

УДК 342.951 (477)

Трофімов С.А.

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР НА МОРСЬКОМУ ТРАНСПОРТІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті розкривається значення митних процедур на морському транспорті. Особливу увагу приділено актуальним проблемам в означеній сфері та вказується на шляхи їх подолання. Обґрунтовується необхідність наділення митних органів України повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність і надання їм статусу правоохоронного органу.

Ключові слова: митні процедури, митний контроль, митне оформлення, морський транспорт, нагляд, постаудит-контроль, оперативно-розшукова діяльність, правоохоронні органи.

Проголошення в Україні незалежності, реалізація на практиці положень Конституції України щодо захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, а також спрямованість її на вступ до Європейського Союзу поставили перед вітчизняною юридичною наукою принципово нові фундаментальні питання. Прийнятий Верховною Радою України новий Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. [1] вигідно відрізняється від попереднього Кодексу ґрунтовністю, чітким визначенням підвалин організації і здійснення митної справи в державі, всебічним регулюванням економічних, правових, кадрових і соціальних аспектів діяльності митних органів. Але, на жаль, доводиться констатувати, що не всі проблеми й прогалини вдалося упорядкувати за його допомогою. На сьогодні постає ряд питань теоретичного й практичного характеру, що безпосередньо впливають на ефективність здійснення митних процедур, зокрема: невідповідність вітчизняного законодавства у цій сфері багатьом міжнародним стандартам; проблема наділення митних органів повноваженнями провадити оперативно-розшукову діяльність; запровадження такої форми контролю, як постаудит-контроль тощо.

Одним з перших проблеми митних процедур на морському транспорті почав досліджувати Є.В.Додін. Його навчально-методичний посібник “Митні операції на морському транспорті”, по суті, є спеціалізованим дослідженням цієї доволі складної теми. Окремі її аспекти аналізують С.В.Ківалов, С.О.Кузнецов, В.В.Серафімов, М.М.Каленський, П.В.Пашко та ін. Проте майже не приділено увагу сучасним проблемам у цій сфері в аспекті їх вирішення.

Завдання даної статті – окреслити актуальні проблеми в сфері здійснення митних процедур на морському транспорті з метою визначення шляхів їх вирішення.

Уперше на державному рівні категорія “митні процедури” була визначена наприкінці 1998 р. в Наказі Державної митної служби України (далі – Держмитслужба) № 828 від 30 грудня 1998 р. [2], де вони розумілися як контроль за дотриманням порядку переміщення товарів, їх огляд, оформлення документів, накладення митного забезпечення, перевірка правильності заповнення вантажної митної декларації, нарахування

сум, що підлягають сплаті, підготовка статистичних даних та інші дії, що виконуються митними органами України відповідно до її законодавства в царині митної справи. Подальший розвиток митні процедури отримали в Митному кодексі України (далі – МК України) 2002 р. [1], згідно з п.19 ст.1 якого митні процедури – це операції, пов'язані зі здійсненням митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, їх митного оформлення, а також зі справлянням передбачених законом податків і зборів.

Узагальнивши ці трактування митних процедур, можна зробити висновок, що вони складаються з 3-х основних елементів (процедур):

процедура митного контролю;

процедура митного оформлення;

процедура справляння передбачених законом податків і зборів.

Згідно з чинним законодавством практично всі митні процедури щодо контролю й оформлення цього виду транспорту й товарів, переміщуваних ним, провадяться в портах України. Указане положення є застарілим, адже міжнародні правила передбачають можливість здійснення таких процедур і в прилеглий зоні держави. Відповідно до ст. 24 Конвенції про територіальне море та прилеглу зону (1958 р.) [3] і ст. 33 Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права (1982 р.) [4] у зоні відкритого моря, прилягаючого до територіального, прибережна держава може здійснювати контроль, необхідний для (а) недопущення порушень митних, фіскальних, міграційних чи санітарних правил у межах території держави або територіального моря, (б) покарання за порушення вищезазначених правил, учинене в межах її території або територіального моря.

Слід зазначити, що в Україні постановою Верховної Ради України від 9 липня 2003 р., № 1031-IV лише прийнято за основу проект Закону “Про внутрішні води, територіальне море та прилеглу зону України” [5]. Отже, існує потреба в найближчий час прийняти цей закон, оскільки він стане ще одним чинником у наближенні нашої держави до правового простору світової спільноти.

Необхідно зазначити, що морський транспорт можна розглядати у 2-х аспектах: як товар і як транспортний засіб. Вбачається абсолютно аргументованим саме такий поділ, однак ми розглядаємо транспортний засіб інакше аніж буквально зазначено у визначенні, що наводиться в МК України [1]. Положення його пунктів 39 і 40 ст. 1 є не зовсім зрозумілими й доволі спірними. Так, п.39 цього Кодексу визначає товари як будь-яке рухоме майно (в тому числі валютні й культурні цінності), електрична, теплова та інші види енергії, а також транспортні засоби, за винятком тих, що використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України. А в п.40 закріплено, що транспортні засоби – це будь-які засоби авіаційного, водного, залізничного, автомобільного транспорту, що застосовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України. Отже, за цими приписами маломірне судно, призначене для особистого пересування без мети перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України, за МК визнається товаром, хоча в дійсності це є звичайний транспортний засіб. Ретельно проаналізувавши законодавство України можна дійти однозначного висновку: пасажиром є особа, що не має відношення до управління чи обслуговування транспортного засобу.

Морський транспорт порівняно з іншими видами транспорту має суттєву специфіку, зокрема: складна система побудови (яка може змінюватися залежно з призначенням судна), значні розміри, чимала кількість механізмів і місць, де можна сховати товари, предмети тощо. Нагляд з боку органів прокуратури за діяльністю різних видів транспорту, у тому числі морського, здійснюють транспортні прокуратури, працівники яких найбільш обізнані з характером, правилами й нормами функціонування такого транспорту. Прокурорський нагляд же за діяльністю митних органів провадять співробітники Генеральної прокуратури України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, районних, міських та міжрайонних прокуратур [6].

На нашу думку, такий порядок не є ефективним, оскільки працівники неспеціалізованої прокуратури не можуть належним чином у комплексі оцінювати здійснення митних процедур на морському транспорті. Вбачається, що лише працівники транспортної прокуратури здатні всебічно й у взаємозв'язку наглядати за правомірністю й законністю проведення митних процедур на такому вельми складному виді транспорту, як морський. Закріплення за транспортною прокуратурою цих повноважень дозволять знизити рівень корумпованості насамперед у самих митних органах, розкрити порушення митних правил за їх участю, оскільки доводиться, на жаль, констатувати, що неправомірні дії все ще мають місце в діяльності працівників митниці. Розкриття таких фактів співробітникам неспеціалізованих прокуратур не під силу, оскільки вони не обізнані ні в характері, ні в порядку, ні в механізмах функціонування морського транспорту, а на вивчення цього піде не один рік.

З огляду на викладене, пропонуємо надати повноваження щодо нагляду за митними органами при провадженні митних процедур на морському транспорті саме транспортним прокуратурам. Це стане ще одним чинником посилення забезпечення законності в діяльності митних органів, що, у свою чергу, відіб'ється на поліпшенні стану економічної безпеки України.

Не менш важливим вбачається вирішення проблеми наділення митних органів повноваженнями провадити оперативно-розшукову діяльність і надання їм статусу правоохоронного органу. На сьогодні це питання викликає серйозну дискусію серед науковців, як-от: Є.В.Додін [7, с.11], Л.М.Дорофєєва [8, с.96-98], В.М.Прусс [9, с. 16-19], А.В.Серветник [10, с.14-15], О.Л.Соколенко [11, с.15], та багато інших. Більшість науковців вважає, що надання митним органам статусу правоохоронних і повноважень провадити оперативно-розшукову діяльність позитивно вплине на їх діяльність. За приклад наведемо позицію О.І.Черномаз стосовно того, що світовий досвід підтверджує позитивність провадження оперативно-розшукової діяльності, яку вже давно застосовують у своїй роботі митні органи, зокрема, у США, Росії, переважно в країнах Європи й Азії [12, с.39]. Такий же висновок можна зробити, проаналізувавши міжнародний правовий акт "Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації" від 1 червня 2005 р. [13].

На даний час митні органи України не вправі здійснювати оперативно-розшукову діяльність, що створює відчутні перешкоди в можливості отримувати своєчасну, оперативну інформацію від митників інших країн, наділених такими повноваженнями. При провадженні митних процедур на морському транспорті останні є вкрай важливими, бо

діяльність такого транспорту є дуже специфічною. Саме за його участю планується велика кількість операцій, які мають реальну загрозу для національної, екологічної, економічної, радіаційної та іншої безпеки нашої держави (наприклад, транспортування людей – майбутніх терористів з одних держав на територію інших, перевезення небезпечних радіаційних, хімічних матеріалів тощо). Окрім цього, надання митним органам України статусу правоохоронних, а також повноважень щодо провадження оперативно-розшукової діяльності разом із зазначеними позитивними моментами дасть змогу провадити ефективну попереджувальну і профілактичну роботу. Митні органи виконують важливу роль у вирішенні завдань захисту інтересів нашої держави від зовнішніх і внутрішніх загроз через систему певних тарифних і нетарифних важелів. Звісно, діяльність митних органів повинна повністю підпадати під вимоги Закону України від 19 червня 2003 р. “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [14].

Отримання Держмитслужбою повноваження здійснювати оперативно-розшукову діяльність вбачається абсолютно виправданим також тому, що таке право дозволить їй виконувати свої функції більш ефективно. Як приклад слід навести досвід митних органів Росії, які успішно провадять таку діяльність у боротьбі з контрабандою, незаконним експортом технологій створення зброї масового знищення, озброєння й військової техніки та ін. [15, с.525]. Також варто нагадати, що працівники митниці фактично виконують оперативно-розшукову діяльність у межах зони митного контролю, однак вона має назву “оперативно-службова”. До того ж у певних випадках існує потреба у провадженні оперативно-розшукової діяльності й за межами вищевказаних зон, приміром, для контролю сумнівних вантажів, якщо є підозра про можливе їх використання не за заявленим призначенням. Підсумовуючи наведені міркування, можемо зробити висновок про необхідність внесення зміни у ст. 5 Закону України від 18 лютого 1992 р. “Про оперативно-розшукову діяльність” [16], доповнивши перелік підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, митними органами.

Далі розглянемо проблему комплексної перевірки всіх товарів, що переміщуються на морському транспорті. З урахуванням того, що обсяги одноразового перевезення товарів морським транспортом є чималим, проведення митних процедур іноді може сягати декількох тижнів. Це створює підґрунтя для поширення корупції серед працівників митних органів, а також загрожує послабленням економічної безпеки нашої держави. У таких випадках слід звернутися до досвіду практики деяких країн ЄС, де ефективно діє фінансовий постаудит-контроль, суть якого полягає в наступному. Митний контроль, аналіз зовнішньоекономічної діяльності і правильність нарахування митних платежів здійснюються шляхом постаудитних перевірок, які провадять висококваліфіковані фахівці спеціальних підрозділів – митні аудитори. Так, у Франції діє ступенева система організації митного контролю, який провадиться за 2-ма напрямками – формальним і фундаментальним. Під час перетину митного кордону працівниками митних органів фундаментально перевіряється 5% імпортованих і 1% експортних товарів. Усі інші контролюються формально, а протягом 3-х років – фундаментально шляхом проведення постаудитних перевірок [17, с.44]. Такий порядок роботи митних органів ефективно впливає на поліпшення розвитку міжнародної торгівлі, а як наслідок – на зміцнення економічної безпеки держави.

Підкреслимо, що запровадження такого порядку здійснення митних процедур на морському транспорті в Україні є доцільним і ефективним. Разом із тим він має поєднуватися з наданням Держмитслужбі України статусу правоохоронного органу, закріпленням за митними органами повноважень щодо оперативно-розшукової діяльності, широким застосуванням аналізу ризиків у діяльності митних органів на морському транспорті, забезпеченням цієї діяльності новітніми технічними засобами митного контролю, покращанням роботи кадрів. Лише в комплексі ці заходи дозволять з максимальною ефективністю:

- спростити провадження митних процедур на морському транспорті;
- суттєво прискорити їх здійснення;
- поліпшити товарообіг України з іншими державами світу, що значно вплине на розвиток національної економіки;
- знизити рівень корупційності серед працівників Державної митної служби України;
- зміцнити національну, економічну, екологічну, радіаційну та іншу безпеку нашої держави;
- створити систему обліку порушників митного законодавства з метою зосередження на них і юридичних фірмах, що належать їм, пильної уваги з боку митних органів;
- покращити боротьбу з порушеннями митного законодавства на морському транспорті, у тому числі й за участю митних органів;
- створити підґрунтя для адаптації митного законодавства України до вимог ЄС.

Реалізація викладених пропозицій дозволить підвищити ефективність організації й безпосереднього провадження митних процедур на морському транспорті, служитиме гарантією забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, задіяних у цій сфері, якісно вплине на зміцнення національної й економічної безпеки України, на розвиток її економіки і зростання товарообігу між нашою країною й іншими державами світу.

#### Список використаних джерел та літератури:

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.
2. Про затвердження Типової технології митного контролю та митного оформлення товарів та інших предметів: Наказ Держмитслужби України від 30.12.1998 р., № 828 // Офіц. вісн. України. – 1999. – №4. – Ст. 78.
3. Конвенція про територіальне море та прилеглу зону від 29.04.1958р. // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_178](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_178)
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права від 10.12.1982р. // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_057](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_057)
5. Про прийняття за основу проекту Закону України “Про внутрішні води, територіальне море та прилеглу зону України”: Пост. Верхов. Ради України від 09.07.2003 р., № 1031-IV // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1031%2D15>
6. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки, органами охорони державного і митного кордонів України: Наказ Генпрокуратури України від 05.04.2000 р., № 4 // <http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/show.php?uid=1041.3912.0>
7. Додин Е.В. Рамочные стандарты безопасности и упрощения глобальной торговли / Додин Е.В. // Митна справа. – 2005. – №4. – С.9-12.

8. Дорофєєва Л.М. Дізнання в митних органах України: Монографія / Дорофєєва Л.М. – Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 192с. (Бібліогр. С. 167-189).
9. Прусс В.М. Удосконалення правового регулювання повноважень митних органів України / Прусс В.М. // Митна справа. – 2005. – №1. – С. 16-20.
10. Серветник А.В. Правове регулювання повноважень митних органів України / Серветник А.В. // Митна справа. – 2000. – №2. – С.13-16.
11. Соколенко О.Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Соколенко О.Л. – К., 2004. – 18 с.
12. Черномаз О.І. Протидія державних органів фінансовій та економічній злочинності, контрабанді: використання зарубіжного досвіду / Черномаз О.І. // Митна справа. – 1999. – №3. – С.57-60.
13. Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005 р. // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976\\_003](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976_003)
14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.
15. Основы таможенного дела: Науч. пособ. / Под общ. ред. В.Г. Драганова. – М.: Экономика, 1998. – 688с.
16. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р., № 2135-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
17. Суворкін В.А. Україна – СОТ – ЄС: перепони до інтеграції / Суворкін В.А. // Митна справа. – 2006. – №2. – С.43-49.

Трофимов С.А. Актуальные проблемы в сфере осуществления таможенных процедур на морском транспорте и пути их решения.

В статье раскрывается значение таможенных процедур на морском транспорте. Особое внимание уделяется актуальным проблемам в указанной сфере, а также предлагаются пути их преодоления. Обосновывается необходимость наделения таможенных органов Украины полномочиями осуществлять оперативно-розыскную деятельность и предоставления им статуса правоохранительного органа.

Ключевые слова: таможенные процедуры, таможенный контроль, таможенное оформление, морской транспорт, надзор, постаудит-контроль, оперативно-розыскная деятельность, правоохранительные органы.

Trofimov S.A. Issues of the day in the field of realization of custom procedures on a marine transport and ways of their decision.

In the article the value of custom procedures opens up on a sea transport. The special attention is spared the issues of the day in the indicated sphere, and also the ways of their overcoming are offered. The necessity of allotting of custom organs of Ukraine is grounded by plenary powers to carry out operativno-rozysknyuyu activity and grants by him status of law enforcement authority.

Key words: customs procedures, the customs control, customs registration, marine transport, supervision, postaudit-control, operatively-search activity, law enforcement agencies.

Надійшла до редакції