню чи вивезенню будь-якого товару/майна можуть як завдати шкоди вітчизняній економіці, так і стимулювати внутрішнє виробництво. Тому, щоб утримати ці процеси в певних рамках, усі країни світу удаються до використання торговельних бар'єрів. Найчастіше такі «перешкоди» застосовуються при ввезенні товарів на митну територію держави, оскільки експорт (збут) найбільш вигідний як виробникові, так і економіці країни-експортера в цілому.

Саме митно-тарифне регулювання і виступає бар'єром, заснованим на стягуванні митних платежів. Учасники зовнішньоекономічної діяльності при переміщенні вантажів через митний кордон України зобов'язані сплатити митні платежі, які формують прибуткову частку бюджету.

Хоча заборони та обмеження є перешкодою на торгівельних шляхах, це перешкода вимушена. Вона заснована на інтересах держави та її громадян.

У митному законодавстві багатьох країн світу визначено перелік товарів, заборонених до переміщення через митний кордон (зброя, наркотики, небезпечні відходи та ін.).

Таким чином, заходи митно-тарифного регулювання, а також заборони та обмеження – це ті бар'єри, перешкоди, через які необхідно проходити під час здійснення дій пов'язаних з ввезенням чи вивезенням товарів та транспортних засобів.

Необхідно також підкреслити, що положення Кіотської Конвенції не стосуються заборон і обмежень до товарів, які підлягають митному контролю. Відповідно, це не торкнулося законодавства України про державне регулювання зовнішньоторгівельної діяльності. Крім того, до об'єктів регулювання Кіотської Конвенції не відноситься митне-тарифне регулювання.

Таким чином, спрощення митних процедур з одного боку та забезпечення митного контролю – з іншого, дві взаємовиключні завдання між якими митний пост-аудит повинен підтримувати оптимальний баланс. Чим ефективніше митний контроль, тим менш його дія на процедури митного оформлення та тим більше можливостей для їх спрощення та прискорення.

У певному значенні на чаші вагів з боку митного контролю утворився вакуум – від тотального контролю відмовилися (не можливо виконати), а ефективна альтернатива бачиться в застосуванні пост-аудита, але як цим скористатися? На сьогоднішній день якщо узяти та проаналізувати всю законодавчу базу ЄС та України, то відразу видно якою далекою та скрутною буде дорога на шляху становлення України як правової держави.

Це питання вимагає ретельнішого вивчення, а також застосування досвіду зарубіжних країн, вивчення якого показує, що важливим пріоритетом вдосконалення митного оформлення та контролю є комплексне використання пост-аудиту, системи управління ризиками, міжнародних зв'язків, аналітичної роботи та системи електронного декларування.

В даний час продовжується пошук найбільш досконалої моделі адміністративно-правового статусу митних органів, ефективних та раціональних форм і методів їх діяльності, що дозволять забезпечити поступальний економічний розвиток України в умовах інтеграції національної економіки. Складність рішення поставленої задачі обумовлена особливим місцем митних органів у системі органів виконавчої влади України, завданнями, які стоять перед ними, та різноманітністю функцій, які вони виконують.

Рішення цієї задачі можливо лише за умови поглибленого аналізу чинного законодавства, осмислення підходів, розроблених правовими доктринами та провідними правознавцями, вивчення правозастосовної практики митних органів.

В даний час усе сильніше виявляється дисбаланс існуючої правової основи діяльності митних органів та нових завдань економічного розвитку держави. Пошук раціональної моделі системи органів виконавчої влади у сфері митної справи, оптимізація їх функцій, форм та методів управління, представляють у цій ситуації важливий напрямок наукового аналізу адміністративно-правових аспектів управління у митній галузі.

Список літератури

1. Поролло Е. В. Проблема разграничения полномочий в сфере администрирования налоговых доходов / Е. В. Поролло // Финансовая политика Российского государства в условиях экономических и социальных реформ: Сб. науч. трудов. – Ростов на Дону, 2006. – С. 48-54.
2. Наказ Державної митної служби України від 17.10.06 № 895 «Концепція модернізації діяльності митної служби України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
3. Борисов К. Г. Международное таможенное право: [учеб. пособие] / Борисов К. Г. – М. : Изд-во РУДН, 2001. – 616 с.

Гончарук О. А. Административно-правовые основы реформирования современных таможенных органов Украины/ О. А. Гончарук// Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 124-130.

В статье исследованы теоретические аспекты формирования и развития таможенного законодательства Украины, которые касаются правотворческой деятельности организации и усовершенствования таможенного контроля, а именно таможенного пост-аудита. Осуществлен анализ особенностей административно-правовой регламентации деятельности таможенных органов в соответствии с требованиями международного законодательства.

Ключевые слова: законодательное регулирование, таможенные органы, административная деятельность, таможенный пост-аудит, посттаможенный контроль.

Goncharuck O. The Basics of the Administration and Legal regulation of the custom authorities of Ukraine / O. Goncharuck // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 124-130.

In the article the theoretical aspects of forming and development of customs legislation of Ukraine, which relates activity of organization and improvement of custom control, namely a post-clearance audit-based controls. The analysis of features of the administrative-legal regulation of activity of customs according to requirements of the international legislations carried out.

Keywords: legislative regulation, administrative activity, customs authorities, customs pos-clearance audit, customs post-clearance controls.

Надійшла до редакції 16.09.2010 р.