

УДК 343.359.3(477)

МИТНІ ПРОТОТИПИ (CUSTOMS BLUEPRINTS) ЯК ОРІЄНТИР ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Романенко Г. В.

Київська регіональна митниця, Київ, Україна

Статтю присвячено дослідженню одного із стандартів модернізації не лише діяльності органів митної служби, а й самих митних органів. Запропоновані для застосування у достатньо вузькій сфері митні прототипи ЄС набули поширення і в інших галузях міжнародних і міждержавних відносин. Окрему увагу приділено моделі законодавства, яке покликане створити сприятливе середовище і для економічних операторів, і для митних органів.

Ключові слова: модернізація, митні прототипи, Європейська комісія, компетенція, митна служба, митна адміністрація.

Необхідність наукової розробки проблеми управління інституціональним розвитком Державної митної служби України в контексті її функціонування як інституту державної служби є очевидною. Невідповідність державного інституту рівню складності функцій та завдань, поставлених державою, призводить до істотного зниження ефективності роботи механізму держави як такого. Відсутність у органів митної служби достатніх повноважень для реалізації завдань, передбачених ст. 11 Митного кодексу України, а також уповільнений процес приведення митної служби до стандартів ЄС, – усе це в сукупності негативно впливає на результативність захисту економічних інтересів держави.

До опрацювання зазначеної проблеми долучаються фахівців різних галузей науки. Так, в аспекті державного управління встановлено, що процесом, адекватним сучасному стану інституціонального розвитку митної служби, є модернізація. Як більш-менш цілісна концепція вона відображає таку стратегію розвитку митної служби, реалізація якої забезпечує стійке функціонування в умовах суттєвих змін її оточення, а її кінцева мета – перетворення митної служби України на державний інститут, діяльність якого базується на безумовному визнанні його авторитету та компетентності світовим торговельним співтовариством, а також на широкій соціальній підтримці всередині країни та за кордоном з боку учасників зовнішньоекономічної діяльності, промислових та фінансових структур, міжнародних союзів та організацій, передусім Всесвітньої митної організації та Світової організації торгівлі [1] (додамо – так само, як і Європейського Співтовариства).

Своє дослідження Павленко О. О. [2] присвятила питанням розробки та впровадженню міжнародних професійних стандартів підготовки карого потенціалу митних служб через імплементацію Рамкових стандартів безпеки SAFE. При цьому митні прототипи названо в числі актів, сам факт існування яких вимагає привести систему підготовки й перепідготовки персоналу митної служби у відповідність до міжнародних стандартів. Разом із тим і в першій, і в другій роботі відсутній докладний аналіз структури та змісту митних прототипів.

З урахуванням сформульованої проблеми, а також у зв'язку із потребою наповнення основних напрямів діяльності Держмитслужби України реальним і актуалізованим змістом, метою даної статті є аналіз митних прототипів на прикладі одного із них на предмет сприйняття його як стандарту для практики модернізації (осучаснення) вітчизняної митної служби.

На думку вчених, модернізація митної служби має охоплювати кожний з рівнів її функціонування: нормативний – оптимізація нормативної бази в сфері митної справи, структурний – реформування організаційної структури, технічний – модернізація засобів митного контролю, митної інфраструктури та митних технологій в цілому, особистісний – вдосконалення кадрових процедур, управлінської та організаційної культури тощо. Доведено, що метою модернізації митної служби є вирішення подвійного завдання – створення умов інтенсифікації зовнішньоекономічних зв'язків та ефективного захисту економічних інтересів України. У зв'язку з цим запропоновано реорганізувати організаційну структуру митних органів за таким принципом: фіскальні митні органи, митні органи пунктів пропуску (технологічні), оперативні (правоохоронні) митні органи та спеціалізовані митні установи. Така структура виключає вплив митного органу, що здійснює випуск товарів у вільний обіг, на митний орган, який пропускає такі товари на митну територію України, що дасть можливість здійснювати подвійний контроль за якістю митного контролю. Запропоновано моніторинг процесу модернізації, який має спрямовуватися на виявлення відхилень від реалізації програм і корекцію в процесі їх розробки та реалізації. Він має поєднуватися з оцінкою ефективності певних типів рішень, відстеження процесів щодо їх реалізації і автоматично оцінювати такі сфери: інновації в митній службі; соціальний потенціал митної служби; професійно-особистісні якості працівників митних органів; ефективність модернізації митної служби.

Прагнення схематизувати, надати логічного вигляду механізмам останнього присвячено «митні прототипи» [3]. Останні підготовлено Генеральним директором з податкових питань та митних союзів Європейської Комісії та рекомендовано використовувати митним адміністраціям (термін поширено в актах міжнародного та європейського права й позначатиме тут і далі за текстом митні органи, незалежно від місця в системі митної служби) з метою перегляду адміністративних та операційних функцій, а також для приведення відповідних процесуальних норм і процедур у відповідність зі стандартами ЄС.

Національне митне законодавство містить посилання на митні прототипи. Затверджені наказом Держмитслужби України від 28.10.08 № 1205 основні пріоритетні напрями діяльності та завдання державної митної служби України на 2009 рік [4], враховувалася, зокрема, необхідність продовження роботи зі створення умов для забезпечення подальшого безпосереднього впровадження у практичну діяльність Держмитслужби окремих складових частин багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця», а також реалізації положень ряду міжнародних стандартів, таких як Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі (ВМО, 2005) та Митні прототипи (Customs Blueprints) (Європейська комісія, в ред. 2008).

Останні, по суті – *minimalne standardy unijne dla służb celnych* (поль. – мінімальні союзні стандарти для митних служб). За напрямками вони були розподілені на за-

конодавство, організацію та управління, управління людськими ресурсами, митна етика, внутрішній аудит, навчання, сприяння торгівлі та взаємини із бізнесом, зв'язки із громадськістю та комунікації, митне співробітництво, збір платежів, управління ризиками, сучасна аграрна політика: експортний контроль, прикордонний та внутрішній контроль, транзит та переміщення товарів, оцінка митної вартості, аудит та пост-аудит, розслідування та правоохоронна діяльність, правоохоронна діяльність митних органів у сфері захисту прав інтелектуальної власності, безпека ланцюга поставок, інфраструктура та обладнання, митні лабораторії, інформаційні та комунікаційні технології.

Отже, у липні 1997 року Єврокомісія запропонувала стратегію для країн-кандидатів, що готувалися вступати до ЄС. Пріоритетом для них були сфери митного та податкового управління. Уважалося, що реформовані у відповідності до артикульованих стандартів митні служби таких держав зможуть ефективніше застосовувати, контролювати додержання свого внутрішнього законодавства (норм матеріального і процесуального права), неминуче адаптованого до вимог права ЄС, яке в тому числі «обслуговує» потреби торгової та економічної політики цього регіонального об'єднання.

Так чи інакше, проте об'єктом поліпшення мали би стати так звані адміністративні та операційні функції митних служб країн-претендентів. Наприклад, африканські країни в перебігу створення митних союзів використовували обговорювані тут митні стандарти для планування процесу реформ для розвою проектів технічної допомоги в царині митної діяльності. А країни Азії, що готувалися до вступу в Світову організацію торгівлі, посилалися на ці стандарти як норми-гарантії виконання узятих на себе зобов'язань. Ба більше, тепер митні прототипи слугують орієнтиром і для реформування законодавства, що регламентує сферу зовнішньої торгівлі.

На думку розробників *customs blueprints* причиною успіху цього документу є той факт, що сучасні митні адміністрації стикаються з однаковими проблемами у своїй діяльності. Відтак, шлях розв'язання цілком природно може виглядати як певна універсальна модель, яка через глобалізацію та прискорене зростання торгівлі (щоправда, істотно загальмоване нинішніми кризовими явищами) вимагає уточнення, формулювання нових пріоритетів. Їх реалізація, своєю чергою, передбачає більш тісне міжнародне співробітництво, більш узгоджених і осучаснених процедур, дій та процесів. В числі прикладів тут слушно називається як базовий забезпечення безпеки міжнародної торгівлі та боротьба з порушенням прав інтелектуальної власності правовласників торгових марок, вартість яких невпинно зростає і подекуди сягає суми, в яку можна оцінити вироблений під цією маркою товар.

З іншого боку, ідея співробітництва та постійної взаємодії митної служби із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (або «економічними операторами») справді може бути реалізована, коли засоби спрощення процедур зовнішньої торгівлі забезпечить державний контроль, базований на системі управління ризиками, зведенні до мінімуму паперовий документообіг, принципів «єдиного вікна», пост-аудитові, внутрішньому аудиту, урахуванні думки громадськості, ефективному регіональному та міжнародному митному співробітництві. Лише ефективна, гнучка та компетентна митна адміністрація здатна розв'язати нагаль-

ні завдання, спрямовані на виконання функцій органу державної влади. Звідси висновок щодо необхідності вряди-годи переглядати митні стереотипи, зважати на нові пріоритети, нові виклики.

Україна є країною-партнером європейської політики сусідства і водночас докладає зусиль для створення зони вільної торгівлі з Європейськими Співтовариствами. Тож митна служба повинна відповідати моделі митної адміністрації, придатної для реалізації зобов'язань, прописаних в угодах про співробітництво (у тому числі галузевих). Поза тим, customs blueprints не обмежують, а лише сприяють модернізації митної служби згідно з політико-правовими актами національного законодавства, до числа яких без перебільшення можна віднести Концепцію модернізації діяльності митної служби, затверджену наказом ДМСУ. Саме з цією метою, а також для певної універсалізації прототипи, по-перше, укладено як намір вищого рівня і аж ніяк не під конкретні соціально-економічні чи політичні умови; по-друге, описують основні принципи й особливості дії кожної з функцій митниці у ключових сферах; по-третє, сприяють гнучкості в таких сферах задля одночасного забезпечення застосування найкращих стандартів ЄС; по-четверте, забезпечують дотичність до ключових систем ЄС.

Продемонструємо структуру кожного із митних прототипів на прикладі стандарту «Законодавство». Варто зауважити, що насамперед зазначається мета (дозволяє окреслити тактичні й стратегічні цілі, на досягнення яких має бути спрямовано діяльність із виконання тих чи інших функцій митної адміністрації), потому – власне стратегічні цілі (себто стандарти, що вказують на рівень та якість очікуваного ефекту), і нарешті ключові показники (мінімально обов'язкові стандарти, яких важливо досягти для реалізації як первинних, так і стратегічних цілей; окремі з таких цілей можуть збігатися у різних митних прототипах, що лише підкреслює взаємозв'язок поміж функціями, виконуваними митними органами; на це з орієнтовані так звані «перехресні посилання»). З метою полегшити роботу з прототипами, допомогти проаналізувати недоліки й виявити потреби, спланувати поточну діяльність, для кожного з них розроблено бланк, що вміщує в собі ключові показники.

Отже, митний прототип «Законодавство» передбачає створення комплексної та стабільної законодавчої системи, що має забезпечити належне, гармонізоване застосування національного законодавства та міжнародного права у митній сфері. Таке законодавство спричинить довіру суспільства до держави, неминучу відповідальність посадовців митної служби за вчинені службові правопорушення. Разом із тим, воно має забезпечити «прозорість» у питаннях прав і обов'язків посадових осіб митної служби, а також суб'єктів підприємництва й громадськості.

З точки зору стратегії дій правова основа покликана гарантувати: стабільність правових приписів, модерність митно-тарифної системи (відповідність міжнародним стандартам), повноважність і відповідальність митної адміністрації щодо прийняття важливих управлінських рішень, незалежність внутрішнього та зовнішнього аудиту митної служби, ефективність системи оскарження ухвалених митним органом рішень, законність зовнішньої торгівлі, ефективність співробітництва з іншими національними правозастосовними органами, надійність захисту державної та комерційної таємниці.

Ключові показники аналізованого митного прототипу зведено до наступних.

1. Стабільна й комплексна структура законодавства (масив митно-правових норм верифікується на відповідність актам міжнародного та європейського права, усуваються колізії та прогалини, а в цілому узгоджений він дозволяє здійснювати митні процедури в автоматизованому режимі).

2. Управління в митній галузі (сучасна правова організація роботи митного органу, керівний орган митної системи уповноважено на її контроль, прозорий механізм державного фінансування митної служби, наявність технології внутрішніх розслідувань та процедур притягнення митних службовців до юридичної відповідальності, належна правова основа для функціонування митних лабораторій або ж співробітництва з незалежними лабораторними установами).

3. Повноваження посадовців митної служби (національним законодавством чітко передбачено повноваження, достатні для реалізації ідей митного прототипу з розслідувань та правоохоронної діяльності як такої, незаперечне визнання прав людини й повага демократичних цінностей, рішень Європейського суду з прав людини, ООН, Ради Європи, компетенція відповідає стандартам Всесвітньої митної організації, національне законодавство передбачає ефективні санкції щодо митних службовців).

4. Митні правопорушення й штрафні санкції (діє принцип пропорційності юридичної відповідальності, правопорядок забезпечує захист кордонів ЄС від контрабанди та організованої злочинності, діє принцип субсидіарності щодо сплати штрафів за порушення митних правил, є можливість передання справи про митне правопорушення за підвідомчістю, виписано правила конфіскації (повернення, передачі) конфіскованих товарів, функціонує система апеляційного перегляду рішень у справах про митні правопорушення).

5. Інформація (регулярність надання точної й конкретної інформації про заплановані зміни в митному законодавстві, доступність до інформації щодо повноважень митних службовців, санкції та процедуру апеляційного оскарження, інформація регулярно оновлюється).

6. Взаємна допомога (в разі потреби укладаються угоди з ЄС чи іншими країнами щодо співробітництва у наданні інформації щодо боротьби з контрабандою, шахрайством у торгівлі тощо, окрім того гарантованість захисту каналів інформування від зовнішнього несанкціонованого втручання).

7. Незалежний аудит (внутрішній аудит в митній службі у відповідності до спеціального митного прототипу, регулярність перевірок відповідності національного митного законодавства міжнародним митним стандартам).

Варто зазначити, що аналізований митний прототип має перехресне відсилання до прототипу з розслідування та правоохоронної діяльності органів митної служби.

Викладене у статті дає підстави для наступних висновків. Митні прототипи (customs blueprints) в оновленій редакції по суті є планом дій щодо модернізації митної служби України у відповідності до міжнародних та європейських стандартів. Проаналізована модель «Законодавство» дає підстави стверджувати, що поскільки досягнення ключових показників прототипу залежить не лише від ДМСУ як центрального органу виконавчої влади, а й від інших суб'єктів – органів державної вла-

ди, постільки на рівні Кабінету Міністрів України має бути затверджена окрема програма дій, спрямованих на втілення в життя визнаних на євроконтиненті орієнтирів осучаснення митної служби.

Список літератури

1. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України : дис. ... доктора наук з держ. управління : 25.00.03 / Н. А. Липовська. – К., 2007. – 548 с.
2. Павленко О. О. Професійні стандарти Всесвітньої митної організації як механізм імплементації Рамкових стандартів безпеки SAFE/ О. О. Павленко // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Т. Шевченка. – 2009. – № 17. – С. 54-62.
3. Customs Blueprints – Pathways to modern customs / European Commission. – Luxembourg: Office for Official of the European communities. – 2007. – 89 p.
4. Основні пріоритетні напрями діяльності та завдання державної митної служби України на 2009 рік: наказ ДМСУ від 28.10.2008 № 1205. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/MDODOC.FindHelp?p_file=35&p_page=826&context=

Романенко Г. В. Таможенные прототипы (Customs Blueprints) как ориентир для модернизации таможенной службы Украины/ Г. В. Романенко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 414-419.

Статья посвящена исследованию одного из стандартов не только деятельности органов таможенной службы, но и самих таможенных органов. Предложенные к применению в достаточно узкой сфере таможенные прототипы ЕС широко распространены и в других сферах международных и межгосударственных отношений. Отдельное внимание уделено модели законодательства, которое должно создать правовую среду и для экономических операторов, и для таможенных органов.

Ключевые слова: модернизация, таможенные прототипы, Европейская комиссия, компетенция, таможенная служба, таможенная администрация.

Romanenko G. The Customs prototypes (the Customs Blueprints) as a reference point for modernisation of customs service of Ukraine/ G. Romanenko// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 414-319.

The article is devoted research of one of standards of not only activity of organs of custom service but also custom organs. Offered to application in a narrow enough sphere the custom prototypes of ES are widely widespread and in other spheres of international and intergovernmental relations. Separate attention is spared the model of legislation, which must create a legal environment both for economic operators and for custom organs.

Keywords: modernization, custom prototypes, European commission, jurisdiction, custom service, custom administration.

Надійшла до редакції 21.04.2010 р.