

Серія: ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

*Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р.
Її продовженням є серія «Податкова та митна справа
в Україні», яку започатковано в 2015 р.*

Редакційна колегія:

Пашко П. В., д.е.н. (голова)

Бережнюк І. Г., д.е.н.

Деркач Л. В., к.ю.н.

Крисоватий А. І., д.е.н.

Мазаракі А. А., д.е.н.

Ченцов В. В., д.н.держ.упр., д.іст.н.

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002

«Основи митної справи»

«Митний контроль та митне оформлення»

2003

«Таможенное оформление морских грузов»

«Основы таможенного дела в Украине»

«Митний контроль на автомобільному транспорті»

2004

«Митний контроль на залізничному транспорті»

«Митне оформлення автотранспортних засобів»

«Основи митної справи в Україні»

«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»

«Митний контроль на повітряному транспорті»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

«Коментар до Митного кодексу України»

2005

«Порядок заповнення вантажної митної декларації»

2006

«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»

«Історія митної справи в Україні»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

2008

«Основи митної справи в Україні»

2009

«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»

«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»

«Митне оформлення енергоносіїв»

«Митна безпека»

«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»

«Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів: збірник нормативних документів і відомчих роз'яснень»

2010

«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»

2011

«Митні інформаційні технології»

«Особливості митної класифікації товарів»

«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження» «Розподілені бази даних»

2012

«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»

«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»

«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»

«Архітектура комп'ютера»

«Комп'ютерна схемотехніка»

2013

«Актуальні питання теорії та практики митної справи»

«Історія митної діяльності»

«Механізми державного управління митною справою»

«Формування системи митного аудиту»

2014

«Митна енциклопедія, т. 1»

«Митна енциклопедія, т. 2»

«Митна енциклопедія, т. 3»

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»
ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

- «Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти»
 - «Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра»
 - «Митна політика держави та її реалізація митними органами»
 - «Механізми державного управління митною справою»
 - «Історія митної діяльності»
 - «Митне право України»
 - «Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
 - «Митна справа»
 - «Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
 - «Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади»
 - «Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій: історія та практика»
 - «Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками: сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
 - «Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі професійної підготовки: теорія і практика»
 - «Let Develor English skills»
 - «Кримінальний процес України»
 - «Європейська інтеграція»
 - «Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія та практика»
 - «Інформатика та обчислювальна техніка: практикум»
- 2016
- «Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»
 - «Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»
 - «Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»
 - «Математика для економістів. Вища математика. Частина I. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»
 - «Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями»
 - «Економічна кібернетика: введення в спеціальність»

- «Інформаційні системи та технології у фінансових установах»
 - «Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»
 - «Практикум з інформаційних систем в економіці»
 - «Практикум з WEB-програмування»
- «Малий та середній бізнес у взаємовідносинах із податковими органами:
 - соціологічна інтерпретація»
 - «Моделювання систем захисту інформації»
- «Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
 - «Актуальні питання розвитку банківської системи України»
- «Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»
 - «Соціалізація студентської молоді у процесі професійної підготовки»
 - «Розвиток бухгалтерського обліку в умовах інтеграційних процесів»
 - «Правове забезпечення фінансової безпеки України»
 - «Grammar for Students of Economics (для економістів)»
 - «English Grammar for law Students (для юристів)»
 - «Алгоритмізація та програмування»
- «Основи психології та конфліктології для фахової підготовки економістів»
 - «Проблеми соціологічного, психологічного та педагогічного забезпечення податкових відносин в Україні»
- «Математика для економістів. Функція багатьох змінних. Ряди»
 - 2016
 - «Інформаційні системи і технології»
 - «Інформаційні системи і технології на підприємстві»
 - «Теорія ймовірностей та математична статистика: практикум»
 - «Економічні перспективи підприємництва України»
 - «Актуальні проблеми теорії держави і права»
 - 2017
 - «Теорія держави і права»
 - «Реформування податкової та митної систем України»
 - «Історія митної діяльності»
 - «Механізм державного управління митною справою»
 - «Митна політика держави та її реалізація»
 - «Митне право України»
 - «Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку та оподаткування в Україні»
 - «Державні цільові фонди»
 - «Аналітично-контрольні аспекти регулювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів економіки»

«Міжнародне фінансове право»

«Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів:
проблеми забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі»

«Тактика розслідування фінзлочинів, вчинених із використанням
зареєстрованих у зоні пільгового оподаткування компаній»

«Інститут митної вартості імпортованих товарів в Україні:
актуальні питання та вектори розвитку»

«Державна фіскальна служба України: управління кадровим
потенціалом
в умовах інституційних змін»

«Фінансовий ринок України: розбудова інфраструктурної
компоненти»

«Податкова політика України: теоретико-правовий аспект»
«Митна статистика України»

«Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав
інтелектуальної власності на митному кордоні України»

«Інформаційні системи і технології в податковій справі»
«Митна справа України»

«Україна – територія можливостей для розвитку підприємництва»
«Актуальні проблеми приватного права»

«Антикризове управління фінансовими корпораціями»
«Оподаткування електронної комерції в Україні»

«Протидія агресивному податковому плануванню:
світовий досвід та виклики для України»

2018

«Податкова діяльність держави в умовах становлення інформаційної
постіндустріальної економіки»

«Зовнішня торгівля України. Митна статистика (1991–2016 роки)»
«Митна логістика»

«Інноватика на фінансових ринках»

«Особливості документування махінацій у сфері державних фінансів,
при вчиненні яких використовуються зареєстровані на територіях
з пільговим оподаткуванням компанії»

«Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту національних
меншин»

«Адміністрування податків і платежів»

«Регулювання фінансових ринків в умовах глобалізації»

«Управління митними ризиками: теорія та практика»

«Митна вартість транспортних засобів: теоретико-методологічні
заходи контролю в Україні та міжнародна практика»

«Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним
правопорушенням»

Університет державної фіскальної служби України
Науково-дослідний інститут фіскальної політики
Науково-дослідний центр митної справи

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»
Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р.
Її продовженням є серія «Податкова та митна справа
в Україні», яку започатковано в 2015 р.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ
ПРОТИДІЇ МИТНИМ
ПРАВOPУШЕННЯМ**

За загальною редакцією В.О. Хоми, В.І. Царенка

Монографія

Хмельницький
2018

УДК 339.54 (477)

ББК 67.401.143.1

I-71

*Рекомендовано до друку Вченою радою УДФСУ
(протокол № 10 від 25 жовтня 2018 р.)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Іван Бережнюк, д-р екон. наук, доцент, начальник Хмельницької митниці ДФС;

Лілія Дорофєєва, канд. юрид. наук, доцент, начальник юридичного відділу Закарпатської митниці ДФС.

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

*Нагорічна О.С., Хома В.О., Царенко В.І.,
Яковенко О.В., Капітанець С.В., Молдован Е.С.*

I-71 Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням: Монографія / за заг. ред. В.О. Хоми, В.І. Царенка. – Хмельницький : Науково-дослідний центр митної справи Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету державної фіскальної служби України : ФОП Мельник А.А., 2018. – 194 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні» ; том 118)

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)

ISBN 978-617-7094-96-7

Монографія присвячена питанням функціонування системи протидії митним правопорушенням, конкретизує напрями удосконалення даної системи та містить практичні рекомендації щодо їх реалізації, розкриває наукові та практичні підходи до посилення ролі ДФС України у процесі протидії митним правопорушенням.

Матеріали, включені до монографії, можуть бути корисними як для працівників підрозділів Державної фіскальної служби України, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію митним правопорушенням, інших посадових осіб апарату Державної фіскальної служби України та її територіальних органів, так і для науковців, викладачів, аспірантів, студентів навчальних закладів.

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

УДК 336.225.3 (477)

ББК 67.9 (4УКР) 301

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)

ISBN 978-617-7094-96-7

© Нагорічна О.С., Хома В.О., Царенко В.І.,
Яковенко О.В., Капітанець С.В.,
Молдован Е.С., 2018

© Науково-дослідний центр митної справи,
2018

ЗМІСТ

| | |
|--------------------|----|
| ВСТУП | 11 |
|--------------------|----|

РОЗДІЛ 1.

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| СВІТОВА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ МИТНИХ ПРАВИЛ | 15 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1 Міжнародний та зарубіжний досвід запобігання та протидії митним правопорушенням (Хома В.О., Капітанець С.В.) | 15 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.2 Національна система запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон (Молдован Е.С., Нагорічна О.С.) | 53 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

РОЗДІЛ 2.

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ТОВАРІВ І ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ | 72 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 Основні напрями удосконалення вітчизняної системи запобігання та протидії порушенням митних правил (Хома В.О.) | 72 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2 Удосконалення процесу провадження у справах про порушення митних правил (Хома В.О., Царенко В.І.) | 92 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3 Автоматизація окремих процедур з протидії порушенням митних правил (Капітанець С.В.) | 110 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.4 Підвищення ефективності використання технічних систем митного контролю із метою протидії порушенням митних правил (Царенко В.І., Яковенко О.В.) | 146 |
| 2.4.1 Побудова алгоритму визначення ефективності застосування технічних систем митного контролю | 146 |
| 2.4.2 Удосконалення форм звітності для контролю за наявністю та станом технічних систем митного контролю | 166 |

| | |
|------------------------------------------|------------|
| ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 176 |
|------------------------------------------|------------|

| | |
|----------------------|------------|
| ДОДАТКИ | 186 |
|----------------------|------------|

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Додаток А. Види порушень митних правил і заходів запобігання та протидії їм (Молдован Е.С.) | 186 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

ВСТУП

Євроінтеграційні процеси в Україні на сучасному етапі її економічного розвитку вимагають чіткого визначення пріоритетних напрямів модернізації митних органів, діяльність яких впливає на реалізацію державної митної політики, та оновлення законодавства з питань митної справи, що б дало змогу подолати прояви неправомірної поведінки фізичних і юридичних осіб при переміщенні товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон та при здійсненні експортно-імпортних операцій. Митні кордони як для України, так і для держав-членів ЄС слугують потужним бар'єром для потенційних загроз у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Охорона та захист митних кордонів здійснюється шляхом забезпечення дієвого контролю та моніторингу, дотримання союзного чи національного законодавства, підтримання економічної безпеки, дотримання принципів національної безпеки держав-членів ЄС.

Світові тенденції розвитку міжнародної торгівлі зумовлюють необхідність створення дієвої системи економічної безпеки держави задля забезпечення зростання обсягів вільної торгівлі, правомірності зовнішньоекономічної діяльності, а також зниження ризиків появи негативних явищ під час здійснення транскордонних операцій. Подолання негативних тенденцій у реалізації зовнішньоекономічної діяльності, недопущення втрат держбюджету від незаконних експортно-імпортних операцій, організація та реалізація заходів з протидії незаконному переміщенню товарів на митну територію України можливі за умови глибокого об'єктивного та усестороннього аналізу стану проблеми та визначення способів протиправної діяльності.

Протиправна діяльність в митній справі та митна деліктність, як відомо, займає особливе місце в системі протиправної поведінки та загрожує не тільки національній, але й міжнародній безпеці, незалежно від того, скоєні ці діяння транснаціональними організованими злочинними угрупованнями або однією фізичною особою; резидентом чи нерезидентом нашої країни, тощо. Поширеність митних злочинів та заподіяна злочинами шкода дають підстави стверджу-

вати, що вони так і залишаються діяннями, визнаними глобальним суспільством такими, що «становлять загрозу економічним, соціальним та фіскальним інтересам держав та законним інтересам торгівлі» [1]. Зокрема, серйозну небезпеку економічній безпеці держави представляє переміщення товарів через митний кордон з приховуванням від митного контролю/поза митним контролем, із сплатою митних платежів не в повному обсязі (так званий «сірий» імпорт) та інші порушення митних правил. Такі митні правопорушення характеризуються високим ступенем організованості, технічного забезпечення, регіональними і міжнародними зв'язками. Слід також зауважити, що з розвитком зовнішньоекономічної діяльності та поживленням зовнішньої торгівлі постійно з'являються нові способи вчинення порушень митних правил. Особи, що порушують митні правила, все частіше використовують методи, за яких експортно-імпорتنі операції виглядають законними. Однак при цьому правопорушники посягають на встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, внаслідок чого завдають шкоди економіці держави, її культурній спадщині, здоров'ю населення та громадській безпеці, сприяють розширенню тіньового сектора економіки.

На ефективність боротьби з митними правопорушеннями, безумовно, впливає використання сучасних комп'ютерних технологій, інноваційних засобів та способів виявлення предметів порушення митних правил, активізація взаємодії митних органів ДФС із митними органами іноземних держав у сфері надання взаємної адміністративної допомоги на підставі відповідних міжнародних угод. Між тим, одним із важливих напрямів роботи органів державної влади у митній сфері України є запобігання та протидія митним правопорушенням. ДФС та її територіальні органи як головний суб'єкт профілактики повинні спиратися на знання причин та умов, що сприяють вчиненню порушень митних правил, основних тенденцій їх поширення. Без вивчення цих причин і умов не можна у повному обсязі здійснювати організацію та проведення спеціальних заходів із запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

Поряд із вище зазначеним особливої значимості набувають питання пошуку нових шляхів і можливостей, зокрема методологічних і технологічних, удосконалення сучасної системи запобігання та протидії митним правопорушенням. Актуальність даної проблематики обумовлюється рядом факторів, серед котрих необхідно, перш за все, наголосити на тенденціях глобалізації економічних та управлінських процесів, осторонь котрих не залишається Україна, євроінтеграційному курсі нашої держави, що, «за замовчуванням», передбачає необхідність адаптації та імплементації окремих елементів щонайменше правового, технологічного, методологічного забезпечення країн-членів ЄС, високому рівні митних правопорушень, що з року в рік залишається характерним для нашої країни тощо.

З огляду на це, колективом авторів було підготовлено монографічне видання, у котрому охоплено не лише наукові засади удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, але й ряд практичних шляхів і рекомендацій щодо вирішення проблем у цій площині.

Структурно монографія складається з двох розділів, кожен із яких – монолітна (у сенсі висвітлених у ньому питань) частина.

У першому розділі «Світова практика формування системи запобігання та протидії порушенням митних правил» висвітлено міжнародний та зарубіжний досвід запобігання та протидії митним правопорушенням шляхом аналізу становлення та функціонування нормативно-правового забезпечення у досліджуваній сфері та дієвості систем запобігання і протидії митним правопорушенням окремих країн. Також розкрито особливості функціонування чинної сьогодні національної системи запобігання та протидії митним правопорушенням.

Другий розділ «Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України» присвячений питанням визначення основних напрямів удосконалення вітчизняної системи запобігання та протидії порушенням митних правил і процесу провадження у справах про порушення митних правил, а також автоматизації окремих процедур з проти-

дії порушенням митних правил. Крім того, у контексті підвищення ефективності використання технічних систем митного контролю із метою протидії порушенням митних правил запропоновано алгоритм визначення ефективності застосування технічних систем митного контролю та визначено шляхи удосконалення форм звітності для контролю за наявністю та станом технічних систем митного контролю.

Деталізують, візуалізують і змістовно доповнюють викладений у окремих частинах монографії матеріал додатки.

Автори монографії висловлюють щиру вдячність усім, хто сприяв у підготовці та публікації даної праці.

РОЗДІЛ 1

СВІТОВА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

1.1 Міжнародний та зарубіжний досвід запобігання та протидії митним правопорушенням

Світові тенденції розвитку міжнародної торгівлі зумовлюють необхідність зміцнення економічної безпеки держави при забезпеченні вільної торгівлі та правомірності зовнішньоекономічної діяльності. Основою забезпечення зовнішньоторговельної та митної складових економічної безпеки будь-якої держави, й України включно, є створення дієвої системи запобігання та протидії митним правопорушенням. Разом з тим, демократизація суспільства, соціально-економічні перетворення, лібералізація і реформування зовнішньої політики дають нові виклики у питаннях, що стосуються правопорушень у митній сфері. Визначення основних напрямів щодо запобігання митним правопорушенням та розробка дієвих механізмів з протидії їх вчиненню неможлива без розуміння причин їх вчинення. Основні причини таких дій загальновідомі. Невиправдано високі ставки податків, низький рівень податкового та митного контролю, корупція в контролюючих та наглядових органах, невідповідність між рівнем податків та доходів, зрештою, економічна ситуація в країні і низький рівень добробуту спонукає громадян свідомо займатися нелегальним бізнесом. Митні правопорушення завдають шкоди економічним, фінансовим, соціальним та комерційним інтересам країн, котрі є сторонам процесу імпорту, експорту чи транзиту товарів та транспортних засобів. Вочевидь, кожна країна в силу особливостей рівня економічного розвитку, геополітичного становища, географічного розташування, ідеологіч-

ної та культурної компоненти, ментальності народу тощо формує свій механізм запобігання та протидії митним правопорушенням.

Сучасні інтеграційні процеси все більше розширюються міжнародні взаємовідносини на рівні як держави, так і окремих її представництв і відомств. Ця тенденція не оминула й фіскальні органи. Митна співпраця займає чільне місце в питаннях запобігання та протидії митним правопорушенням. Така співпраця митних органів на світовому рівні побудована на їх безпосередній взаємодії (це інформаційний обмін, правова допомога тощо), про що йдеться в основних міжнародних документах, які регламентують цю діяльність. Поряд з нормативно-правовими актами міжнародного характеру, як основи правового регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями, важливе значення відіграють міжнародні договори з митних питань, адже їх положення безпосередньо впроваджуються в законодавство та практику країн. Зокрема, універсальним міжнародним договором в митній сфері є Конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото) 1973 р., яку разом з її численними Додатками можна без перебільшення вважати своєрідним кодексом поведінки держав у їхніх митних відносинах один з одним [2]. Згідно із Конвенцією Кіото кожна з договірних сторін приймає на себе зобов'язання сприяти спрощенню і гармонізації митних процедур, а отже – дотримуватися положень Міжнародної Конвенції та стандартних правил з перехідним терміном і правил, які рекомендуються в додатках Конвенції. Цей міжнародний документ відзначає переваги затвердження сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, що базується на аудиті, а також передбачає максимальне практичне використання інформаційних технологій. Конвенція складається з основного тексту і додатків до неї – Генерального додатку та Спеціальних додатків. Генеральний додаток містить базові принципи і підходи до митного регулювання, його положення застосовуються до всіх правових інститутів митної справи. У Генеральному додатку сформульовані принципи митного контролю, митного оформлення, сплати митних платежів та інших важливих складових митного регулювання. Ухвалення Генерального додатка до Конвенції є обов'язковим для країни, що приєднується-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

ся. Спеціальні додатки присвячені окремим режимам. Так, Спеціальний Додаток Н присвячений визначенню стандартних правил в сфері митних правопорушень.

Подальший безпосередній розвиток співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями між митними адміністраціями країн, що є договірними сторонами Конвенції отримало з прийняттям міжнародного договору багатостороннього характеру – Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у запобіганні, відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства 1977 р. (Конвенція Найробі) [1]. Особливістю Конвенції є те, що у ній закликається до підтримання особистих та безпосередніх зв'язків між підрозділами, відповідальними за відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства з метою виконання основних цілей цієї Конвенції Рада, а митні адміністрації Договірних Сторін мають забезпечити таку можливість. Надзвичайно важливими щодо конкретизації безпосередніх заходів співпраці є 11 додатків до основного тексту Конвенції, кожен з яких вважається окремою Конвенцією та зміст яких став прототипом відповідних статей двосторонніх угод між державами. Додаток I «Допомога, що надається митною адміністрацією з власної ініціативи» передбачає, що митна адміністрація Договірної Сторони з власної ініціативи повідомляє митній адміністрації зацікавленої Договірної Сторони будь-яку важливу інформацію, отриману нею в процесі повсякденної роботи, яка дає достатні підстави передбачати, що суттєве порушення митного законодавства буде здійснене на території іншої Договірної Сторони. Подібна інформація стосується, зокрема, переміщення осіб, товарів та транспортних засобів. Приєднуючись до Конвенції Найробі, обов'язковим є прийняття хоча б одного з Додатків. Ця Конвенція в повній мірі регламентує питання, розглянуті в низці рекомендацій Ради ВМО та міжнародних угод про взаємну адміністративну допомогу щодо боротьби із порушеннями митних правил. Конвенція та 11 додатків відповідає потребам країн щодо форм багатостороннього співробітництва. У той же час, даний документ залишає достатньо можливостей для регулювання на рівні регіональних або двосторонніх угод.

Конвенція Найробі та Конвенція Кіото безперечно є одними з найвагоміших правових актів у питаннях міжнародного співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями. Але варто зазначити, що кожен з цих міжнародних договорів має свою сферу регулювання: Конвенція Найробі акцентує увагу на необхідності пошуку спільного розуміння поняття «контрабанда» та основних шляхів протидії цьому явищу; Конвенція Кіото – відзначила необхідність боротьби з усім масивом митних правопорушень, звертаючи увагу головним чином на протидію митним правопорушенням, котрі не підлягають кримінальній юрисдикції [1]; [2].

Вагомим документом, що врегульовує співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями, виступає Міжнародна Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. (Йоганнесбурзька Конвенція) [3]. Аналізуючи зміст Йоганнесбурзької Конвенції, можна дійти до висновку, що основною метою її учасників є забезпечення безпеки міжнародної системи постачання товарів шляхом профілактики, розслідування та припинення митних правопорушень. Тобто, знову ж таки, запобігання та протидія порушень у митній сфері є пріоритетним завданням країн, що уклали цю Конвенцію або ж приєдналися до неї пізніше. Ст. 2 Йоганнесбурзької Конвенції встановлює, що співпраця, здійснювана в рамках цієї Конвенції договірною стороною, повинна відповідати її законодавчим й адміністративним нормам і виконуватись у межах компетенції митної адміністрації договірної сторони та її наявних ресурсів, і почасти об'єм повноважень до яких апелює Конвенція передбачає можливість здійснення оперативно-розшукових заходів. У цьому контексті вважаємо за доцільне зауважити наступне: недоліком вітчизняної системи правоохоронних органів є відсутність у фіскальній службі України права на ведення оперативно-розшукової діяльності, що не дозволяє отримувати оперативно важливу інформацію від відповідних органів сусідніх держав.

У п. 2 ст. 3 Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин зазначено, що прохання про надання допомоги надсилаються в такому вигляді:

- письмовому;
- електронному;

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

– усному (за виняткових обставин).

Водночас митна адміністрація Європейського Союзу (далі – ЄС) може вимагати надання письмового підтвердження електронної або усної форми прохання.

Ст. 5 згаданої Конвенції встановлює, що митні адміністрації на прохання чи за власною ініціативою обмінюються інформацією з метою недопущення або розслідування й припинення митних правопорушень, а також для забезпечення міжнародної системи постачання товарів. Ця інформація може містити відомості про таке:

а) нові методи запровадження митного законодавства, що виявилися ефективними;

б) нові тенденції, засоби та способи вчинення митних правопорушень;

в) товари, що є предметом митного правопорушення, а також засоби транспортування та способи зберігання цих товарів;

г) осіб, котрі вчинили митне правопорушення або підозрюються в його вчиненні;

г) будь-які інші дані, що можуть допомогти митним адміністраціям аналізувати ризики у здійсненні контролю та його спрощенні.

Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань (доповнення до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами) розглядає питання забезпечення конфіденційності при обміні інформацією. Зокрема, ст. 10 «Зобов'язання зберігати конфіденційність» встановлює, що будь-яка інформація, надана у будь-якій формі згідно з цим Протоколом, має конфіденційний характер. Вона користується захистом як інформації, що містить державну таємницю згідно з законодавством сторони, котра її отримала та відповідними положеннями, які застосовуються до установ Співтовариства [4].

Розділ V Конвенції передбачає і спеціальні заходи взаємодії:

– нагляд (ст. 11);

– контрольована поставка (ст. 12);

– залучення експертів і свідків (ст. 15);

– перебування посадових осіб на території іншої сторони (ст. 16);

– спільні групи контролю та розслідування (ст. 23) та інші.

Розглянувши перелічені положення Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин, доходимо висновку, що запобігання та протидія порушень митних правил здійснюються спорідненими органами різних держав шляхом обміну інформацією щодо:

- а) ефективних методів діяльності митних органів;
- б) нових тенденцій, засобів та способів учинення митних правопорушень;
- в) порушників митного законодавства, в т.ч. потенційних;
- г) товарів, які є предметом правопорушення, засобів транспортування та зберігання цих товарів;
- г) односторонньої передачі такої інформації;
- д) здійснення на прохання іншої сторони нагляду за можливими порушниками з метою недопущення вчинення ними адміністративного проступку або злочину.

Відповідно до Йоганнесбурзької Конвенції, правоохоронні органи її держав-учасниць зобов'язані надавати допомогу в запобіганні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень. З цією метою держава зобов'язана встановити в межах національної системи контактні пункти, відповідальні за міждержавну співпрацю. Запит про допомогу подається за їх посередництвом. Між тим така співпраця не має суперечити іншим міжнародним зобов'язанням окремих держав.

Також необхідно зазначити, що Всесвітня митна організація (далі – ВМО), членами якої є митні адміністрації майже всіх країн світу, концентрує свою роботу не лише над розробкою міжнародних інструментів, конвенцій з питань класифікації товарів, митної вартості, правил походження товарів, митних зборів, безпеки ланцюгу постачання товарів, спрощення процедур міжнародної торгівлі, а й активно працює в напрямі боротьби з правопорушеннями в митній сфері та незаконним переміщенням контрафактної продукції (захист прав інтелектуальної власності) [5]. ВМО вишукує та запроваджує нові підходи до спрощення міжнародної торгівлі та забезпечення безпеки через реалізацію таких програм як:

- Глобально пов'язані митниці (GNC) – це система обміну інформацією між митними службами, розроблена для підтримки й

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

підвищення ефективності міжнародної торгівлі, просування міжнародного економічного розвитку й гарантії соціальної безпеки, справляння та управління податками [6].

- Концепція інтегрованого управління кордонами (IBM) передбачає просування координації і співробітництва між усіма організаціями, які повинні контролювати й перевіряти пасажирів, товари і транспортні засоби, що перетинають кордон [7].

- Концепція «Партнерство між митницею і торговим співтовариством» – це відповідність дотримання законодавства на основі управління ризиками. Безпосереднім результатом концепції є впровадження інституту уповноважених економічних операторів (УЕО) [8].

- Науковий підкомітет, робоча група PICARD Програма з розвитку «Партнерство в галузі митних досліджень та академічного розвитку» (PICARD – Partnerships in Customs Academic Research and Development) ВМО розробила й запровадила програму PICARD, проект розробки міжнародних Професійних стандартів освіти, пов'язаних з митною справою [9].

- З 1 січня 2006 р. ВМО ініціювала низку програм і заходів на рощування потенціалу. Найбільш значущою є програма Коламбус (WCO Columbus Programme) з підтримки безпечної торгівлі. Ця програма найбільша з зареєстрованих програм щодо будування митного потенціалу. Мета програми Коламбус – це повна імплементація Рамкових стандартів безпеки та інших конвенцій ВМО, а також передового досвіду в сфері митного адміністрування [10].

Поряд із двосторонніми та багатосторонніми договорами загальносвітового масштабу важливу роль у формуванні дієвої системи запобігання та протидії митним правопорушенням відіграють міжнародні договори локального характеру, зокрема ті що укладені між країнами-учасниками Європейського Союзу (далі – ЄС). Досліджуючи норми права Європейського законодавства (з фр. *acquis communautaire* – доробок співдружності), можна дійти висновку, що вони створені шляхом закріплення в певних джерелах і містять акти законодавства ЄС, прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та митної діяльності.

Правовою основою роботи механізму співробітництва у сфері боротьби з митними правопорушеннями, зокрема в ЄС, є, перш за

все, первинне законодавство ЄС, джерелами якого виступають статутні договори, що закріплюють поняття і принципи Митного союзу країн ЄС. Важливість відокремлення актів первинного законодавства зводиться до того, що вони володіють вищою юридичною силою по відношенню до всіх інших норм ЄС. До основних фундаментальних актів первинного законодавства ЄС, що містять норми митного права, відносять:

1. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі (Паризький договір 1951 р.) [11];
2. Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії (Євроатом 1957 р.) [12];
3. Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства (Римський договір 1957 р.) [13];
4. Єдиний європейський акт 1986 р. (внесення змін до Римського договору 1957 р.) [14];
5. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір 1992 р.) [15];
6. Амстердамський договір (внесення змін до договору про створення ЄС, договорів, що засновували ЄЕС, та деяких пов'язаних актів, 1997 р.) [16];
7. Ніццький договір (внесення змін до Маастрихтського договору та Римського договору, 2001 р.) [17];
8. Лісабонська угода про внесення змін у Договір про Європейський союз та Договір заснування Європейського співтовариства (2007 р.) [18];
9. Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 (ратифіковано Законом № 604-VIII від 15.07.2015 р.) [19].

Так, до прикладу, відповідно до Римського договору 1957 р. було створено Митний союз, який фактично став ключовим у формуванні Європейського Союзу. Митний союз (Customs Union) – важливий складник спільного ринку. Його створення було першочерговим завданням після підписання Римського договору, завершилось 1968 року і передбачало такі найголовніші заходи:

- скасування всіх митних зборів та обмежень між країнами-членами;

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

– запровадження єдиного зовнішнього тарифу для товарів третіх країн, однакового для всієї Європейської Спільноти (прибуток від його стягнення став одним із джерел формування її власних ресурсів);

– спільна торговельна політика як зовнішній аспект Митного союзу (на міжнародному рівні Спільнота виражає спільну позицію всіх держав-членів).

Окремі статті Римського договору стосуються питань митного співробітництва та боротьби з митними правопорушеннями (ст.135, ст.280).

Маахстриським Договором про Європейський Союз 1992 р. окреслено загальну політику розгляду внутрішніх справ та правосуддя. До її складових входять положення про митне співробітництво, співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотиків та іншими формами міжнародних злочинів, зокрема у митній сфері.

Лісабонський договір 2007 р. вносить революційні зміни в статутні договори ЄС, вводить поділ компетенцій Союзу на:

– виключну компетенцію ЄС (компетенція – система конкретних повноважень ЄС, що систематизовані за сферами управління ЄС і ґрунтуються на засадах нормативного правового регулювання виключно ЄС);

– роздільну компетенцію;

– компетенцію координаційну і доповнювальну.

До актів вторинного законодавства ЄС відносять акти, що видаються інститутами Союзу, а також всі інші акти, котрі приймаються на основі статутних договорів. Акти вторинного законодавства ЄС у сфері митного співробітництва мають такі основні правові форми: регламенти, директиви, рішення. Їхня дія обов'язкова для застосування на всій території ЄС.

До найважливіших актів вторинного законодавства ЄС відносять:

1. Митний кодекс Європейського Співтовариства від 12.10.1992 р. [20];

2. Регламент Комісії ЄЕС № 2454/93 від 02.07.1993 р., який закріплює механізм реалізації норм Регламенту Ради ЄЕС № 2913/92 про затвердження Митного кодексу Співтовариства [21];

3. Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства 1969 р. [22];

4. Регламент Ради ЄЕС № 918/83 від 28.03.1983 р., що встановлює систему звільнень від обкладення митом у Співтоваристві [23];

5. Рішення Суду ЄС;

6. Міжнародно-правові акти у сфері митної справи ЄС.

Частиною вторинного законодавства є правові акти в галузі митної справи, що їх приймають митні адміністрації країн ЄС.

Зважаючи на те, що основою Європейського Економічного Співтовариства є саме Митний союз, Співтовариство постало перед нагальною потребою уніфікації норм митних законодавств держав-членів. Спочатку спільні процедури та правила було зібрано у єдиний адміністративний документ (Single Administrative Document), який замінив усі попередні нормативні акти. Пізніше Митний кодекс ЄС узагальнив положення митного законодавства, які містилися у значній кількості регламентів та директив Співтовариства. Кодекс охоплює загальні правила та процедури, що забезпечують застосування тарифних й інших заходів, запроваджених на рівні Співтовариства у зв'язку з торгівлею товарами між ним і третіми країнами. Також Митний кодекс ЄС регулює заходи спільної сільськогосподарської та торговельної політики. Прийняття Митного кодексу створило єдину правову базу митної справи в ЄС, яка є обов'язковою для застосування на всій митній території Співтовариства, і зафіксувало межі правоздатності ЄС у сфері митної справи. Крім загальних принципів митної політики Співтовариства, Митний кодекс ЄС містить низку специфічних призначень у сфері профілактики порушень митних правил, таких як: митні зобов'язання, єдиний адміністративний документ, митні економічні процедури, правила адміністративного співробітництва контролю щодо фінансових питань, єдині митні правила переміщення товарів і т. д.

Регламентом № 450/2008 Європейського парламенту й Ради від 23.04.2008 р. було затверджено Модернізований Митний кодекс ЄС (ММК ЄС) [24]. Головною новацією ММК ЄС є створення т.зв. «нового електронного митного середовища», яке суттєво спрощує митне законодавство та митні процедури як для митних органів, так і для національних суб'єктів господарювання. В зазначеній редакції

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

ММК ЄС вперше на рівні Співтовариства була нормативно передбачена відповідальність за порушення митних правил, а також визначені санкції, що застосовуються до правопорушників.

Для забезпечення однорідного застосування Митного кодексу ЄС у 2008 р. прийнято Регламент Комісії (Імплементацийний кодекс) про його імплементацию. Із його прийняттям зникла необхідність у митних кодексах держав-учасниць Митного Союзу. Проте, невдовзі після цього 20 лютого 2012 р. Комісія ЄС запропонувала доопрацювати Модернізований Митний кодекс ЄС (Community Customs Code (Modernised Customs Code)), а 11 вересня 2013 р. парламент ЄС прийняв зміни до Митного кодексу ЄС. Ці зміни спрямовані на спрощення й уніфікацію митних правил і процедур на всьому митному просторі ЄС.

Нова редакція МК ЄС передбачає перехід до безпаперової форми оформлення митних процедур до кінця 2020 р. Це означає, що документообіг між суб'єктами ЗЕД й митними органами буде відбуватися в електронній формі. У проміжний, перехідний період для митних документів буде застосовуватися одночасно як паперова, так і електронна форма. ЄС працює над завданням електронного обігу в рамках довгострокового стратегічного плану.

Окремим видом джерел європейського митного права є численні рішення Суду ЄС у галузі митного регулювання. Судові рішення, окрім правозастосовної функції, відіграють важливу роль у тлумаченні та деталізації договорів і актів ЄС, оскільки усувають прогалини у них. Варто додати, що судові рішення мають і профілактичний характер щодо інших можливих у майбутньому співвідносних випадків, будучи таким чином засобом загальної профілактики. Ця роль є дуже важливою, оскільки юридичні рішення Суду мають такий самий зміст, що і нормативні правові акти, хоча їхня дія є різною. Доцільно стверджувати, що неможливо вивчити деякі частини митного права ЄС, не приділяючи уваги рішенням ЄС.

За межами компетенції ЄС залишається багато сфер митних правовідносин, характерних для національного митного регулювання. Зокрема, інституційна основа митної служби, система й структура митних органів, статус їхніх службовців є предметом конституційного й адміністративного права держав-членів, що ре-

гламентується на рівні ЄС. Також у віданні національного права (адміністративного й карного) залишаються питання відповідальності за митні правопорушення й злочини, хоча Маастрихтський і Амстердамський договори відкривають перспективи гармонізації в цій сфері [25].

Відповідно до зазначеної диференціації компетенцій ЄС, проблематика митного співробітництва знайшла своє відображення серед сфер спільної компетенції ЄС (входить до роздільної компетенції), до якої відносять внутрішній ринок, сферу свободи, безпеки і справедливості. Треба відзначити, що регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями також належить до спільної компетенції ЄС та країн-учасниць. Питання, пов'язані зі встановленням заходів відповідальності та порядку притягнення до відповідальності за порушення митних правил належать до компетенції держав-членів ЄС.

До окремої категорії актів вторинного законодавства ЄС відносять конвенції між державами-членами. Так, наприклад, в межах ЄС діє Конвенція про взаємну допомогу та співробітництво між митними адміністраціями (NaplesII) 1997 р., яка регулює конкретні форми співробітництва, включаючи транскордонну діяльність щодо попередження, розслідування та покарання правопорушень у митній сфері, зокрема надання взаємної допомоги та співробітництва під час кримінальних розслідувань [26]. У Конвенції зазначається, що порушення митного законодавства є серйозною загрозою для економічних, соціальних, а також фіскальних інтересів держав та законних інтересів торгівлі, а також те, що найбільш ефективною протидією порушенням митного законодавства може бути лише за умови співробітництва між митними адміністраціями. Митні адміністрації надають одна одній взаємну допомогу з метою відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства. Для здійснення зазначеного співробітництва держави-члени мають призначити, серед своїх митних органів, центральний (координаційний) підрозділ, відповідальний за отримання всіх звернень про надання взаємної допомоги та координацію допомоги. Окрім цього, держави-члени можуть укладати договори щодо обміну офіцерами зв'язку на обмежений чи необмежений період часу та на взаємно

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

погоджених умовах. Офіцери зв'язку сприяють співпраці між митними адміністраціями держав-членів шляхом прискорення обміну інформацією між ними, надання допомоги у розслідуваннях (що стосується держави, яку вони представляють), надання підтримки щодо звернення про допомогу, консультування та надання допомоги приймаючій державі у підготовці та здійсненні транскордонних операцій, а також виконуючи інші завдання, покладені на них відповідно до договору, укладеного між державами-членами. Спеціальною формою співробітництва митних органів держав-членів є, відповідно до Конвенції 1997 р., співробітництво у кримінальних справах (зокрема незаконна торгівля наркотиками, зброєю, психотропними речовинами, товарами без сплати мита), яка полягає у наданні допомоги щодо персоналу чи організаційної підтримки. Дана конвенція встановлює досить детальну регламентацію надання сторонами адміністративної допомоги з метою превенції та припинення порушень митних правил, а окрім того дозволяє сторонам зберігати певну автономність, наприклад, при виборі відповідальних за таку співпрацю національних органів. Між тим національні митні органи, виконуючи прийняті державою зобов'язання, повинні дотримуватися в першу чергу положень національного митного права.

Ще одним ключовим елементом механізму запобігання та протидії митним правопорушенням є міждержавні угоди, які передбачають різні форми та способи взаємодії органів державної влади договірних сторін спрямовані на підвищення ефективності діяльності національних фіскальних органів. Зокрема, допомога у запобігання та розкритті конкретних злочинів та правопорушень у митній сфері. Це безпосередній обмін інформацією щодо положень національного митного законодавства, виявлених нових засобів або способів вчинення митних правопорушень тощо. Оскільки будь-яка зовнішньоекономічна операція передбачає пов'язані між собою дії в одній та іншій країні, то можливість швидко отримати, за необхідності, потрібну офіційну інформацію з тієї чи іншої країни суттєво впливає на можливість прийняття об'єктивного правового рішення. Так, своєчасна відповідь на запит митних органів щодо правомірності дій суб'єкта ЗЕД, підтвердження країни походження товару, заку-

півельної вартості, підозрілого товару тощо забезпечує можливість притягнення правопорушника до відповідальності. І, навпаки – не своєчасна відповідь, або її відсутність унеможливорює притягнення правопорушника до відповідальності, що в свою чергу нівелює всю систему запобігання митним правопорушенням та захисту економіки країни, а також дає можливість правопорушнику уникнути покарання. І в Україні є значна кількість випадків закриття справ про порушення митних правил за формальних підстав через порушення встановлених законодавством процесуальних строків притягнення до відповідальності осіб.

Такі міждержавні угоди можуть охоплювати усі питання митної сфери загалом, враховуючи питання протидії порушенням митних правил, або можуть стосуватися виключно взаємодії у питаннях запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення товарів та транспортних засобів через митні кордони сторін міждержавної угоди. Також практикуються міждержавні угоди що стосуються запобігання правопорушень та забезпечення безпеки у сфері міграції, прикордонного контролю та митній сфері під час авіаперевезень. Прикладом такої угоди є Угода між урядами США та Ірландії щодо авіаперевезень [27].

Прикладом Угоди, що стосується виключно порушень митних правил є Угода між урядом Японії та урядом Іспанії, Угода між урядом Південно-Африканської Республіки та урядом Республіки Франції, низка угод між урядом Республіки Латвія та урядами інших країн.

Структура та зміст цих угод є доволі схожим та однотипним. Це говорить про схожість сучасних викликів, що стоять перед урядами та митними органами країн. Ці угоди безпосередньо узгоджують та конкретизують положення Конвенції Найробі. У тексті Угоди, як і Конвенції, стверджується, що порушення митного законодавства становлять загрозу економічним, соціальним та фіскальним інтересам держав та законним інтересам торгівлі. А тому договірні сторони Конвенції та окремих двосторонніх угод підтверджують та наголошують на важливості двосторонньої співпраці митних органів держав, а саме, заявляючи про своє переконання в тому, що протидія митним правопорушенням може бути більш ефективною шляхом двосторонньої співпраці. Також у них, як правило, узгоджу-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

ється понятійний апарат, що буде використовуватись у цих актах, окреслюється сфера та межі застосування положень, повноваження сторін, способи передачі інформації.

Крім митного законодавства ЄС щодо профілактики порушень митних правил окремої уваги в рамках нашого дослідження заслуговує застосування програмно-інформаційних систем у сфері протидії згаданих правопорушень. Так, досвід OLAF – Європейського бюро по боротьбі з шахрайством свідчить про надзвичайну ефективність запровадження електронної системи – «Fraud Notification System» (FNS) для анонімних повідомлень про підозрілі випадки митних правопорушень. Сайт <https://fns.olaf.europa.eu/> доступний будь-якою з мов країни ЄС, і його цікавою особливістю є те, що користувальницький інтерфейс дозволяє вступити в діалог он-лайн зі слідчими. Інформаторам гарантується абсолютна анонімність, і в той же час, якщо вони того побажають, вони можуть вступити в діалог з слідчими. Для слідчих, це має неоціненну перевагу, допомагаючи їм краще оцінити достовірність анонімних повідомлень, робить зловживання системою набагато складніше. Принципово, що ніхто не може встановити особистість того, хто вирішив залишитися анонімним. Створення або модернізація існуючих систем аналогічного напрямку в Україні дозволить отримувати більш точну та достовірну інформацію, накопичуючи та розвиваючи мережу інформаторів. Зростання рівня довіри до цієї системи, як і рівня громадянського суспільства його свідомості загалом, призведе до ефективності та дієвості цього інструменту.

Для всебічного дослідження міжнародних та зарубіжних механізмів запобігання та протидії митним правопорушенням доречно розглянути досвід деяких країн з даної проблеми.

Для України, на нашу думку, є цікавим досвід Румунії, країни, економіка якої у недавньому минулому базувалась переважно на державній формі власності та мала планову економіку. На початку 90-х років у країні відбувся бурхливий розвиток ринкових відносин. Через недосконале законодавство, корупцію, низький рівень обладнання технічними засобами митного контролю, відсутність кваліфікованих кадрів, митні правопорушення стали тотальним явищем.

Проте, сьогодні приклад Румунії свідчить, що цілеспрямована та кропітка робота над усіма аспектами згаданої проблеми дає свій позитивний результат. Боротьба з митними правопорушеннями в країні є багаторівневою і системною, відповідає високим стандартам Європейського Союзу, а саме – належне правове регулювання, вдосконалені механізми та форми співробітництва у даній сфері, високий рівень взаємодії тощо.

Динаміка скоєння митних правопорушень

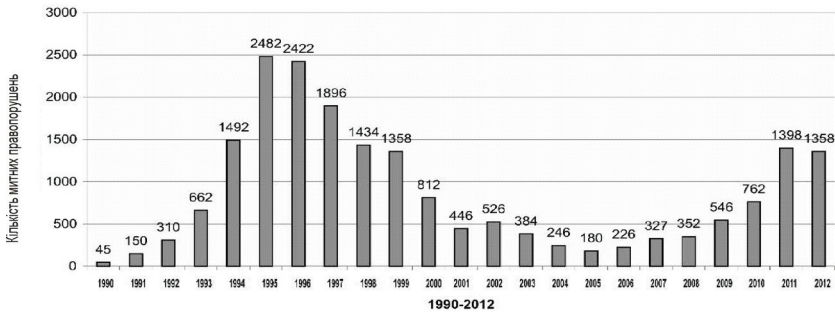


Рисунок 1.1 – Динаміка вчинення митних правопорушень у Румунії

Джерело: [28]

Різними установами здійснюється аналіз діяльності митних органів Румунії, в тому числі у сфері запобігання та боротьби з митними правопорушеннями. Успішно працює моніторинг Митної служби Румунії (DGV), що дає підґрунтя для удосконалення законодавства. До прикладу, використовуючи дані Румунського національного інституту статистики щодо діяльності митної служби за період з 1990 року, автором наукового дослідження аспектів митних правопорушень у Румунії А. Октавіаном проведено прогнозування та виявлено певні тенденції у скоєнні правопорушень [28]. Аналіз статистичних даних допомагає митним органам виділяти стратегічні напрями роботи, планувати та вправно здійснювати роботу з профілактики та запобігання митним правопорушенням (рис.1.1 та 1.2).

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

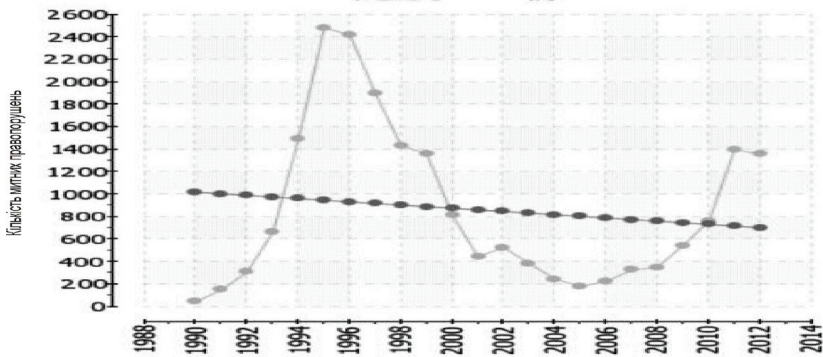


Рисунок 1.2 – Тенденція скоєння митних правопорушень у Румунії

Джерело: [28]

Вражає і водночас засмучує той факт, що українська ділянка румунського кордону є найбільш активною з точки зору правопорушень. На ній скоєно 22% усіх митних правопорушень Румунії. Так, у 2013 році працівниками румунської митниці на кордоні з Україною вилучено: 15593 літрів спирту; 1452 кг кави; 178339 євро і 608180 дол. США; 33 предметів національної культурної спадщини; товарів з підробленими захищеними брендами, а саме – 340286 шт. одягу і білизни, 194608 шт. косметики і парфумерії, 86236 пар взуття. Крім згаданих вище товарів, за статистичними даними румунської сторони у загальній масі незаконно переміщених до Румунії тютюнових виробів частка тих, що прямують з України складає 25%. Основними детермінантами незаконної торгівлі між країнами цигарками є: не висока ціна на тютюнові вироби, низький рівень життя та безробіття населення, що проживає в прикордонній зоні, одним з основних джерел доходів якого є незаконне переміщення товарів через кордони України. Іншими маршрутами, що використовуються для контрабанди цигарок є також: Придністров'я, Білорусь, Росія і Республіка Молдова. Не менш збитковим для економіки країн є незаконне переміщення транспортних засобів. Лідером у

незаконному постачанні до Румунії транспортних засобів є Італія, Німеччина, Угорщина, Іспанія.

Аналізуючи досвід Румунії вбачаємо наявність комплексного, системного, різнобічного підходу до вирішення проблеми протидії митним правопорушенням. Так, вагоме місце займає аналіз масиву статистичних даних, зібраних за багаторічний період, на основі якого здійснено висновки про стан цієї проблеми та визначено прогнозовані тенденції скоєння контрабанди та митних правопорушень різних видів. Застосовуючи методи кримінологічних досліджень, визначаючи структуру та динаміку злочинності в митній сфері румунські спеціалісти спроможні визначити стан злочинності, кількісні показники, види злочинів, способи їх вчинення у розрізі часових періодів з урахуванням географії злочинів. Це також дає змогу виявляти причини вчинення правопорушень та скоєння злочинів у митній сфері, а отже – подавати обґрунтовані пропозиції органам влади країни для вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні. Враховуючи питому вагу різних видів правопорушень у митній сфері румунські вчені вказують на необхідність вдосконалення кримінального визначення цих правопорушень, а також надання права досудового розслідування таких правопорушень митним органам.

Відзначимо ще надзвичайну важливість постійної міжвідомчої співпраці. В Румунії це досягається за рахунок: обміну оперативними даними та інформацією, проведення спільних заходів, участь в спільних програмах навчання, спільної експлуатації програм щодо аналізу ризиків, і т.д. Це дозволяє підвищувати ефективність боротьби з митними правопорушеннями, забезпечувати безпеку громадян.

Значний науковий та практичний інтерес становить митна практика і особливості її правового регулювання у Сполучених штатах Америки. Митна служба в США налічує більш ніж 200-річну історію. За цей час накопичено значний досвід її діяльності, зокрема у сфері протидії порушенням митного законодавства. Відлік свого існування митна служба США веде з 31 липня 1789 року, коли п'ятим за рахунком законодавчим актом Конгресу США були засновані митні округи. Відповідно до цього акта митні чиновники наділялися правом збирати мито з товарів та інших оподаткову-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

ваних предметів, що переміщуються через кордон США. У березні 1927 року створене Митне бюро як підрозділ Міністерства фінансів США (Department of Treasury), а з 1 серпня 1973 цей підрозділ перейменовано в Митну службу США (US Customs Service) на підставі наказу Міністерства фінансів № 165-23 від 4 квітня 1973 року.

Завданням Митної служби США є митний захист кордонів США та забезпечення дотримання законів при ввезенні товарів до Сполучених Штатів і вивезенні їх з країни. Разом з тим митні органи наділені повноваженнями забезпечувати дотримання не тільки митних законів і контролювати стягування мит. В зону їх відповідальності входить також контроль за виконанням всіх федеральних законів на лінії кордону США. В цілому, всю сферу діяльності Митної служби США можна розділити за такими основними напрямками:

- реалізація митного законодавства;
- виконання вимог законів про наркотичні засоби;
- виконання законів про контроль над експортом
- виконання законодавства по боротьбі з «відмиванням» грошей.

Коротко ці напрями можна охарактеризувати наступним чином:

Реалізація митного законодавства. Митна служба наділена повноваженнями стежити за дотриманням митного законодавства США, що включає, перш за все, Закон про тарифи 1930 роки (Tariff Act of 1930), з подальшими змінами і доповненнями. У зв'язку з цим безпосередніми обов'язками Митної служби є:

- встановлення і збір мита, стягування податків, зборів та штрафних санкцій, встановлених на ввезені товари;
- оформлення документації на осіб, товари, вантажі та поштові відправлення, що ввозяться в США і які вивозяться із країни;
- розшук і затримання осіб, які порушили митне законодавство і закони, що мають відношення до митниці (закони про авторські права, патенти і торгові знаки, торгові квоти, вимоги до маркування товарів).

Таким чином, до виключної компетенції Митної служби США віднесені як «чисті» порушення митного законодавства (напри-

клад, помилкові заяви про вартість або характеристики товарів, що ввозяться), так і супутні їм правопорушення. Наприклад, Митна служба покликана стежити за виконанням великої кількості різноманітних нормативних актів щодо забезпечення охорони здоров'я населення, в яких зазначено вимоги до безпеки автотранспортних засобів і контролю за нормами рівня радіації радіоактивних та інших матеріалів і речовин, а також вводяться обмеження на транспортування вогнебезпечних та вибухонебезпечних матеріалів, карантин тварин і рослин і провезення продуктів харчування, медикаментів та інших небезпечних для здоров'я речовин, у випадках переміщення їх через кордон США. За підрахунками фахівців, у США до теперішнього часу є вже понад 400 різних законодавчих норм, за дотриманням яких стежить Митна служба, і в разі порушення яких нею проводяться відповідні розслідування.

Виконання законів про наркотичні засоби. Необхідно відзначити, що повноваження Митної служби по боротьбі з незаконним обігом наркотиків в США визначені відповідно до митного законодавства та законодавства про наркотики. Зокрема, митне законодавство передбачає, що всі наркотичні засоби, що провозяться через кордон США контрабандою, розглядаються як «товар», і, отже, на них поширюються ті ж самі закони про ввезення і про декларування, які дійсні для звичайних товарів.

Виконання законів про контроль над експортом. Даний напрямок правоохоронної діяльності Митної служби США можна назвати самостійним, тому що зона повноважень Митної служби США не обмежується тільки охороною кордонів при ввезенні товарів, вона поширюється і на випадки їх вивезення за межі держави. Наприклад, на Митну службу покладено контроль за дотриманням федеральних законів про вивезення товарів, і перш за все, за Законом «Про контроль над експортом зброї» (Arms Export Control Act), за допомогою якого регулюються питання про вивезення не тільки зброї, але і різних матеріалів і технологій, які можуть використовуватися у військових цілях. Другим, не менш важливим законом, за дотриманням якого стежить Митна служба, є Закон 1979 року «Про управління експортом» (Export Administration Act of 1979). Даний закон покликаний контролювати вивіз зі Сполучених Штатів товарів і сучасних технологій.

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

У разі порушення зазначених законів співробітники Митної служби мають право конфіскувати без судового ордеру будь-які товари, які мали намір нелегально вивезти з країни, а також транспортні засоби, які передбачалося використовувати для цих цілей. Подібних широких повноважень у сфері контролю над експортом в США крім Митної служби, більше не має жодне інше федеральне правоохоронне відомство.

Виконання законодавства по боротьбі з «відмиванням» грошей. Основним законом по боротьбі з «відмиванням» грошей в США є Закон «Про таємницю банківських операцій» (Bank Secrecy Act), і здійснення контролю за дотриманням цього закону також покладено на Митну службу. Згідно з цим законом Митній службі належить контролювати дотримання обов'язку щодо декларування переміщення грошей та інших платіжних інструментів. Виходячи з положень ст. 5316 цього закону, обов'язок заявляти митним органам про переміщення грошей та інших платіжних інструментів повинна виконуватися в разі, коли їх сума перевищує 10 тис. доларів США.

Для виявлення фактів незаконного провезення грошових коштів або інших платіжних інструментів співробітники Митної служби наділені в рамках закону певними повноваженнями. Так, з метою з'ясування відповідності фактичної і заявленої кількості грошових коштів, вони мають право провадити на кордоні особистий обшук, а також обшукувати багаж, вантажі, конверти, пакети і транспортні засоби без судового ордеру. Подібна практика використання права обшуку на кордоні дозволяє попереджувати незадеклароване переміщення грошових коштів або інших платіжних інструментів з подальшою їх конфіскацією. Надалі валюта або інші платіжні засоби, що при переміщенні через кордон не були задекларовані або були задекларовані неправильно і, внаслідок цього, були конфісковані, залишаються на митниці. Притому співробітники Митної служби мають право на конфіскацію власності, стосовно якої доведено, що вона слугувала засобом нелегального переміщення грошових коштів та інших платіжних інструментів.

Також необхідно підкреслити, що ключовими в діяльності Митної служби США за описаними вище напрямками є завдання, пов'язані із забезпеченням дотримання саме митного законодавства.

Тому Митну службу США можна назвати основним відомством, що здійснює розслідування порушень митного законодавства.

З огляду на те, що кордони Сполучених Штатів Америки є досить протяжними, і їх не можна охопити повним контролем з боку Митної служби, митні інспектори знаходяться тільки в основних пунктах митної обробки, такими як великі аеропорти, морські порти і автомагістралі. Як правило, першими, кого зустрічають в пунктах митної обробки прибулі особи, є саме митні інспектори. Вони перевіряють митні декларації, а також проводять коротке опитування пасажирів. До того ж вони вибірково перевіряють, в тому числі за допомогою скануючих систем, пасажирський багаж, а при наявності підстав – проводять спеціальний огляд.

Всеохоплююча комп'ютеризація митної діяльності при обробці всього масиву інформації є ключовим елементом попередження і виявлення митних правопорушень. Комп'ютерну техніку використовують співробітники митної служби США для отримання практично будь-якої інформації, в тому числі і про пасажирів, включаючи питання про те, чи немає по відношенню до них невиконаних ордерів (чи немає заборгованості), чи не притягувалися вони раніше до відповідальності за порушення митного або іншого законодавства й про те, яким чином вони в'їжджали в країну або виїжджали з неї в минулому. У комп'ютерних базах даних аналогічна допоміжна інформація міститься і щодо вантажовідправників, імпортерів та експортерів вантажів. Подібна інформація використовується митними інспекторами для визначення доцільності проведення додаткових оглядів, опитувань або вивчення документації. Зрештою, основним способом виявлення порушень митного законодавства є перевірки документів і вантажів, що проводяться з використанням комп'ютерної техніки або консультаціями фахівця з імпорту. Поряд з цим є й інші способи викриття митних правопорушень – повідомлення службовців або конкурентів, відомості від платних інформаторів, які знайомі з незаконною діяльністю, або ж таємні операції, що проводяться Митною службою США стосовно якоїсь конкретної галузі діяльності.

До вищезазначеного потрібно додати, що митна система США – це практично 100% електронне декларування при повному елек-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

тронному описі товару (для порівняння, на сьогодні в ДФС із застосуванням принципу «Єдиного вікна» оформлюється лише 30% митних декларацій). Також вже давно вирішене питання на законодавчому рівні про однакову відповідальність по паперових та електронних деклараціях. Проте, паперові декларації продовжують прийматися митними органами США, хоча це сьогодні більше архаїзм. Приблизно 60% товарів в США оформляються на державному кордоні США і приблизно 40% зовнішньо товарних вантажів оформляються всередині країни за бажанням учасників ЗЕД. Митний контроль здійснюється наступним чином: перший і основний рівень митного контролю повністю автоматизований і проходить без втручання людини, централізовано; другий рівень – допоміжний дає можливість деталізувати перший рівень контролю за рекомендацією місцевого митного органу; процес основного митного контролю полягає в проведенні ретельного комп'ютерного аналізу електронної інформації по товарах, що ввозяться у США; перша селекція за видами вантажів проходить з допомогою спеціальної системи комп'ютерного контролю для сортування товарів на дві групи: на товари, чутливі для інтересів держави; на товари менш чутливі для інтересів держави. Для аналізу товарів митними органами США існує 42 категорії. Результатом даного виду контролю може служити прийняття одного з таких рішень: 1) пропуск товару – це товар до якого не виникає жодних питань. Зазвичай, протягом року оформляється близько 78% таких товарів; 2) документальний контроль – за відсутності частини документів на товар (таких товарів за рік буває близько 20%); огляд – застосовується вкрай рідко, здебільшого в 1-2% від загального товарного потоку. Друга селекція – це повторний комп'ютерний аналіз усіх даних на товар, що ввозиться. Цей аналіз проводиться автоматично і централізовано в Центрі обробки даних митної служби США. Саме завдяки автоматизації американську модель митної діяльності відносять до прогресивних [29].

Що стосується відповідальності за порушення митного законодавства, то в США для кожного окремого виду порушення може бути передбачено кілька санкцій. Деякі з них носять або адміністративний, або цивільний характер. Наприклад, накладення арешту, конфіскація, оподаткування зборами в підвищеному розмірі,

застосування цивільно-правових або інших фінансових санкцій. Окрім того, в США за порушення митного законодавства можуть бути передбачені й кримінальні санкції, такі як ув'язнення або накладення кримінального штрафу. В Сполучених Штатах Америки застосування цивільних і адміністративних санкцій за митні правопорушення більш поширене в порівнянні із застосуванням кримінальних санкцій. Пояснюється це тим, що кримінальні митні порушення важче доводити і за ними рішення приймається довше. Зокрема, кримінальні порушення вимагають докази намірів саме кримінального характеру, під якими зазвичай розуміється обізнаність про незаконність своєї поведінки (щодо адміністративних та цивільних порушень цього не потрібно).

Кримінальні закони, що регламентують порушення митного законодавства в США, поділяють злочини на дві категорії. До першої відносять контрабанду – умисне ввезення в країну заборонених предметів. До другої – подача неправдивих заяв на адресу Митної служби США або шахрайська поведінка відносно Митної служби США. Також існують спеціальні закони стосовно таких злочинних діянь, як ввезення або вивезення наркотиків, або вивезення зброї без попереднього отримання дозволу Державного департаменту.

Для Митної служби США різні види митних порушень мають різну міру важливості (рівень пріоритетності). Найбільш важливими і при цьому тими, що найрідше зустрічаються, є так звані «стратегічні» порушення. Вони пов'язані з імпортом та експортом товарів, для яких потрібно відповідний дозвіл (вогнепальна зброя, ядерна техніка, системи озброєнь, біологічна зброя, техніка, що підпадає під Правила міжнародної торгівлі зброєю), а також інших предметів, дозволи на рух яких видаються Міністерством торгівлі або Державним департаментом. Другими за рівнем важливості порушеннями митного законодавства вважаються шахрайство в нестратегічних галузях; порушення антидемпінгового законодавства; порушення, що загрожують здоров'ю та безпеці громадян; неправильні заявки про вартість або країну походження товарів; ввезення підроблених товарів і ввезення товарів, які виготовлені з використанням примусової праці та ін. Визначення рівня важливості порушень митного законодавства в значній мірі залежить від

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

декількох факторів, у тому числі від масштабу проблеми, впливу на американські компанії, впливу на здоров'я і безпеку і ще від ряду міркувань принципового або політичного характеру. Наприклад, пріоритет, що присвоюється порушенню митного законодавства в сфері торгівлі текстилем і антидемпінгового законодавства, визначається принциповим рішенням про захист американських підприємств від можливості втрати конкурентних позицій в результаті появи продукції, яка може продаватися за більш низькою ціною в силу невисоких витрат виробництва в інших країнах.

У випадках виявлення співробітниками Митної служби США порушень митного законодавства, вони ж і проводять розслідування за цим фактом. Якщо ж Митною службою виявляються інші правопорушення (не митні), то в цьому випадку подальше розслідування, як правило, здійснюється митницею спільно з іншим слідчим органом. Скажімо, якщо на кордоні виявлено правопорушення, пов'язане з наркотиками, то розслідування проводиться Митною службою і Адміністрацією з контролю за дотриманням законів про наркотики (Drug Enforcement Administration), що є федеральним слідчим відомством в складі Міністерства юстиції США (US Department of Justice). Дане правило закріплене у договорі, укладеному між Міністерством фінансів і Міністерством юстиції. Цим договором також передбачено, що митницею проводяться необхідні оперативні заходи в разі перевезення через митний кордон наркотиків контрабандним шляхом. При розслідуванні порушень митного законодавства співробітники Митної служби США використовують різні методи, що застосовуються правоохоронними органами. Серед них: повідомлення окремих громадян; використання відомостей, отриманих від інформаторів, таємних операцій, спостереження; отримання ордерів на обшук; використання пристроїв для розпізнавання почерку, або пристроїв, що використовуються для затримання з подальшим наглядом; перехоплення телефонних повідомлень, використання кінологічних команд, а також проведення спеціальних оглядів і опитувань.

В рамках своїх повноважень співробітники митниці мають право зупиняти машини, входити на кораблі та літаки без ордеру на обшук для провадження митного догляду та прикордонного контр-

олю. Оперативні співробітники митних органів можуть проводити секретні операції зі спостереження за об'єктами, підозрюваними в порушенні законів, правомочні викликати осіб для надання свідчень. Більше того, вони мають право, при наявності відповідних судових санкцій, проводити прослуховування і електронне спостереження, а також здійснювати інші оперативні заходи.

Найбільш поширеним в діяльності митниці США є спосіб отримання інформації від громадян. Масштаб використання повідомлень від громадян значно розширюється за наявності анонімного номера «гарячої лінії», за яким можна зателефонувати, щоб повідомити про підозрілі дії, і особливо, якщо такий номер повідомляється компаніям, зайнятим діяльністю, що має відношення до Митної служби. Такий підхід стає результативним, якщо Митна служба реагує на подібні повідомлення і одночасно захищає анонімність вхідних викликів. Як правило, інформатори працюють більш активно, якщо їх допомога дозволяє їм отримати значну премію, розмір котрої часто пов'язаний з вартістю захопленої контрабанди.

Іноді агенти Митної служби виступають в ролі покупців або продавців контрабандного товару. Найбільш важливою процедурою в США, що допомагає в розслідуванні і кримінальному переслідуванні (в доведенні) стосовно порушень митного законодавства, є використання різних доповідних адміністративних документів щодо ввезення чи вивозу товарів пасажирами. Не менш корисною процедурою вважається широке використання помітних, розбірливих і зрозумілих оголошень, в яких необачних мандрівників, імпортерів або експортерів попереджають про незаконність певних видів діяльності. Користь подібних оголошень полягає в тому, що вони сприяють обізнаності особи про дотримання необхідних правил. В кінцевому підсумку, це допомагає довести, що підсудний умисно намагався обійти митне законодавство [30] – [31].

Проведений нами короткий огляд діяльності Митної служби США в плані боротьби з митними правопорушеннями свідчить, що вона досить схожа з діяльністю митних органів України, хоча і має свою специфіку, яку необхідно більш ретельно дослідити з тим, щоб запозичити позитивний досвід і застосувати його при здійсненні подальших реформ в царині митної справи.

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

Крім американської, передовими моделями митної діяльності сьогодні у світі вважають сингапурську та шведську, що працюють за принципом «єдиного вікна». Так, наприклад, в Сингапурі усі взаємодії учасників зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) проходять через уповноважений державний орган, і в подальшому інформація спрямовується у митні органи, ветеринарну та санітарну служби, податкову та банківську системи держави. Електронне декларування працює в Сингапурі на 100%. У Швеції аналогічно організована система «єдиного вікна», де усі відомості від учасників ЗЕД консолідуються через митний орган, а потім, за необхідності, направляються в інші державні органи, служби ветеринарного і фітосанітарного контролю, податкову та банківську системи держави. У Швеції вирішене питання про відправлення вантажної декларації вантажоперевізником з допомогою SMS повідомлення. В такий спосіб згадані країни, створюючи хороший клімат для учасників ЗЕД, суттєво зменшують чисельність виникнення у них причин для вчинення митних правопорушень, що, у свою чергу, веде до збільшення надходжень у бюджет, покращує роботу усіх секторів економіки [29].

Особливої уваги заслуговує досвід Агентства прикордонного контролю Великобританії (UK Border Agency) з виявлення, попередження митних правопорушень та з розробки напрямів модернізації служби. Існування інституту проведення незалежних перевірок, що гарантує дієвість подальших модернізацій служби є одним з визначників успіху в боротьбі з митними правопорушеннями. Результати перевірок викладаються у вигляді звітів із зазначенням висновків у вигляді рекомендацій щодо подальших дій. Звіти є загальнодоступними і викладені на сайті www.independent.gov.uk. Розвідувальні дані є важливим засобом попередження і виявлення митних правопорушень у Великобританії. Можливість застосування превентивних заходів щодо зриву планів осіб чи груп щодо реалізації незаконних дій є головним елементом схеми в напрямку боротьби з митними правопорушеннями. Зосередженість на ефективності такої роботи – щоденне завдання Агентства прикордонного контролю Великобританії.

Надзвичайно результативним, як свідчить досвід Європейського бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF), стало запроваджен-

ня електронної системи попередження та виявлення правопорушень. Це Бюро активно використовує електронну систему «Fraud Notification System» (FNS) для анонімних повідомлень про підозрілі випадки митних правопорушень. Сайт <https://fns.olaf.europa.eu/> доступний для користувачів будь-якою мовою країн ЄС. Важливою особливістю FNS є те, що користувацький інтерфейс дозволяє вступити в діалог із слідчими в онлайн режимі.

Схожою за формою та завданнями, що виконує OLAF, є система баз даних інформації щодо потенційних імміграційних або митних правопорушень Великобританії (IMS – The Intelligence Management System). База наповнюється з різноманітних джерел, таких як громадськість, правоохоронці, співробітники Міністерства внутрішніх справ тощо. Довіра до правоохоронної системи дозволяє оперативнo отримувати достовірну інформацію. База наповнюється з різноманітних джерел, таких як громадськість, правоохоронці, співробітники Міністерства внутрішніх справ тощо (рис. 1.3).

Figure 10: 2013 – Source of allegation

| Source of allegation | Number | % |
|-----------------------------------------|----------------------------|----------|
| Member of the public | 54,894 | 73% |
| Other (e.g. internal staff, police etc) | 12,070 | 16% |
| Crimestoppers | 8,315 | 11% |
| MP's | 115 | 0.2% |
| Total | 75,394²³ | - |

Рисунок 1.3 – Структура джерел інформації

Джерело: [32]

З початку впровадження системи у вересні 2012 року, було реалізовано багато удосконалень за результатами моніторингу роботи, що проводився командою Служби незалежного головного інспектора. На даний момент система функціонує, виконуючи поставлені завдання, вкотре доводячи свою ефективність. Вона доступна користувачам по всій країні. Будь-хто має можливість заповнити онлайн-форму з зазначенням інформації, яку він бажає надати. Показово, що у 94% випадках, де було вжито заходів після отримання

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

звернення, інформація була правдивою та призвела до ефективних превентивних дій. Цікавим, слід наголосити, є алгоритм обробки інформації. Заповнена користувачем системи онлайн-форма автоматично направляє до відповідного регіонального відділення (Intelligence Unit) за поштовим індексом, в якому відбувається (відбуватиметься) передбачуване порушення. Винятком є лише Лондон, де через великий масив інформації спочатку аналітики системи оцінюють інформацію для подальшого направлення її в один з п'яти підрозділів розвідки, що базуються в Лондоні. Заяви з інформацією про передбачуване порушення також отримуються поштою, телефоном, електронною поштою та факсом, а бо ж можуть бути подані безпосередньо до регіональних відділень.

Інформація для пошуку даних доступна в IMS в електронній формі, що повторює онлайн-форму для заповнення. Незалежно від того, як буде отримана інформація, все приводиться до єдиного електронного вигляду. Не існує жодних вимог для оформлення паперових документів, що дозволяє уникати незручностей при заповненні форм.

Кожен випадок IMS відносять в одну з трьох категорій:

- випадок з високою ймовірністю настання – йде в роботу;
- недостатність інформації про випадок для обґрунтування прийняття будь-яких подальших дій – ніяких дій щодо вжиття заходів;
- дублювання або недостатність інформації про випадок, але існування потреби вжиття додаткових заходів – ніяких дій до прийняття додаткових заходів.

Часовий стандарт оцінки інформації для віднесення її до певної категорії складає два робочих дні. Окрім того, в залежності від пріоритетності (одночасно присвоюється рейтинг, в залежності від ступеня ризику) встановлюється персональний термін реагування.

Рівні пріоритетності:

- негайно;
- протягом чотирьох годин;
- протягом 48 годин;
- протягом 30 днів (більшість).

За підсумком 2013 року, понад 75 000 заяв були подано до цієї системи. Більше 90% заяв містили інформацію, що дозволила ефек-

тивно здійснити превентивні заходи. Спрямованість на попередження правопорушення є першочерговим напрямом в боротьбі з митними правопорушеннями.

Досвід Великобританії свідчить, що альтернативні санкції на відміну від кримінального переслідування можуть іноді бути більш адекватною відповіддю на скоєні правопорушення, особливо для менш серйозних правопорушень. Ресурси системи кримінального правосуддя є кінцевими і не завжди є ефективними у боротьбі з правопорушеннями. Покарання ж шляхом адміністративного стягнення в більшості випадків буде більш ефективним і економічно вигідним рішенням. Це дозволяє надавати співвідносну відповідь на заподіяну шкоду, коли вона має незначний характер.

Корисним для дослідження є досвід Німеччини в питаннях здійснення чіткої та послідовної митної політики, що сприяє не лише боротьбі з митними правопорушеннями, а упередженню їх появи шляхом нейтралізації причин та умов їх вчинення. У Німеччині діє надійна нормативно-правова база, що регулює її зовнішньоекономічні зв'язки і захищає інтереси країни на цьому напрямі. Згідно з Основним законом (Конституції) федеративної Республіки Німеччина від 23.05.1949 р. Федеральний уряд має виняткову законодавчу компетенцію в питаннях зовнішніх зносин, валютного регулювання, митного та торгового єдності території. У його компетенцію підпадають також договори про торгівлю і судноплавство, свобода товарного обігу, товарообіг і платіжні розрахунки з закордонними країнами, включаючи питання митної та прикордонної охорони.

Основою законодавства Німеччини, що регулює порядок здійснення митної політики, є:

1. Митний Кодекс (від 12.10.1992);
2. Постанова про виконання Митного Кодексу (липень, 1993);
3. Постанова про здійснення митного очищення (березень, 1983);
4. Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства;
5. Закон про митне управління від 21.12.1993;
6. Постанова про митницю від 12.10.1992, що регулює порядок застосування норм Митного Кодексу ЄС.

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

Закон про митне управління з 1 січня 1994 р., тобто з дати, коли був введений в дію Митний кодекс і, відповідно, втратив чинність Митний закон від 14.06.1961 р., доповнює і конкретизує норми митного законодавства ЄС. Він визначає систему організації митних органів, їх компетенцію, а також систему контролю та обліку переміщення товарів. Закон покладає на митну службу, підпорядковану федеральному міністерству фінансів, не тільки фіскальні завдання, але і контрольні повноваження в галузі застосування експортно-імпортних обмежень і заборон, функцію держрегулювання внутрішнього ринку та забезпечення виконання санітарно-ветеринарних вимог. Митні органи Німеччини, відіграють найважливішу роль у реалізації зовнішньоекономічної політики федерації, здійснювану як за допомогою митно-тарифного, так і нетарифного регулювання.

В умовах лібералізації європейського внутрішнього ринку та його розширення зовнішньоторговельний режим Німеччини спрямований на забезпечення захисту вітчизняних товаровиробників і експортерів, збереження старих і освоєння нових ринків за межами ЄС, створення сприятливих умов діяльності на німецькому ринку господарюючих суб'єктів з країн-партнерів по ЄС.

Важливу роль у функціонуванні німецького внутрішнього ринку відіграє створений державами-членами ЄС Митний союз, який характеризує наявність загальної митної території, єдиного митного тарифу, уніфікованих правил митного оформлення та єдиного підходу до регулювання митних питань. Митне регулювання окремих питань, безпосередньо діюче в Німеччині не на підставі постанов країн ЄС (в першу чергу стосовно товарів, що підпадають під Договір про утворення Європейського об'єднання вугілля, і сталі), засноване на національному тарифному регулюванні. Встановлені в тарифі мита застосовуються лише при імпорті товарів з третіх країн. При переміщенні товарів у вільному обігу з інших країн ЄС митні збори не стягуються. Роль головного інструменту в митній політиці Німеччини належить до Митного тарифу, який ґрунтується на міжнародній угоді про гармонізовану систему позначення та кодування товарів, що містить товарні позначення з кодами і митними ставками. Німеччина належить до числа країн, які застосовують в основному (95% всіх ставок Митного тарифу) адвалорні мита,

що нараховуються у відсотках до митної вартості, оподатковуваних товарів. Тільки в незначній кількості випадків застосовуються специфічні види ставок митних зборів, що нараховуються у встановленому розмірі за одиницю оподатковуваних товарів (маса, об'єм).

До числа економічних інструментів зовнішньоекономічної політики Німеччини поряд з митно-тарифним відноситься також податкове регулювання. Мова йде про внутрішні податки, що стягуються митними органами, а саме: акцизах і податок на ввезені предмети споживання, які становлять значну частку держбюджету Німеччини. Питома вага акцизів у загальних податкових надходженнях 12%. Предметні і суб'єктні межі заборон і обмежень експорту / імпорту товарів окреслені двома списками «Імпортним» і «Експортним». Імпортний список містяться більш ніж на 400 аркушах і поданий додатком до Закону про зовнішні економічні зв'язки. Цей додаток складається з трьох частин: інструкції із застосування, переліку країн і переліку товарів. Вказаний список визначає, чи є ввезення товарів вільним або зв'язаний з певними обмеженнями. Експортний список служить додатком до постанови про зовнішніх економічних зв'язках і містить перелік товарів, вивезення яких обмежено. Залежно від підстав, що викликають необхідність введення нових або скасування наявних обмежень, у зазначені списки вносяться відповідні зміни.

Позитивним у митній політиці Німеччини є й те, що, поряд з використанням існуючої класифікації СОТ умовно нетарифних заходів регулювання, застосовуються також:

- сертифікація продукції, як технічний бар'єр (у низці випадків важко переборний), що дозволяє контролювати імпортні поставки на предмет їх відповідності національним стандартам безпеки і якості;

- вимоги, що встановлюються до санітарно-ветеринарних фіто-санітарних, фармакологічних норм;

- вимоги екологічного характеру;

- вимоги до упаковки і маркування товарів;

- контингентування (квотування) зовнішньоторговельних операцій, що означає обмеження експортних та / або імпортних поста-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

вок певною кількістю товарів або їх сумарною вартістю на встановлений період часу;

- валютно-фінансове регулювання;
- встановлення державної монополії на зовнішню торгівлю окремими товарами й інші обмеження.

Таким чином, головним у митній політиці Німеччини є суворе виконання господарюючими суб'єктами при плануванні та здійсненні експортно-імпорتنих операцій всіх встановлених законодавством правил, включаючи можливі заборони і обмеження зовнішньоторговельних операцій. Така митна політика забезпечує ефективне використання інструментів митного контролю щодо захисту ринку Німеччини, упереджуючи митні правопорушення, і стимулює розвиток національної економіки.

Загалом досвід ЄС у сфері запобігання та протидії порушень митних правил становить для України особливу цінність. Тому взаємодію з країнами ЄС потрібно будувати за певною формою безпосередньої, спільної та погодженої за метою, місцем і часом діяльності автономних, рівноправних митних органів України та ЄС, яка має бути спрямована на досягнення загального інтересу, що характеризується добровільністю, взаємним визнанням і довірою, взаємною відповідальністю і орієнтацією на профілактику порушень митних правил.

У питаннях боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон контрафактної продукції в рамках даного дослідження доцільно звернутись до прикладу Індії. Так, у 2009 році за умов зростання імпорту контрафактної продукції виробники товарів популярних брендів, таких як Disney, Nivea, Nokia, Nike і Adidas, об'єднали свої зусилля з Митною службою Індії, щоб вирішити цю проблему. Компанії, що володіють цими торговельними марками, погодилися ділитися з митною службою інформацією про товари, щоб полегшити виявлення підробленої продукції.

Митна служба Індії розробила спеціальну систему (базується на використанні штрих-код) в партнерстві з міжнародною некомерційною організацією Gs1, що займається проектуванням і впровадженням світових стандартів для визначення контрафактної продукції.

Як відомо, товари, ринки яких найбільше страждають від продажу контрафактній продукції, – це косметика, смартфони, спортивний одяг і іграшки. Зараз розробляються технології, що дозволяють ефективно виявляти підробки, включаючи онлайн інструменти для зв'язку митних служб з власниками брендів.

На прикладі Індії співробітники митних служб інших країн можуть використовувати мобільні пристрої для сканування партій товарів і посилок. Ідея полягає в тому, щоб синхронізувати пристрій з безліччю баз даних, що містять деталізовані дані по товарах. Всього лише відсканувавши штрих-код на товарі, митна служба може виявити контрафактний продукт.

У свій час Всесвітня митна організація підписала угоду з організацією Gs1 з метою співпраці в боротьбі з торгівлею підробленою продукцією. Пізніше ВМО також запустила проєкт IPM (Interface Public Members), в рамках якого забезпечується взаємодія між митними службами і компаніями при визначенні достовірності партій товарів.

У 2010 році компанії, що володіють такими брендами, як Sony, Garnier, L'Oréal, Revlon, Johnson & Johnson, Axe, Dove и Bosch-Mico, відправили офіційні скарги до Митної служби Індії з приводу імпорту контрафактної продукції. Після цього Служба розробила систему інтернету-трекінгу ARTS (Automatic Recordation and Targeting for IPR Protection) для виявлення підробленої продукції. З впровадженням цього інструменту компанії можуть відправляти через Інтернет свої скарги про порушення прав інтелектуальної власності, завантажувати зображення справжніх товарів і торгівельних марок [33].

На нашу думку, для кращого розуміння досліджуваної проблеми, важливим є не лише знання про кращі світові практики в питаннях запобігання та протидії митним правопорушенням. Корисним буде досвід країн, що межують з Україною, наприклад, Республіки Білорусь. Митні органи Республіки Білорусь відповідно до Закону Республіки Білорусь від 04.01.2014р. «Про основи діяльності з профілактики правопорушень» здійснюють заходи загальної та індивідуальної профілактики митних правопорушень. Загальна профілактика включає: розробку і затвердження комплексних ре-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

гіональних програм з профілактики митних правопорушень і проведення профілактичних заходів; правову просвіту громадян; внесення подань; винесення приписів; певних заходів, передбачених іншими законодавчими актами. Індивідуальна профілактика включає: профілактичні бесіди; офіційні попередження; профілактичний облік; захисний припис; інші заходи, передбачені законодавчими актами. Пріоритетним напрямом є залучення до профілактичної роботи громадські організації і громадян. Із цією метою в Державному митному комітеті Республіки Білорусь створена та функціонує Громадська рада, до складу якої входять представники митного комітету, керівники промислових підприємств і громадських організацій. Ще одним напрямом роботи є удосконалення законодавства в сфері митного регулювання. З цією метою Державний митний комітет Республіки Білорусь постійно бере участь у нормотворчому процесі. Разом з тим, не дивлячись на здійснювану митними органами роботу, білоруські науковці стверджують, що кількість митних правопорушень зростає. Тому, для підвищення ефективності профілактичної діяльності щодо митних правопорушень, на думку дослідників, потрібно: збільшувати кількість доступних відомостей про розкриті порушення; здійснювати своєчасне інформування про чинне законодавство та можливі зміни до нього; регулярно повідомляти про роботу митних органів та про заходи, що здійснюються із метою виявлення і припинення митних правопорушень; аналізувати запити ЗМІ (як елемент зворотного зв'язку) тощо.

Для запобігання порушень митного законодавства варто обов'язково звернути увагу на дані митної статистики взаємної торгівлі України та Республіки Білорусь за останній час та порівняти їх. Так, за даними митної статистики України імпорт з Білорусі за 2016 р. склав 2,79 млрд дол. США. «Дзеркальний» йому експорт, за даними Державного митного комітету Білорусі, склав 2,84 млрд дол. США. Різниця в статистичних даних становить 50 млн дол. США або 2% в бік перевищення білоруських даних. Загальні причини розбіжності в даних щодо експорту Республіки Білорусь та відповідного йому імпорту України:

- Перехідні поставки, коли експорт фіксується в одному звітному періоді часу, а відповідний йому імпорт у наступному.

Так, бітум експортований з Білорусі в листопаді-грудні 2015 року на суму 3 млн дол. США та в листопаді-грудні 2016 року на суму 2,3 млн дол. США, оформлено в режимі імпорту в Україні у 2016 році та у 2017 році відповідно.

- Коригування митної вартості товарів при оформленні імпорту в Україні, в тому числі внаслідок перерахунку на умови поставки CIF/DAP.

- Реекспорт з Білорусі товарів походженням з третіх країн, які в імпорті України враховані відповідно до своєї країни походження, всього на суму 57,5 млн дол. США.

Так, різниця за поставками з Білорусі частин для транспортних засобів на суму 5,8 млн дол. США пояснюються їх походженням з третіх країн (насамперед з Російської Федерації на суму 5,4 млн дол. США). В імпорті України вони враховані відповідно до своєї країни походження.

- Врахуванням у статистичному імпорті України з Білорусі поставок товарів, де країна походження не задекларована (на суму 9,4 млн дол. США), за країною відправлення товару.

- Імпорт білоруських товарів з території третіх країн, куди вони попередньо були експортовані з Білорусі, всього на суму 4,3 млн дол. США.

Так, з території Росії і Польщі ввезено білоруських шин на суму 372 тис. дол. США.

- Технічні причини. При перерахуванні вартісних показників із білоруських рублів та гривні в долар США (одиницю вартісного обліку) виникають розбіжності внаслідок застосування різних кросс-курсів перерахунку (у даному випадку Національних банків Білорусі й України відповідно).

За даними митної статистики України експорт до Білорусі склав 903 млн дол. США. «Дзеркальний» йому білоруський імпорт склав 1,04 млрд дол. США. Різниця становить 135 млн дол. США або 15% у бік перевищення білоруських даних.

Основні причини розбіжності в даних щодо експорту України та відповідного йому імпорту Республіки Білорусь:

- Перехідні поставки, коли експорт фіксується в одному звітному періоді часу, а відповідний йому імпорт у наступному.

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

- Коригування митної вартості товарів при оформленні імпорту в Білорусі, в тому числі внаслідок перерахунку на умови поставки CIF/DAP.

Так, при митному оформленні в Білорусі імпорту українського освітленого концентрованого яблучного соку митна вартість збільшена на суму 2,9 млн дол. США.

- Реекспорт з України товарів походженням з третіх країн, які в імпорті Білорусі враховані відповідно до своєї країни походження (всього на суму 21,1 млн дол. США).

- Імпорт до Білорусі українських товарів з території третіх країн, куди вони попередньо були експортовані з України (всього на суму 46,5 млн дол. США).

Так, з Росії, Німеччини та Польщі ввезено до Білорусі українських труб, трубок і профілів на суму 8,46 млн дол. США.

- Технічні причини. При перерахуванні вартісних показників із білоруських рублів та гривні в долар США (одиницю вартісного обліку) виникають розбіжності внаслідок застосування різних кросс-курсів перерахунку (у даному випадку Національних банків Білорусі й України відповідно).

Як показав проведений порівняльний аналіз даних митної статистики взаємної торгівлі України та Республіки Білорусь причини розбіжностей у даних в основному мають об'єктивний, методологічний характер [34]. А тому, для отримання орієнтовних оцінок тіньових обсягів експортно-імпортних операцій доцільно використовувати метод дзеркальної статистики, що дозволяє порівняти дані з різних джерел інформації щодо певного потоку товарів між країнами.

Не варто також недооцінювати важливість прецизійної статистичної інформації. Так, повертаючись до досвіду сусідньої Румунії вбачаємо, що у забезпеченні комплексного, системного, різнобічного підходу до вирішення проблеми протидії митним правопорушенням, зокрема, вагоме місце займає аналіз масиву статистичних даних, зібраних за багаторічний період, на основі якого робляться висновки про стан цієї проблеми та визначаються прогнозовані тенденції скоєння митних правопорушень.

Напрацьований досвід розвинутих країн зі стабільною економікою свідчить про надзвичайну важливість глибокого та детального

аналізу статистичних даних митних правопорушень, що дозволяє виявляти тенденції, динаміку, визначати детермінанти протиправних дій в сфері митної справи. Це, в свою чергу, допомагає законодавчим органам ефективно удосконалювати чинну нормативно-правову базу в даній галузі.

Крім статистичної інформації, чільне місце у запобіганні порушень митного законодавства займає такий елемент митного контролю як «ризик-менеджмент». Він дозволяє максимально враховувати попередні порушення митного законодавства, а також особливості зовнішньої торгівлі. Система управління ризиками постійно оновлюється шляхом модернізації процедур з прийняття рішень відносно ризиків митної системи. Так, наприклад, вчені США, Швеції і Німеччині активно займаються розробкою теорії управління митними ризиками, що передбачає диференціацію учасників зовнішньоекономічної діяльності за ступенем дотримання чинного законодавства. Метою даної теорії передбачається зниження навантаження на митні служби, профілактика порушень митних правил, підвищення надійності митного контролю. Практика аналізу ризиків в митній справі показує, що в управлінні ризиками високої значущості набуває інформаційне забезпечення. Даний показник потребує автоматизованого підходу для виконання оперативної митної роботи в реальному часі. Зокрема, Митне та прикордонне відомство США (U.S. CBP) будує свою діяльність на використанні високотехнологічних автоматизованих інформаційних систем, заснованих на реалізації принципів управління ризиками, зокрема Автоматизованої цільової системи (Automated Targeting System – ATS), що забезпечує автоматичний аналіз та оцінку ризиків поставок та переміщенню. U.S. CBP, концентруючи увагу та акумулюючи свої потужності саме на забезпеченні транскордонної безпеки з використанням новітніх інформаційних технологій, робить США однією з передових країн світу у сфері впровадження ризик-менеджменту в практику діяльності митних органів [35]. Таким чином, підвищенню ефективності виконання завдань митними органами, зокрема щодо забезпечення національних митних інтересів і безпеки, має сприяти удосконалення системи запобігання та протидії митним порушенням, заснованої на фундаментальному принципі

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

ризик-менеджменту, що відповідає положенням Кіотської конвенції щодо прийняття стратегії для підтримки системи управління ризиками і ґрунтується на системі засобів оцінки ймовірності правопорушень.

Як підсумок зазначимо, що проблема боротьби з митними правопорушеннями є складною, багаторівневою та актуальною незалежно від рівня економічного розвитку країни. Кожна держава у власний спосіб в залежності від історичних, культурних, географічних особливостей, економічних передумов, вибудовує свій шлях у вирішенні цієї проблеми. Особлива увага приділяється превентивним заходам протидії, оскільки такий підхід дозволяє системі працювати на випередження, уникаючи негативного впливу скоєння правопорушення. Запозичення кращого зарубіжного досвіду щодо боротьби з порушеннями митного законодавства може бути ефективним на шляху удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням в нашій країні.

1.2 Національна система запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон

Однією із найбільш гострих проблем у здійсненні державної митної справи України протягом чи не усього часу існування незалежної держави залишається високий рівень порушення митних правил суб'єктами ЗЕД. Лише упродовж 2016 р. митницями ДФС виявлено 23235 порушень митних правил із вартістю предметів правопорушень на суму понад 2 млрд грн. Кількість складених протоколів про порушення митних правил у порівнянні з аналогічним періодом минулого року збільшилась на 30%, а вартість – на 13%. Зокрема, у 7952 справах про порушення митних правил тимчасово вилучено предмети правопорушень на суму майже 627 млн грн. Структуру цієї суми склала вартість промислових товарів (353 млн грн.); продовольчих товарів та сільгосппродукції (62 млн грн.); валюти (161 млн грн.) та транспортних засобів (51 млн грн.) [36].

Однак, необхідно зазначити, що, попри ефективну роботу митниць ДФС, завжди існує певний ризик виявлення митного правопорушення. На жаль, сьогодні ані митна наука, ані органи державної влади, уповноважені на виконання функцій у сфері державної митної справи, не оперують офіційними емпіричними даними щодо частки виявлених митних правопорушень. Проте, якщо прийняти до уваги загальновідомий факт про те, що 20% легальних доходів на ринку становить дохід від контрабандних товарів, то можна зробити гіпотетичне припущення, що відсоток виявлених митних правопорушень є доволі значним. Саме ці товари – предмети митного правопорушення, проникаючи на ринок, негативно впливають на вітчизняну економіку, створюючи передумови для недобросовісної конкуренції: неякісні товари можуть продаватися під виглядом якісних або ж якісні – за цінами нижчими, ніж у конкурентів; національний виробник, що пропонує на ринку якісну і, відповідно, дорожчу продукцію, опиняється «поза грою», і вимушений скорочувати або навіть згортати своє виробництво. Крім того, руйнування внутрішнього виробництва закономірно призводить до скорочення робочих місць та бюджетних соціальних програм, що, у свою чергу, може спровокувати масові соціальні протести. Не слід також забувати про те, що митні правопорушення спричиняють недоотримання державним бюджетом належних та встановлених законодавчо платежів.

Очевидно, що подолання такого негативного стану речей потребує адекватної протидії, перш за все, зі сторони держави. Саме тому за роки існування своєї державності Україна виробила певну систему запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Виходячи із розуміння системи як множини взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють з середовищем та між собою, і мають спільну мету [37], на нашу думку, *систему запобігання і протидії порушенню митних правил* у найбільш спрощеному вигляді можна представити як двоелементну множину, складовими котрої є нормативно-правове забезпечення у даній сфері та органи державної влади, уповноважені на виконання функцій держави щодо запобігання та протидії порушенням митних правил, що

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем із метою забезпечити запобігання та протидію незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України (рис. 1.4).

Як видно із рисунка 1.4, елементи системи запобігання і протидії порушенням митних правил – нормативно-правове забезпечення та органи державної влади, уповноважені на виконання функцій запобігання та протидії митним правопорушенням – взаємодіють між собою та взаємно впливають один на одного. Сутність таких взаємозв'язків полягає у тому, що нормативно-правове забезпечення, а саме закони та підзаконні нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти локального характеру, формує підґрунтя та засади функціонування органів державної влади, визначає порядок реалізації ними повноважень щодо запобігання та протидії порушенням митних правил, тобто, фактично, виступає першоелементом системи. З іншого боку, органи державної влади, що реалізують функції запобігання та протидії порушенням митних правил, зокрема Державна фіскальна служба України, її територіальні органи та митниці ДФС, впливають на стан та зміст нормативно-правового забезпечення, формуючи та вносячи на розгляд законотворця у межах своїх повноважень пропозиції щодо удосконалення та змін нормативно-правової бази.

Окрім взаємного впливу, елементи системи запобігання та протидії порушенням митних правил перебувають під впливом зовнішнього середовища, найбільш значимими *об'єктивними* складовими котрого, на нашу думку, виступають внутрішньодержавні та міжнародні суспільно-політичні та суспільно-економічні процеси. І якщо між внутрішньодержавними процесами та елементами системи запобігання і протидії порушенням митних правил утворюється двосторонній зв'язок, оскільки вони взаємообумовлюють та взаємовизначають один одного, то міжнародні суспільно-економічні процеси впливають на систему в односторонньому порядку, і у такому випадку постає лише питання відповідності чи не відповідності вітчизняної системи міжнародним вимогам.

Суб'єктивними складовими зовнішнього середовища виступають громадяни, які не є суб'єктами ЗЕД і перетинають митний кордон у приватних інтересах, суб'єкти ЗЕД, а також органи державної

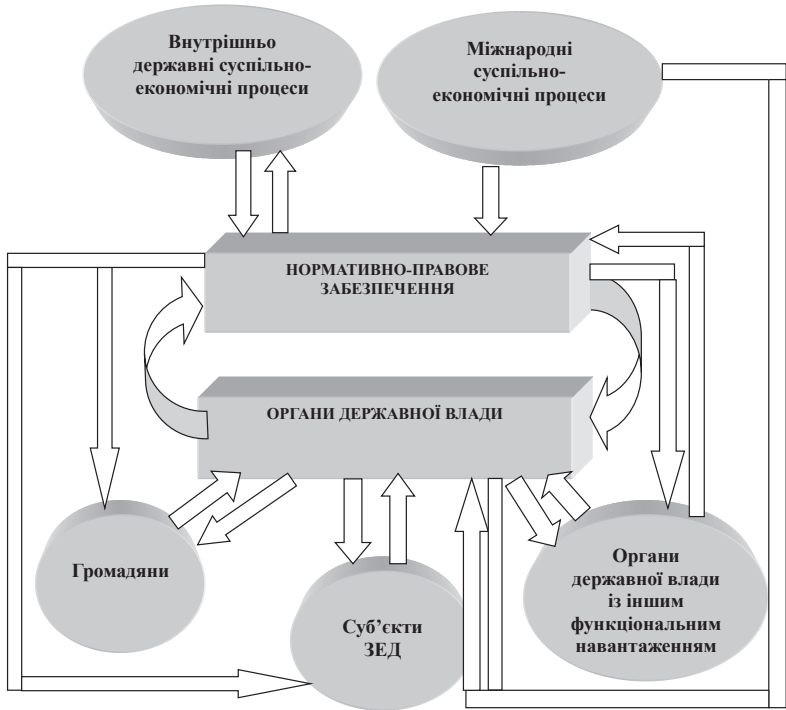


Рисунок 1.4 – Система запобігання і протидії порушенням митних правил

Джерело: розроблено авторами

влади, котрі уповноважені на реалізацію функцій держави у інших, аніж митна, сферах.

Громадяни перебувають у двосторонньому зв'язку із органами державної влади, що уповноважені на виконання функцій щодо запобігання і протидії порушенню митних правил, але у той же час між ними та елементом системи «нормативно-правове забезпечення» утворюється лише односторонній зв'язок – громадяни підпорядковуються вимогам законодавства та зобов'язані дотримуватись і виконувати їх. Тому що саме акти законодавства регламентують порядок перетину митного кордону України громадянами та переміщення ними товарів й транспортних засобів. Відхилення від встановленої законодавчої норми вважається порушенням митних правил.

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

За цією ж логікою утворюються такі самі типи зв'язків між суб'єктами ЗЕД та елементами системи запобігання та протидії порушенням митних правил.

Тип подвійного зв'язку як із елементом «нормативно-правове забезпечення», так і з елементом «органи державної влади» виникає лише у такої суб'єктивної складової зовнішнього середовища, як органи державної влади із іншим, ніж запобігання та протидія порушенням митних правил, функціональним навантаженням. Оскільки органи державної влади, що здійснюють функції щодо запобігання та протидії порушенням митних правил є лише частиною системи органів виконавчої влади, то абсолютно зрозуміло й очевидно, що вони перебувають у постійній взаємодії із іншими органами виконавчої влади, взаємно впливаючи на діяльність одні одних. Природа подвійного зв'язку між органами державної виконавчої влади як складовою зовнішнього середовища та нормативно-правовим забезпеченням як елементом системи полягає у тому, що функціонування органів державної виконавчої влади визначається та регламентується нормативно-правовою базою, у той час, як ці органи можуть стати у межах своїх повноважень ініціаторами змін до нормативно-правової бази.

Таким чином, зовнішнє середовище функціонування системи запобігання і протидії порушенням митних правил, перманентно впливаючи на неї, перетворює систему із константного явища у гнучку, здатну до швидкої та своєчасної адаптації до вимог сучасності дуалістичну множину взаємопов'язаних елементів, контент котрих, власне, й визначає засади та вектори функціонування даної системи. Саме тому пропонуємо детально розглянути змістовне наповнення елементів системи запобігання і протидії порушенням митних правил.

Контентом такого елемента, як *нормативно-правове забезпечення*, є положення, як уже зазначалося вище, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Перш за все, у сенсі ієрархічної значимості та повноти інформації щодо запобігання і протидії порушенням митних правил, увагу привертає Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI (далі – МК України).

Цей кодифікований законодавчий акт абсолютно чітко та вичерпно визначає сутність порушення митних правил. Відповідно до ст. 458, йдеться про порушення митних правил, якщо мають місце такі ознаки:

1) суб'єктом перетину митного кордону (фізична особа, яка досягла 16-річного віку, або юридична особа, представлена посадовою особою) умисно або із необережності вчинено протиправну, винну дію або не вчинено жодних дій там, де вони би мали бути вчинені;

2) такі дії або бездіяльність посягають на встановлений порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам ДФС для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій із товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи ДФС;

3) такі дії або бездіяльність є адміністративним правопорушенням, оскільки вони не містять складу злочину, а тому не тягнуть за собою кримінальної відповідальності (ст. 458) [38]. Кримінальна відповідальність, згідно зі ст. 201, 305 Кримінального кодексу України, настає за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, а також наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів, тобто, за контрабанду [39].

Щойно зазначений момент є доволі важливим, на наше переконання, оскільки він дає змогу сформулювати один із критеріїв розмежування митного правопорушення (як різновиду адміністративного правопорушення) та злочину (у цьому випадку – злочинного порушення митних правил), а саме критерій *предмету порушення митних правил*. Хоча, звичайно основне розмежування між адміністративним правопорушенням та злочином проходить за критерієм суспільної шкоди та суспільної небезпеки, тобто адміністративним митним правопорушенням є те, що менш критично небезпечним у своєму результаті, ніж злочин. Отож, зміст порушення митного законодавства полягає у тому, що переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю певних визначених законодавчо, різних груп товарів тягне за собою різні види відповідальності – адміністративну та кримі-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

нальну. У термінологічному сенсі маємо певні труднощі, так як протиправні діяння, які порушують встановлені правила (тобто митні правила) переміщення різних товарів та транспортних засобів через митний кордон, є порушеннями митних правил за які передбачено, як зазначалось вище, адміністративну та кримінальну відповідальність. Але у вузькому сенсі визначення «порушення митних правил» застосовується лише до діянь, за які передбачено адміністративну (а не кримінальну) відповідальність, проте у такій формі у словосполученні «порушення митних правил» додатково термін «адміністративне» до терміну «порушення» не вживається, хоча й розуміється.

У контексті даного дослідження необхідно наголосити на тому, що аналізований нами елемент «нормативно-правове забезпечення» системи запобігання і протидії порушенням митним правилам спрямований виключно на регулювання суспільно-правових відносин щодо митних порушень адміністративного характеру. У цьому сенсі МК України визначає вісімнадцять видів порушень митних правил, розкриває їх зміст та визначає відповідальність й стягнення адміністративного характеру за кожне із них (додаток А).

Загалом вітчизняний законодавець визначає три види адміністративних стягнень, які він розподіляє на дві групи – основні та додаткові (ст. ст. 461, 462 МК України) [38] (рис. 1. 5).

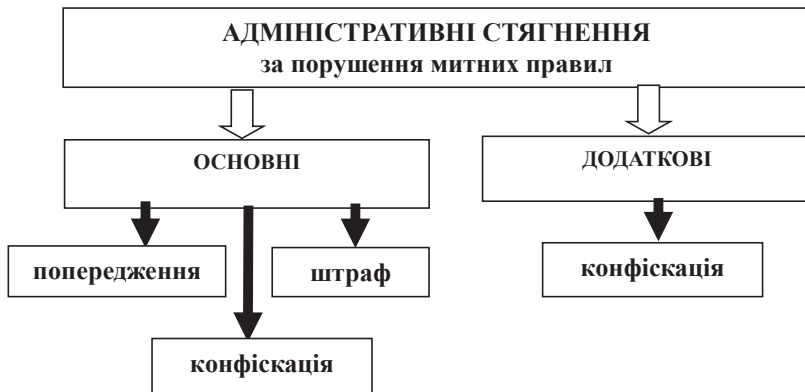


Рисунок 1.5 – Групи та види адміністративних стягнень за порушення митних правил

Джерело: розроблено авторами на основі [38].

Отже, як видно із рисунка 1.5, вітчизняним законодавством у сфері запобігання і протидії порушенням митних правил передбачено три види адміністративних стягнень – попередження, штраф і конфіскацію.

Під *попередженням* розуміють офіційну постанову про накладення адміністративного стягнення, де йдеться про недопустимість таких діянь у майбутньому (ст. 463) [38].

Штраф полягає у покладенні на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності за митне правопорушення, обов'язку сплатити до державного бюджету грошові кошти у визначеній сумі, залежно від виду та характеру вчиненого правопорушення. Сплата штрафу, якщо при цьому не застосовується адміністративне стягнення у вигляді конфіскації товарів, транспортних засобів, не звільняє особу, яка вчинила порушення митних правил, від сплати митних платежів (ст. 464). Розмір штрафу залежно від виду митного правопорушення може коливатися від 10 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або ж від 100 до 200% вартості конфіскованих товарів або транспортних засобів [38].

Конфіскація – це примусове вилучення виключно за рішенням суду: 1) товарів, транспортних засобів комерційного призначення; 2) транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону); 3) транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу; 4) моторних транспортних засобів та несамохідних транспортних засобів, що буксируються ними, із безоплатною передачею їх у власність держави. Конфіскація зазначених товарів, транспортних засобів застосовується незалежно від того, чи є ці товари, транспортні засоби власністю особи, яка вчинила митне правопорушення (ст. ст. 462, 465) [38].

При цьому, як зображено на рис. 1.5 та згідно зі ст. 462 МК України, до основних адміністративних стягнень належать усі три,

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

визначені законодавчо, види стягнень, але, попередження та штраф можуть застосовуватись лише виключно як основні адмінстягнення, а конфіскація – і як основний, і як додатковий вид стягнення за порушення митних правил. Основний принцип застосування адміністративних стягнень за порушення митних правил полягає у тому, що за одне і те саме порушення митних правил може накладатися тільки одне основне або одне основне і одне додаткове адміністративні стягнення. Відповідно застосування лише додаткового адміністративного стягнення без основного не допускається [38].

Безапеляційно приймаючи встановлений законодавчо підхід до розподілу адміністративних стягнень за порушення митних правил за групами основних та додаткових, дозволимо собі сформулювати суб'єктивне твердження про те, що якщо розглядати адміністративні стягнення за порушення митних правил як *сукупність заходів*, спрямованих на запобігання і протидію митним правопорушенням, то, виходячи із сутності кожного із наведених вище видів адмінстягнень, цілком логічно класифікувати їх за критерієм призначення у дві групи – *превентивні заходи* та *каральні заходи* (рис. 1.6).

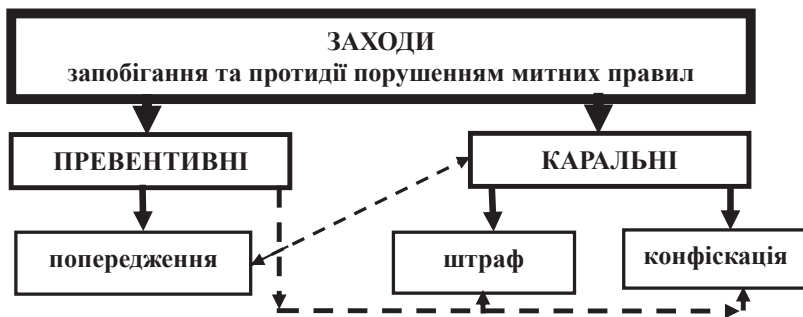


Рисунок 1.6 – Класифікація адміністративних стягнень як заходів запобігання і протидії порушенням митних правил

Джерело: розроблено авторами на основі [38].

До превентивних заходів відносимо попередження, оскільки основна його мета як адміністративного стягнення – вказати правопорушнику на недопустимість таких же його дій чи бездіяльності у майбутньому.

Штраф та конфіскація як адміністративні стягнення мають уже зовсім іншу мету – за допомогою матеріальних втрат, котрі понесе правопорушник, покарати його за свідоме чи ненавмисне митне правопорушення. Проте, можна припустити, що зазнавши одного разу матеріальних втрат, суб'єкт перетину митного кордону наступного разу уникатиме подібної ситуації, тобто, намагатиметься не скоювати більше митного правопорушення. У цьому сенсі «штраф» та «конфіскація» теж можуть розглядатися як «умовно превентивні заходи запобігання і протидії митним правопорушенням». Поряд з тим розуміємо і те, що не дивлячись на превентивний характер попередження воно є стягненням, а отже, воно є мірою відповідальності особи і тому все ж таки має певний каральний характер, а також спричиняє певні обмеження для особи, частково змінюється її статус, така особа протягом року вважається притягнутою до адміністративної відповідальності. Також, у двох з чотирьох випадків передбачених МК України, застосування такого стягнення як «попередження» спричиняє у подальшому накладення штрафу відповідно до ст. 470 «Недоставлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та документів до органу доходів і зборів призначення, видача їх без дозволу органу доходів і зборів або втрата» та ст. 481. «Перевищення строку тимчасового ввезення або тимчасового вивезення товарів» у разі вчинення повторного правопорушення особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення такого правопорушення. Також така особа не може претендувати на отримання статусу Уповноваженого економічного оператора, навіть при відповідності усім іншим вимогам. Тому такий вид стягнення як «попередження» можна класифікувати як «умовно каральний» вид стягнення.

Отже, на даному етапі дослідження можемо зазначити, що Митний кодекс України як законодавча складова елементу вітчизняної системи запобігання і протидії порушенням митних правил визначає сутність, зміст та ознаки митного правопорушення, встановлює їх види та розкриває засади адміністративної відповідальності за них, а також формулює види, зміст й класифікацію адміністративних стягнень за митні правопорушення, що послугувало базою для подальшої класифікації заходів запобігання та протидії порушенням митних правил за двома групами.

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

Наступною в ієрархії складових елементів «нормативно-правове забезпечення» вітчизняної системи запобігання і протидії митним правопорушенням є складова підзаконних нормативно-правових актів, до котрих належать постанови Кабінету Міністрів України, укази та розпорядження Президента України. Основне завдання цієї складової – деталізувати окремі загальні законодавчі положення, конкретизувати напрями розвитку певних починань тощо.

У якості ілюстративного матеріалу до вище викладеного тезису в розрізі нашого дослідження можна навести, наприклад, Указ Президента України «Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки» від 4 березня 2008 року № 195/2008. Даний підзаконний нормативно-правовий акт, незважаючи на те, що він був призначений лише на два роки, є чинним досі – його дію було пролонговано не тільки у зв'язку із певними успіхами та позитивними зрушеннями у сфері боротьби з контрабандою та порушенням митних правил, але й через низку невирішених проблем у цій площині. До таких проблем, зокрема, належать «...незадовільна координація діяльності органів виконавчої влади в галузі митної справи, відсутність системного підходу у розв'язанні проблем боротьби із порушеннями митного законодавства, неефективність заходів з протидії корупції, наявність прогалин у законодавчому регулюванні митної справи, що ... створює загрози національній безпеці України» [40]. Окрему увагу варто акцентувати на питанні відсутності системного підходу у розв'язанні проблем боротьби із порушеннями митного законодавства як такому, що безпосередньо респондує предмету даного дослідження. Один зі шляхів вирішення даного проблемного питання в аналізованому Указі вбачається у внесенні змін до деяких законодавчих актів України у сфері запобігання та протидії порушенням митних правил щодо декриміналізації правопорушень у сфері митної справи з одночасним встановленням адекватних штрафних санкцій за порушення митних правил [40].

Тобто, Указ Президента України «Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки», серед іншого, спрямований на ще детальніше розмежування адміністративної та кримінальної природи митних правопорушень та контрабанди відповідно, а також – як наслідок – повноважень

різних органів державних виконавчої влади у сфері запобігання та протидії митним правопорушенням та різних видів відповідальності (адміністративної та кримінальної) суб'єктів відповідальності за порушення митних правил і контрабанду.

Іншим підзаконним нормативно-правовим актом, котрий не можна обійти увагою у нашому дослідженні, так як він також належить до складових елементів «нормативно-правове забезпечення» системи запобігання і протидії порушенням митних правил, є Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Типових Технологічних схем» від 21.05.2012 р. №451. Зокрема, Типова Технологічна схема пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, представлена у межах даної Постанови, визначає форми митного контролю, що можуть бути застосовані у митних пунктах пропуску до автомобільних транспортних засобів і товарів, тобто, фактично, визначає *перелік заходів, за допомогою котрих можна запобігти та протидіяти митним правопорушенням*:

- перевірка документів та відомостей, які відповідно до законодавства надаються митним органам під час переміщення автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України;
- митний огляд (огляд та переогляд автомобільних транспортних засобів і товарів, огляд та переогляд ручної поклажі та багажу, особистий огляд громадян);
- усне опитування громадян та посадових осіб підприємств;
- облік автомобільних транспортних засобів і товарів;
- взяття проб (зразків) товарів;
- використання службових собак, технічних та спеціальних засобів контролю;
- подання запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, наданих митним органам (п. 17) [41].

Важливою складовою підзаконних нормативно-правових актів, що, у свою чергу, є складовими елементів «нормативно-правове забезпечення» системи запобігання і протидії митним правопорушенням, є рішення та постанови українських судів вищої інстанції. Так, наприклад, особливий інтерес крізь призму нашого досліджен-

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

ня становить Постанова пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил» від 03.06.2005 р. № 8, оскільки аналіз окремих її положень дає змогу сформулювати ще один критерій розмежування митного правопорушення та митного злочину – *критерій розміру вартості товару чи іноземної валюти*, котрий(у) намагались перемістити через митний кордон України. Названий критерій впливає із положень Постанови №8 про те, що «... коли предметом порушення митних правил є іноземна валюта, вчинене слід кваліфікувати залежно від розміру її вартості, яка визначається за офіційним курсом Національного банку України на час вчинення правопорушення, – як злочин чи як адміністративне правопорушення», а також «якщо особа мала умисел на незаконне переміщення через митний кордон товарів у великих розмірах, але перемістила їх невеликими частинами, вартість кожної з яких є меншою від 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, її дії належить розглядати як продовжуваний злочин і кваліфікувати за ст. 201 Кримінального Кодексу України. Дії, спрямовані на незаконне переміщення товарів у невеликих розмірах, є адміністративним правопорушенням, і відповідальність за них настає за ... Митним Кодексом України» [42].

Крім того, зі змісту Постанови №8 можна сформулювати ряд додаткових заходів запобігання та протидії порушенням митних правил:

- за вихідні позиції при визначенні вартості предмета порушення митних правил потрібно приймати нормативні акти про ціни й ціноутворення на відповідні товари;
- вартість предмета порушення митних правил у разі потреби може бути визначена на підставі висновку експертизи;
- якщо предмет порушення митних правил вивезено за межі України, реалізовано, знищено або ж місце його знаходження не встановлено, при визначенні його вартості можуть бути використані відомості, наявні у митних, товаросупровідних та інших документах;
- до моменту прийняття органом ДФС митної декларації можна запобігти вчиненню митних правопорушень шляхом добровільної відмови суб'єктом перетину митного кордону від порушення митних правил;

- у разі, якщо особа, що вчинила митне правопорушення, не встановлена, суди повинні приймати рішення про проведення додаткової перевірки для встановлення особи, що вчинила правопорушення;

- якщо особу визнано винною у вчиненні правопорушення, але зазначені товари чи транспортні засоби відсутні, суддя вправі вирішити у постанові питання про стягнення їхньої вартості;

- не може бути застосований такий вид адміністративного стягнення, як конфіскація, щодо транспортних засобів, котрі використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до встановленого розкладу руху на підставі міждержавних (міжвідомчих) угод про транспортне сполучення [42].

Певний інтерес також становить Рішення Конституційного Суду від 31.03.2015 р. № 1-рп/2015, оскільки воно містить детальне тлумачення такого аспекту митного правопорушення, як користування та розпорядження товарами, митне оформлення яких не закінчене, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі. Таке митне правопорушення, згідно із Рішенням № 1-рп/2015, визнається виключно адміністративним правопорушенням. Адміністративна відповідальність у даному разі настає за: 1) зміну стану зазначених вище товарів; 2) користування та розпорядження ними без дозволу органу ДФС. При цьому, як адміністративне правопорушення розглядається окремо і користування, і розпорядження товарами, митне оформлення яких не закінчено або які перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем чи поміщені в режим митного складу. Однак, користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, які поміщені в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України, не є адміністративним правопорушенням [43].

Отже, наразі можемо підсумувати, що аналіз контенту елементу «нормативно-правове забезпечення» вітчизняної системи запобігання і протидії порушенням митних правил дав змогу встановити, що:

1) складовими даного елементу є законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти;

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

- 2) зміст зазначених складових містить засади:
- класифікації усіх заходів із запобігання та протидії митним правопорушенням на превентивні та каральні;
 - формулювання критеріїв розмежування митного правопорушення та митного злочину, а саме критерію *предмету порушення митних правил* та критерію *розміру вартості товару чи іноземної валюти*, котрий(у) намагались перемістити через митний кордон України;
 - визначення додаткових заходів запобігання та протидії порушення митних правил.

Іншим елементом вітчизняної системи запобігання і протидії порушенням митних правил (повернімося до рис. 1.4) є органи державної влади, на котрі покладаються функції щодо запобігання і протидії митним правопорушенням.

Вітчизняна практика запобігання і протидії порушенням митних правил передбачає, що до цього виду державницької діяльності залучаються і прикордонники, і представники органів державної влади, уповноважених здійснювати, фіто-санітарний та ветеринарний, радіологічний контроль тощо. Проте, зважаючи на те, що у нашому дослідженні ми акцентуємо увагу на чіткому розмежуванні митних злочинів і митних правопорушень, тобто, відмежуємо контрабанду та митні правопорушення, за які настає адміністративна відповідальність, то й органи державної влади, чії зусилля спрямовані на запобігання та протидію контрабанді на митному кордоні, вважаємо за доцільне відмежувати від тих органів влади, до чіїх повноважень входить запобігання і протидія митним правопорушенням. Саме тому названі вище органи державної влади, що здійснюють спільно із митницями ДФС різні види контролю товарів та транспортних засобів, що переміщують через митний кордон, не розглядатимуться нами у межах аналізу елементу «органи державної влади» системи запобігання і протидії митним правопорушенням у зв'язку із тим, що участь даних органів у здійсненні митного контролю більшою мірою спрямована на боротьбу із контрабандою.

Основним же органом державної влади, покликаним запобігати та протидіяти митним правопорушенням, є Державна фіскальна служба України. Серед її основних завдань у контексті нашого дослідження особливу увагу привертають такі:

- реалізація державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства;
- внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства;
- здійснення у випадках, передбачених законом, провадження у справах про порушення митних правил та у справах про адміністративні правопорушення;
- запобігання та протидія порушенням митних правил на митній території України;
- виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень у сфері державної митної справи, вжиття заходів до їх усунення;
- організація у засобах масової інформації роз'яснювальної роботи, пов'язаної із практикою застосування законодавства з питань, що належать до компетенції ДФС [44].

Крім того, Державна фіскальна служба України із метою організації своєї діяльності, серед іншого, співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у реалізації державної політики за напрямками діяльності ДФС та інформує її про свою роботу, а для виконання покладених на неї завдань має право проводити, зокрема у взаємодії з іншими правоохоронними органами, спеціальні заходи із переміщення товарів під негласним контролем [44].

Спеціальні заходи із переміщення товарів під негласним контролем здійснюються із метою виявлення та вилучення товарів, щодо яких є підозра в незаконному переміщенні через митний кордон України (п.1 ст. 457) [38]. Порядок проведення негласного контролю за переміщенням товарів визначається МК України і відповідним нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Тобто, Державна фіскальна служба України у сфері запобігання та протидії митним правопорушенням, крім іншого, наділена можливістю нормотворчої ініціативи та нормотворчості.

Саме ця можливість була повноцінно реалізована Державною фіскальною службою України при розробці Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015-2018 роки, затвердженого Наказом Державної фіскальної служби України від 12.02.2015 р. № 80. Даний

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

нормативно-правовий акт відомчого значення структурно складається із стратегічних цілей та стратегічних ініціатив на їх виконання. У розрізі предмета даного дослідження нашу увагу привертають чотири стратегічні цілі, котрі безпосередньо пов'язані із запобіганням та протидією митним правопорушенням:

- Стратегічна ціль 2. Формування інформаційного поля про діяльність ДФС України;
- Стратегічна ціль 7. Підвищення ефективності процедур митного контролю;
- Стратегічна ціль 8. Реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил;
- Стратегічна ціль 14. Боротьба із злочинністю у митній сфері [45].

Стратегічні ж ініціативи являють собою власне заходи, спрямовані на досягнення належного рівня запобігання та протидії митним правопорушенням. Співвідношення стратегічних цілей та стратегічних ініціатив можна представити у наступному вигляді (табл. 1.1):

Таблиця 1.1

Співвідношення стратегічних цілей та стратегічних ініціатив (заходів), спрямованих на запобігання і протидію митним правопорушенням

| Номер стратегічної цілі | Зміст стратегічної цілі | Стратегічні ініціативи (заходи) |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | Формування інформаційного поля про діяльність ДФС України | Впровадження ефективних інноваційних інструментів комунікації з громадянами та бізнесом |
| 7 | Підвищення ефективності процедур митного контролю | Впровадження системи попереднього інформування територіальних органів ДФС України перевізниками про переміщення вантажів |
| | | Запровадження автоматизованого оперативного обміну інформацією з митними службами іноземних держав |
| | | Розвиток митного пост-аудиту в рамках проведення ДФС перевірок |
| | | Модернізація програмного забезпечення з метою створення єдиного інформаційного простору для всіх учасників процесу митного контролю та митного оформлення товарів |
| | | Розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю |

| | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 8 | Реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил | Реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил |
| 14 | Боротьба із злочинністю у митній сфері | Удосконалення системи протидії контрабанді та запобігання порушенню митних правил |

Джерело: розроблено авторами на основі [45].

Як видно із таблиці 1.1, найбільше стратегічних ініціатив припадає на стратегічну ціль 7 «Підвищення ефективності процедур митного контролю». Можна припустити, що така «концентрація» стратегічних ініціатив (заходів) навколо зазначеної стратегічної цілі обумовлена або винятковим значенням митного контролю для запобігання і протидії митним правопорушенням, або великою кількістю проблемних питань у даному секторі митної діяльності. Крім того, увагу привертає до себе стратегічна ціль 8 «Реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил»: стратегічна ініціатива, визначена на її досягнення, сформульована ідентично до самої стратегічної цілі, тоді як, на наше переконання, стратегічні ініціативи за цим пунктом стратегічних цілей мали би бути деталізовані – що саме необхідно змінити, аби система притягнення до відповідальності за порушення митних правил була дійсно реформована, і аби ця реформа була здійснена заради результату, а не заради процесу реформування. Не можливо також не помітити, що більшість стратегічних ініціатив (заходів) мають превентивний характер, що цілком узгоджується із загальним функціональним навантаженням Державної фіскальної служби України: центральний орган державної влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, не є каральним органом.

Отже, аналіз елементу вітчизняної системи запобігання і протидії митним правопорушенням «органи державної влади» показав, що:

- запобігати та протидіяти митним правопорушенням найбільшою мірою покликана ДФС України;

РОЗДІЛ 1. Світова практика формування системи запобігання та протидії порушення митних правил

- відповідно до призначення та функціонального навантаження більшість завдань та заходів, виконуваних ДФС України, носять превентивний, а не каральний характер, тобто, ДФС у вітчизняній практиці запобігання та протидії митним правопорушенням здебільшого покликана запобігати порушенням митних правил, провадити профілактичну роботу серед суб'єктів ЗЕД;

- досить чітко простежуються взаємні зв'язки між елементами системи запобігання і протидії митним правопорушенням, відображені на рис. 1.4: на нормативно-правовому рівні закріплені завдання, функції, права та обов'язки ДФС, у той час, як остання володіє нормотворчою ініціативою та реалізує її.

РОЗДІЛ 2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ТОВАРІВ І ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

2.1 Основні напрями удосконалення вітчизняної системи запобігання та протидії порушенням митних правил

Визначення правил співіснування людей та їх діяльності є тим вагомим чинником, що допомагає їм забезпечувати свої потреби, реалізовувати свої можливості на тлі забезпечення безпеки. Відомо, що чим вищий розвиток цивілізованості має спільнота тим вищого рівня порядку вона вимагає. Для підтримання правопорядку суспільство окрім визначення правил, створює органи влади та умови, які б ці правила охороняли та захищали в разі порушень. Тобто рівень забезпечення інтересів і потреб людей залежить від наявної системи правил та системи яка ці правила реалізовує.

Митні правила, як елемент загального правового порядку, є невід'ємною та обов'язковою ознакою організованого суспільства. Такий порядок – запорука та необхідність співіснування людей не тільки в окремо взятій країні, а й на міжнародному рівні симбіозу глобальної спільноти. Суб'єкти сучасної конкурентоспроможної економіки можуть ефективно розвиватись та процвітати лише при наявності прозорих, прогнозованих, зрозумілих правил переміщення товарів через митні кордони. Такі правила мають об'єктивно відображати рівень розвитку суспільних відносин у галузі митної справи. При цьому забезпечення безпеки та спрощення торгівлі є тими двома самими вагомими взаємопов'язаними чинниками міжнародної торгівлі, які мають максимально враховуватись країнами-учасниками міжнародних економічних, торгівельних та безпекових

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

угод для забезпечення інтересів та прав суб'єктів зовнішньо економічної діяльності з однієї сторони та для забезпечення безпеки життєдіяльності власних громадян з другої сторони [46]. До сфери безпеки у розрізі цієї проблеми, в першу чергу, відноситься діяльність із запобігання і протидії контрабанді та порушенням митних правил. Порушення порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України завдають шкоди, а у своїй сукупності та масштабності – становлять реальну загрозу економіці України, погіршують умови торгівлі, погіршують конкурентну здатність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, добросовісних виробників, постачальників товарів та послуг, а також населення загалом. Під час пошуку ефективних напрямів подолання цього негативного впливу необхідно зрозуміти та врахувати взаємообумовленість та вплив процесів, що проходять у одній сфері суспільного життя на процеси та результати іншої сфери життєдіяльності спільноти окремо взятої країни, зокрема України. Поряд з цим у сучасному інтернаціоналізованому світі при формуванні та подальшому вдосконаленні системи протидії митним правопорушенням необхідно врахувати взаємозалежність національних економік від загальносвітових процесів. Враховуючи багатовекторність такої системи, робимо припущення про доцільність глибшого дослідження та класифікації напрямів її удосконалення, а отже – розвідки з цієї проблеми є цілком на часі.

Сьогодні особливої значимості набувають питання пошуку ефективних методів боротьби з митними правопорушеннями. Адже, результативність боротьби прямо залежить від розуміння та усунення причин правопорушень. Як правило, в основі спонукаючих до контрабанди та порушень митних правил факторів лежить низка причин економічного, політичного, соціального навіть ментального характеру. Дослідження зазначених причин дасть можливість визначити сукупність напрямів протидії цій протиправній діяльності [47].

Принагідно згадаємо й про норми права, що визначають митні правила і становлять частину вітчизняної правової системи, функціонування якої забезпечується шляхом запровадження системи економічних, політичних, ідеологічних, соціальних, правових, організаційних тощо заходів. Це комплекс об'єктивних умов, наяв-

ність яких визначають ефективність правової системи і, відповідно, ефективність системи запобігання та протидії митним правопорушенням [48, с. 537-542]. Тому є підстави вважати, що пошуки шляхів удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України необхідно здійснювати у напрямках політичної, економічної, ідеологічної, соціальної, правової, організаційної та іншої діяльності державних та недержавних суспільних інституцій. Таким чином, вибудовується видовий ряд напрямів удосконалення вказаної системи, що потребує класифікації. На нашу думку, критерієм відмежування задля видової класифікації цих напрямів доцільно визначити відповідну сферу суспільного життя.

У сучасному світі всі сфери суспільного життя залежні між собою – економіка залежить від політики, а соціальна сфера залежить від економіки. Отже, життя людей у соціумі характеризується взаємозалежністю, краще сказати глобальною взаємозалежністю. Навіть незалежність держав має відносний характер. Оскільки у житті суспільства між політичними, економічними, безпековими, соціально-культурними системами постійно зростає чисельність зв'язків на міжнародному рівні. Економічні, правові та інші системи стають все більш залежними від загальносвітових процесів. Ефективність функціонування цих систем залежить від значної кількості чинників. Це в повній мірі стосується сфери економічної безпеки. Так, закон України «Про основи національної безпеки України» визначає, що основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є: у зовнішньополітичній сфері – проведення активної міжнародної політики України з метою створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного економічного і соціального розвитку України. Отож, центром зосередження зусиль держави у зовнішньополітичній сфері має стати безпека та економічне зростання України.

Між тим реальними загрозами у економічній сфері є істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регу-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

лювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості [49]. Як бачимо, ці загрози пов'язані з функціонуванням митної сфери і, в свою чергу, впливають на стан захищеності митних інтересів держави, митних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та окремих громадян засобами митної безпеки. Усі ці загрози можуть спровокувати порушення митних правил, котрі наносять суттєву шкоду економіці України. Вони також шкодять інтересам добросовісних суб'єктів ЗЕД та інтересам споживачів.

У нашій країні Державна фіскальна служба України – владний орган, який, серед іншого, призначений для боротьби з митними правопорушеннями. Аналізуючи функції та повноваження ДФС, можемо констатувати, що цей орган впливає лише на деяку частину чинників і загроз, пов'язаних з митними правопорушеннями. А тому, для підвищення ефективності діяльності системи із запобігання та протидії митним правопорушенням необхідно усвідомити таке: які саме чинники впливають на цей процес, яка їх ієрархія, результат впливу тощо. Для цього будемо аналізувати систему із запобігання та протидії митним правопорушенням як складову більш розгалуженої системи забезпечення законності у економіці та відповідно забезпечення законності у інших сферах суспільного життя. У даному контексті розглянемо законність як певний режим (режим законності), що в перекладі з англійської (regime) дослівно означає – режим, процедура, порядок, умови, правила. Також під цим терміном прийнято розуміти певні умови, реально існуючі або необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь або сукупність правил, заходів, норм для досягнення якої-небудь мети [50]. Тому для функціонування та існування системи із запобігання сфери запобігання порушенням митних правил також потрібен певний режим та умови функціонування.

Загальновідомо, що рівень підтримання режиму законності залежить від системи засобів-гарантій, за допомогою яких запроваджується, захищається, охороняється та, в разі порушення, відновлюється правопорядок і режим законності, зокрема під час переміщення через митний кордон України товарів, вантажів, транспортних засобів тощо. Серед таких забезпечуючих правопорядок засобів виділяють: політичні, економічні, ідеологічні, соціальні тощо [51]. Натомість ігнорування цих засобів призведе до блокування самих ефективних методів боротьби з правопорушеннями.

1. На рівень забезпечення правомірності переміщення через митний кордон товарів та багажу, передусім, впливають політичні чинники, а саме: дотримання принципу поділу влад, чітке розмежування їх функцій, наділення їх відповідними повноваженнями шляхом законодавчого визначення при наявності політичного плюралізму та демократичних, підконтрольних форм прийняття рішень, ефективній взаємодії інституцій держави та громадянського суспільства тощо. В Україні на стан справ в питанні боротьби з правопорушеннями на митному кордоні суттєво впливає наявність політичної волі запроваджувати дієві, спрямовані на забезпечення інтересів громадян реформи. Через це, першим напрямом удосконалення системи запобігання митним правопорушенням є політичний напрямок. Практика доводить, що саме від активного втручання з боку політичних органів влади – парламенту, президента, уряду, наявності у них політичної волі вирішити проблему, залежать результати боротьби з «контрабандою» бурштину, лісу, тютюнових виробів, ліків, пестицидів, автомобілів тощо. На важливість владно-політичних рішень щодо протидії митним правопорушенням вказують неодноразово запроваджені у новітній історії України урядові програми по боротьбі з контрабандою, як то: Програма протидії контрабанді та захисту внутрішнього ринку на 2002-2005 рр., Державна програма «Контрабанді – СТОП» на 2005-2006 рр. тощо [52]. До речі, з точки зору правової кваліфікації незаконного діяння, мова завжди йшла не про контрабанду різних предметів (наркотики, зброя тощо), як це визначено у Кримінальному кодексі України, а про митні правопорушення, визначені Митним кодексом України, так звану «товарну контрабанду».

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

2. Вагомість політичного чинника також підтверджує урядова діяльність щодо реорганізації митних органів. На жаль, остання набуває непрогнозованого хронічного характеру через ліквідацію Державної митної служби України та створення Міністерства доходів та зборів України, а потім і його ліквідацію (що супроводжувалась гучними нереалізованими урядовими заявами про відновлення ДМСУ). В кінцеву випадку було створено Державну фіскальну службу України, що, поряд з іншими сферами, здійснює управління і в митній сфері, включно з організацією протидії митним правопорушенням. Такі кроки не були безрезультатними, проте й ефективними їх назвати важко. У згаданий період реорганізації митних органів здійснено ряд широкомасштабних заходів, що носили комплексний характер та мали позитивні результати безпосередньо в сфері протидії контрабанді та митним правопорушенням на українсько-молдовській ділянці кордону в районі Придністров'я. Ці заходи здійснювались Місією Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) на підставі Меморандуму про Взаєморозуміння, підписаного наприкінці 2005 року Європейською Комісією та Урядами Республіки Молдова та України. Була запроваджена нова система та створена нова інфраструктура охорони державного та митного кордону України та Молдови, яка стала прототипом змін на інших ділянках державного кордону України тощо. Про позитивність діяльності Місії свідчить факт чотирьохразового продовження Мандату у 2007, 2009, 2011 та 2015 роках. До основних функцій Місії належать: боротьба з митними правопорушеннями, контрабандою наркотиків, тютюнової продукції, з незаконним переміщенням алкоголю, захист прав інтелектуальної власності. Хоча аналізу позитивного впливу Місії (EUBAM) необхідно приділити більше уваги, масштаб даного дослідження змушує обмежитись сказаним. Також до позитивного результату проявлення політичної волі у митній сфері варто віднести прийняття нового Митного кодексу України у 2012 році. Це значно наблизило правову основу вітчизняної митної політики загалом, та з питань протидії митним правопорушенням зокрема, до міжнародних стандартів, встановлених в правових актах Всесвітньої митної організації та Європейського Союзу. Саме завдяки прояву політичної волі Україна стала учасником Всесвітньої митної організації, при-

єдналась до Кіотської конвенції та Конвенції Найробі. Кіотська конвенція вказує на переваги запровадження сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків, аудит, всеохоплююче використання інформаційних технологій. А Конвенція Найробі безпосередньо спрямована на розвиток співробітництва та взаємну адміністративну допомогу між митними адміністраціями в напрямі протидії порушенням митного законодавства щодо відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства [52].

Ще одним важливим чинником, що впливає на ступінь дотримання митних правил є рівень економічного розвитку суспільства і окремих регіонів. Відповідно, наявність економічних засобів забезпечення правового порядку набуває першочергового значення. Серед них – багатоманітність та рівність усіх форм власності; рівність економічних можливостей суб'єктів суспільних відносин; зростання продуктивності праці та обсягу виробництва; сприяння розвитку малого та середнього бізнесу; адекватне податкове та митне навантаження на бізнес; наявність робочих місць тощо. Тому чільне місце в удосконаленні системи протидії митним правопорушенням займає економічний напрямок. До економічного напрямку удосконалення системи протидії митним правопорушенням відносяться заходи тарифного та нетарифного регулювання, встановлення обґрунтованих, економічно вигідних ставок мита. Цими заходами передбачається запровадження такої стимуляції правомірної діяльності суб'єктів ЗЕД, що робить економічно невигідним незаконне переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів. Так, через створення умов, за яких прозора правомірна експортно-імпортна діяльність надає суттєві переваги у конкурентному бізнес-середовищі та зводить до мінімуму кількість митних правопорушень з боку суб'єктів ЗЕД, що набувають статусу уповноважених економічних операторів. До економічних факторів впливу на підвищення рівня порушень митних правил згадувана вище Державна програма «Контрабанді – СТОП» віднесла високі ставки ввізного мита, акцизних зборів та податку на додану вартість. Зокрема, вказується таке: практично кожна ставка ввізного мита, яка перевищує 10-15% митної вартості товарів, робить імпорт неефективним, а в разі наявності високого попиту на цю продукцію

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

на ринку провокує суб'єктів ЗЕД до пошуку схем ввезення, що обходять сплату ввізного мита, акцизних зборів та податку на додану вартість та, відповідно, роблять таку продукцію на національному ринку більш конкурентоспроможною, ніж аналогічна продукція національного походження. Тому зниження ставок ввізного мита, акцизного збору та податку на додану вартість створює належні конкурентні умови для діяльності постачальників товарів на національних ринках, усуває передумови для нелегального імпорту та переорієнтує товаропотоки в легальний обіг.

Загальновідомий факт – сильна економіка, що забезпечує високий рівень життя громадян та стабілізує режим законності, існує у тих державах, де громадянам надано широкі свободи, можливість самим забезпечувати реалізацію своїх інтересів та права на працю, відпочинок, освіту, охорону здоров'я тощо через самостійне здійснення або участь у прибутковій підприємницькій діяльності у формі середнього та малого бізнесу. Так, від 50% до 70% ВВП розвинених країн виробляється саме у цьому секторі, а в країнах ЄС у ньому виробляють біля 2/3 доданої вартості. В Україні ж частка таких підприємств у ВВП за оцінками Мінекономіки у 2015 р. не перевищує 6%. Інша частина ВВП (78%) виробляється за рахунок великих, належних олігархам, компаній [53]. Це призвело до олігархалізації політики, економіки та суспільного життя, збільшення нерівності у суспільстві, нівелювання та спотворення ціннісних орієнтирів та права. Результати таких процесів відкинули Україну з тисячолітньою цивілізаційною історією на рівень країн, що розвиваються, у світових рейтингах. Зокрема, за оцінками авторитетних міжнародних організацій, таких як Всесвітній економічний форум, (World Economic Forum), Transparency International та інших, рейтинги України за індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), індексом легкості ведення бізнесу (Ease of doing business Index), індексом захисту юридичних прав, індексом економічної свободи (Index of Economic Freedom), індексом свободи преси (Press Freedom Index, PFI), індексом глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), індексом розвитку людського потенціалу (Human Development Index, HDI), індексом ефективності антимонопольної політики, індексом марнотратства у бюджетних витратах та за індексами, що стосуються

прямих іноземних інвестицій, індексом рівня захищеності прав інтелектуальної власності тощо, не дивлячись на поодинокий незначний ріст, тенденційно погіршуються. На додачу до цього невтішного перебіку у щорічному звіті офісу Торгового представництва США Special 301 Report як і в 2015 р. так і в 2016 р. віднесли Україну до принизливого списку Priority Watch List, що передбачає застосування економічних санкцій [54].

За оцінками експертів, в Україні негативними факторами для ведення бізнесу визначено: корупцію, політичну нестабільність, інфляцію, неефективну державну бюрократію, часту зміну урядів, високі податкові ставки, складність податкового законодавства, регулювання валютного ринку, невідповідну якість інфраструктури, обмежувальне регулювання ринку праці, недостатню здатність до інновацій, злочинність та крадіжки, погану етику робочої сили, низьку якість охорони здоров'я та недостатню освіченість працівників [55].

Із вищевикладеного стає зрозумілим, що без системних змін у економічній сфері сподіватись на значний прорив у боротьбі з правопорушеннями, у тому числі порушеннями митних правил, буде марно.

Значний вплив на ефективність системи протидії митним правопорушенням здійснюють заходи соціального характеру, а через їх тісний зв'язок з економічним добробутом населення їх доцільніше визначати як соціально-економічні заходи. Зокрема, високий рівень безробіття у прикордонних районах спонукає місцевих жителів до пошуку джерел існування. Найпоширенішим джерелом такого заробітку є трудова еміграція, а також незаконне переміщення товарів, як-то цигарок, алкоголю, паливно-мастильних матеріалів, інших товарів через митний кордон України та суміжної держави [56]. Без врахування цього чинника програми та заходи боротьби з «товарною» чи кримінально карною контрабандою не спрацювують, так як відсутність правомірних засобів існування штовхає їх на правопорушення. Так жителі с. Ділове та інших навколишніх сіл Рахівського району Закарпатської області заявляють, що для них контрабанда цигарок є основним видом заробітку, тому що немає іншої можливості заробити гроші [57]. Тому системний підхід до протидії митним правопорушенням має обов'язково передбачати програми комплексного соціально-економічного розвитку прикор-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

донних регіонів, стимулювання розвитку приватного підприємництва, створення робочих місць.

Також на ступінь дотримання митних правил суттєво впливають ідеологічні чинники, до яких відносять рівень розвитку правової свідомості у суспільстві, рівень правосвідомості як посадових осіб держави, так і суб'єктів ЗЕД та пересічних громадян. У свою чергу, наприклад, рівень правосвідомості прямо залежить від стану забезпечення ідеологічного плюралізму у державі, забезпечення дієвості та превалювання принципу «верховенства права», над принципом «політичної доцільності», забезпечення рівності всіх перед законом, невідворотності відповідальності за правопорушення, підвищення рівня правової культури; рівня організації правового виховання, рівня інформованості населення, забезпечення свободи слова та ін.

Тому безсумнівно до напрямів удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням відносимо ідеологічний напрямок. Заходами цього напряму можуть бути ті, що впливають на правову свідомість громадян. Вони мають або загальний, або індивідуальний характер донесення інформації до суб'єктів. На правосвідомість надзвичайно потужно впливає інформація про факти системної протидії митним правопорушенням, такі як: невідворотність та обов'язковість відповідальності за скоєні правопорушення, безкомпромісність та принциповість працівників митниці, правомірність та справедливість застосованих заходів. Аналіз кількості митних правопорушень вказує на їх зменшення на початкових етапах реалізації програми «Контрабанда – СТОП», а також у середині 2014 р. Завдяки підняттю рівня правової свідомості громадян, прагнення до реалізації позитивних високоморальних ідей під час Революції гідності (2013-2014 рр.) спостерігалось суттєве зменшення усіх видів зафіксованих правопорушень та злочинів, в т.ч. на 8191 зменшилось порушень митних правил. Так, якщо у 2013 було скоєно 23299 митних правопорушень, то у 2014 р. – 15108. Натомість вже в 2015 р. помічається зростання їх кількості на 2700, до 17808 митних правопорушень. При цьому суттєво збільшується з 704220205 грн. у 2014 р. до 1814223000 грн. у 2015 р. грошова оцінка митних правопорушень. Відмічається збільшення суми на 1110002795 грн., тобто відбулось зростання кількості правопору-

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

шень на 157%. У 2016 р. спостерігається подальше суттєве зростання кількості митних правопорушень до 23235 (+5427) на суму 2049678143 грн. (+ 235455 144 грн.) Помічається відповідність між кількістю скоєних правопорушень у 2013 р. (23299) і кількістю скоєних у 2016 р. (23235). Але необхідно зауважити, що у порівнянні з 2013 роком саме у 2014 р. не було внесено особливих кардинальних змін до нормативних актів, не здійснювалось особливих заходів протидії митним правопорушенням (рис. 2.1 та 2.2).

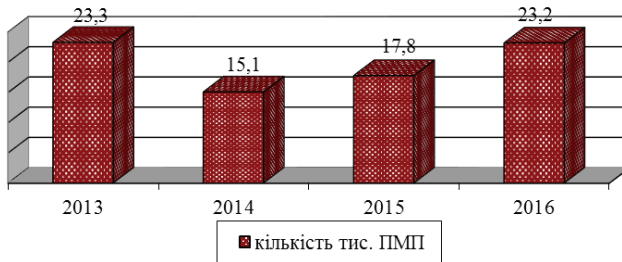


Рисунок 2.1 – Динаміка кількості митних правопорушень за 2013-2016 рр.

Джерело: складено авторами за даними [58]

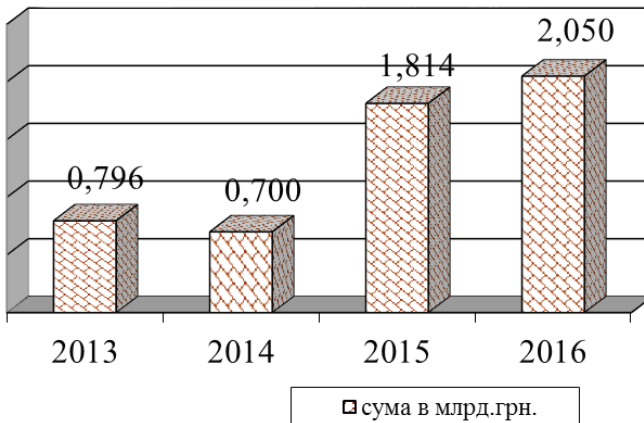


Рисунок 2.2 – Динаміка грошової оцінки митних правопорушень за 2013-2016 рр.

Джерело: складено авторами за даними [58]

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Для більш об'єктивного аналізу порівняємо показники митних правопорушень з показниками зовнішньої торгівлі товарами та послугами за вказані роки згідно даних Державної статистичної служби (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка зовнішньої торгівлі товарами та послугами в Україні протягом 2013-2016 рр. у млн дол. США

| Назва показника | Усього (товари і послуги) в млн дол. США по роках | | | |
|-----------------|---------------------------------------------------|----------|---------|---------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Експорт | 74832,3 | 64106,8 | 46804,2 | 45112,7 |
| Імпорт | 83346,5 | 60750,6 | 42976,0 | 44571,1 |
| Разом | 158178,8 | 124857,4 | 89780,2 | 89683,8 |

Джерело: складено авторами за даними [58]

Для кращого розуміння та візуалізації даних таблиці 1.2 відобразимо динаміку зовнішньої торгівлі товарами та послугами в Україні протягом 2013-2016 рр. у млн дол. США з допомогою гістограми (рис. 2.3).

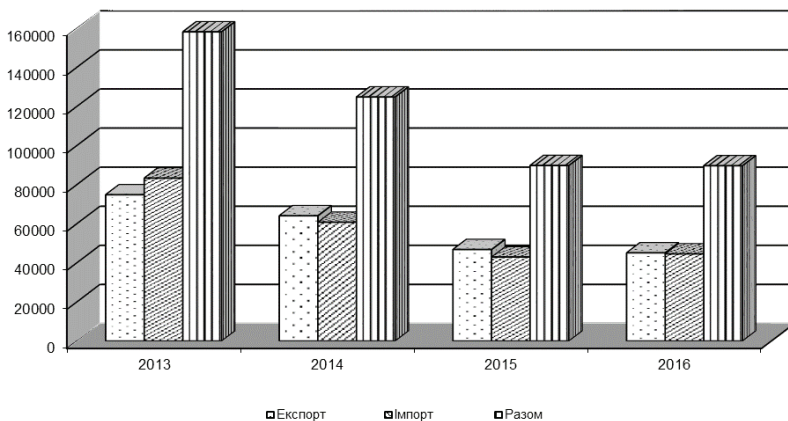


Рисунок 2.3 – Графічне відображення динаміки зовнішньої торгівлі товарами та послугами в Україні протягом 2013-2016 рр. у млн дол. США

Джерело: складено авторами за даними [58]

Наведені показники демонструють послідовне падіння обсягів експортно-імпортних операцій у 2013-2016 рр. Як бачимо, динаміка виявлених порушень митних правил не виявляє залежності від динаміки зовнішньо-торгівельних операцій. Особливо помітно прослідковується ріст показників митних правопорушень та ріст грошового еквіваленту порушень на тлі падіння експортно-імпортного обігу у 2015-2016 рр.

Отож, маємо підстави зробити висновок, що лише позитивні прояви правової свідомості громадян, мотивація поступати доброчесно, відповідно до європейських стандартів, дали позитивний результат під час Революції гідності у 2014 році. Тобто вплив ідейних, етичних, ціннісних, духовних чинників мав найвищий рівень ефективності впливу на систему протидії порушенням митних правил.

На зламі ідеологічних та соціальних чинників знаходяться духовні, релігійні чинники, що визначають світоглядну лінію поведінку особи. Адже порушення правових норм, встановлених державою вважається гріхом. І Біблія закликає до свідомої правомірної поведінки. Зокрема, про це говориться у 13 розділі послання до Римських християн. Апостол Павло пише про це так:

5. Тому треба коритися не тільки ради страху кари, але й ради сумління.

6. Через це ви й податки даєте, бо вони служителі Божі, саме тим завжди зайняті.

7. Тож віддайте належне усім: кому податок податок, кому мито мито, кому страх страх, кому честь честь.

У Біблії забороняється обман при здійсненні торгових операцій, укладені та дотримані інших цивільно-правових угод. Також Біблія закликає осіб, наділених владними повноваженнями та правоохоронними функціями не зловживати своїм становищем собі на користь. Так у 3 розділі Євангелі від Луки записано слова Івана Хрестителя:

8. Отож, учиніть гідний плід покаяння. І не починайте оправдовувати себе...

12. І приходили й митники, щоб хреститись від нього, і питали його: Учителю, що ми маємо робити?

13. А він їм казав: Не стягайте нічого над те, що вам звелено.

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

14. Питали ж його й вояки й говорили: А нам що робити? І він їм відповів: Нікого не кривдіть, та не оскаржуйте фальшиво, удовольняйтесь платнею своєю [59].

Раніше згадані позитивні прояви правової свідомості громадян, суб'єктів владних повноважень, зокрема працівників митниць, у 2014 році під час революційних подій в Україні дали значний, проте короткостроковий результат у зниженні рівня митних правопорушень. Між тим існують більш довгострокові чинники, що закладають основи добросовісного, активного ведення бізнесу; підіймають рівень економіки та рівень життя цілих країн через збільшення рівня спільної довіри у суспільстві, між громадянами, між громадянами та владою, між владою та бізнесом; кардинально зменшують рівень корупції та злочинності, рівень правопорушень у суспільстві усіх видів; будують суспільство, яке здатне до самоорганізації та саморозвитку, формування ефективних систем, що стимулюють добросовісне ведення підприємництва, торгівлі, сплати податків та мита, уникнення правопорушень, зокрема і під час здійснення зовнішньоекономічних операцій.

Дослідження підтверджують, що для найбільш розвинутих європейських країн та інших країн таким стратегічним мотиваційним чинником впливу на правосвідомість, суспільну, громадську, політичну та економічну активність громадян стали духовно-етичні, релігійні чинники, сприйняті європейським суспільством 500 років назад, в часи епохи Відродження та протестантської, християнської Реформації. Для нашого дослідження важливо зауважити, що сучасні морально-правові, економічні засади було закладено у цей період у європейських країнах, а пізніше емігрантами з Європи у Північній Америці (США та Канада), Австралії та Новій Зеландії і навіть у країнах Азії, де моральні засади життєдіяльності суспільства побудовані за європейськими стандартами завдяки діяльності християнських місій (Сінгапур, Японія, Південна Корея). Зокрема підтверджується взаємозв'язок між приналежністю населення до певної релігійної групи та станом довіри у суспільстві, станом корупції, схильності до добросовісного ведення бізнесу тощо. У дослідженнях Нобелівського лауреата 2002 р. в галузі економіки Вернона Сміта щодо чинників економічного зростання розвинутих країн

Європи, Америки та Азії вказується на християнський світогляд. Зокрема, серед інших наводяться результати сучасних досліджень, Арунди та Гуісо, та більш ранніх досліджень засновника сучасної соціології Макса Вебера, які довели, що у країнах, де серед населення домінують носії неформальних християнських цінностей у суспільстві, стверджується більш високий рівень довіри, менша терпимість до податкового шахрайства, в меншій мірі проявляється готовність підприємців прикривати неправильну поведінку своїх партнерів, досягається високий рівень неприйняття корупції тощо [60].

Ще одне багаторічне дослідження виклав у книзі «Культура має значення» професор Лоуренс Харрісон. Він в межах дослідження Гарвардської академії міжнародних і регіональних досліджень дослідив залежність рівня свободи, ВВП та індексу корупції від переважаючої релігії в суспільстві. Результати аналізу 117 країн, в яких більше 1 млн чоловік сповідують одну зі світових релігій, наведені у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

**Залежність рівня свободи, ВВП та індексу корупції від
переважаючої релігії в суспільстві**

| Релігія* | Населення, млн чол.** | Загальна свобода*** | ВВП на душу населення | Корупція |
|---------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|----------|
| Протестантизм | 530 | 2,3 | \$29784 | 14,9 |
| Юдаїзм | 6 | 4 | \$19320 | 16 |
| Католицизм | 904 | 5,5 | \$9358 | 45,6 |
| Православ'я | 262 | 8,6 | \$7045 | 75,7 |
| Іслам | 1122 | 9,7 | \$3142 | 78,6 |

* Більше 50% населення країни сповідують дану релігію

** У млн чол.; дані Доповіді Світового банку 2002 р.

*** 2 - найвищий ступінь свободи, 14 - найнижчий (дані огляду Freedom House 2001).

Оцінка ВВП на душу населення проводилась за рівнем купівельної спроможності.

Джерело: [61]

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Дослідження дали підстави зробити висновок про те, що чим вищий рівень свободи в країні, тим вищий рівень життя і нижча корупція. Спостерігається пряма залежність рівня свободи від релігії, яку сповідує більшість населення. Лоуренс Харрісон на основі досліджень стверджує, що релігія є найбільш потужним фактором формування культурних цінностей та суспільних відносин і саме вони сприяють або не сприяють розвитку економіки та процвітання країн [61].

Опосередковано вищенаведені результати підтверджуються різноманітними щорічними аналітичними рейтинговими дослідженнями авторитетних, впливових міжнародних організацій, що вказують на ряд закономірностей, які проявляються у всіх високорозвинутих країнах світу. Згадаємо окремі з них: Всесвітній економічний форум (World Economic Forum) публікує Рейтинг за Індексом глобальної конкурентоспроможності; «Організація економічного співробітництва та розвитку» (ОЕСР) формує Рейтинг країн з найвищим рівнем життя; Transparency International складає Рейтинг рівня подолання корупційних явищ, залучаючи висновки Світового банку, World Economic Forum, Азійського та Африканського банків розвитку, Freedom House тощо; Social Progress Imperative складає рейтинг за Індексом соціального розвитку; Лондонський аналітичний центр Legatum Institute формує рейтинги за Індексом процвітання (Bringing Prosperity to Life). За критерієм приналежності найбільшої групи населення до певної релігії усі країни, що входять до першої десятки лідерів (з поодиноким виключенням, але не без впливу християнських місіонерів), є протестантськими. Це, зокрема, Австралія, Бельгія, Данія, Ірландія, Ісландія, Канада, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Нова Зеландія, США, Швейцарія, Швеція, Фінляндія та інші. Тому культурно-етичний, духовний напрямок протидії порушенням митних правил, поряд з іншими, має визначальний характер і має бути врахований для українського середовища [62]. Отже, на нашу думку, дослідження різних чинників впливу на стан правопорядку у сфері митних правовідносин дає підстави виділити найвагоміші з них: політичні, економічні, соціальні, ідеологічні та духовні. Схематично це можна зобразити наступним чином (рис. 2.4).



**Рисунок 2.4 – Блок-схема впливу чинників
на стан протидії ПМП**

Джерело: розроблено авторами

У сукупності маємо таку модель взаємозв'язку чинників, що впливають на стан забезпечення законності та правопорядку, ефективність системи протидії правопорушенням на митному кордоні під час переміщення товарів та транспортних засобів, а також здійснення при цьому митного контролю.

Вищенаведені чинники відображаються у відповідних напрямках впливу, тобто напрямках удосконалення системи запобігання митним правопорушенням як частини загальнодержавної системи забезпечення законності та правопорядку. Проте усі заходи політичного, економічного, соціального, ідеологічного, духовного напрямів, як правило, реалізуються через здійснення правових та організаційно-технічних заходів. Такі правові та організаційно-технічні заходи можуть становити окремі напрями діяльності та безпосередньо здійснюються органом державної виконавчої влади, який уповноважений забезпечувати функціонування відповідної сфери суспільного життя. Відповідно, у сфері митної справи вплив ДФС на вирішення питання удосконалення системи протидії правопорушенням на митному кордоні під час переміщення товарів та транспортних засобів шляхом використання згаданих 5 перших на-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

прямів суспільного життя є опосередкованим. Але існують напрями, де подібний вплив ДФС як уповноваженого органу державної влади є безпосереднім. До таких напрямів слід віднести правовий та організаційно-технічний. Причому, варто наголосити, що через правовий напрям ДФС може діяти як прямо так і опосередковано стосовно забезпечення ефективності системи протидії та запобігання порушенням митних правил. Адже, з одного боку, ДФС не є суб'єктом законотворчості на відміну від Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, хоча, з іншого боку, ДФС забезпечує нормативно-правове регулювання системи протидії ПМП шляхом видання відомчих нормативно-правових актів відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України. І на цьому рівні є безпосереднім суб'єктом впливу на систему протидії порушенням митного законодавства.

Відносно організаційно-технічного напрямку удосконалення системи протидії та запобігання порушенням митних правил напрями зазначимо, що цей напрямок є складноструктурованим. Так, організаційна його компонента передбачає реалізацію заходів із забезпечення системи протидії та запобігання порушенням митних правил технологічно раціональним функціонуванням її складових, необхідними внутрішньовідомчими та міжвідомчими зв'язками, новими організаційними рішеннями, створенням відповідної системи підрозділів, кадровим складом, готовим ефективно виконувати основні завдання із організації протидії ПМП тощо. У той же час технічна компонента передбачає, серед інших, низку заходів із поліпшення митної ІТ-системи та обладнання для повної автоматизації митних формальностей та мінімізації впливу людського фактора, виключення несанкціонованого втручання тощо. В контексті даного дослідження зацентруємо увагу на тих заходах організаційно-технічного напрямку, що першочергово забезпечать удосконалення системи запобігання та протидії ПМП. До них, за ступенем загальності – від масштабних до конкретних, віднесемо: використання усіх можливих інформаційних ресурсів, що сприяють протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України; удосконалення функціональних та технічних можливостей інформаційної системи збору, накопичення та

обробки інформації про порушення митних правил; автоматизація окремих процедур протидії порушенням митних правил.

На підтвердження важливості правого та організаційно-технічного напрямів вважаємо за потрібне навести такий приклад: для реалізації політичної волі щодо вступу України у Всесвітню митну організацію, чи удосконалення митної сфери, чи удосконалення системи протидії митним правопорушенням необхідно прийняти відповідного рівня правові акти та організаційно створити, реформувати тощо відповідні органи влади чи суб'єкти господарювання, а також наділити їх відповідними повноваженнями та надати їм необхідні матеріально-технічні ресурси для здійснення цих повноважень. Раніше ми вже згадували про таку складову правого і організаційного технічного напрямів як юридично оформлене рішення України стосовно приєднання до ВМО і різних конвенцій (Киотська Конвенція та Конвенція Найробі), про прийняття нового Митного кодексу України, а також про реформування органів державної влади, що реалізують державну митну політику тощо.

Тому вважаємо, що для удосконалення системи протидії митним правопорушенням мають бути виокремлені правовий та організаційно-технічний напрямки, як такі, де вплив ДФС на вирішення означеної у нашому дослідженні проблеми є прямим, безпосереднім та з точки зору швидкості та якості досягнення результатів найбільш дієвим. Про ці напрями згадується у багатьох дослідженнях, хоча окремі науковці деколи описують їх як форми діяльності суб'єктів. Зокрема, Приймаченко Д. В. вказує на наявність таких форм та заходів у діяльності органів що реалізують митну політику держави [63]. Проведений нами аналіз дозволяє утвердитись в думці, що удосконалення системи протидії та запобігання порушенням митних правил має здійснюватись за такими основними напрямками: політичним, економічним, соціальним, ідеологічним, духовним, правовим та організаційно-технічним (рис. 2.5).

Таким чином, дослідивши вплив різних чинників на рівень порушень митних правил, доходимо висновку, що удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням може та повинно здійснюватись у політичному, економічному, соціальному, ідеологічному, духовному, правовому та організаційно-технічному

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

напрямах. Чітка класифікація основних напрямів дає можливість застосувати ефективні заходи підвищення рівня законності під час здійснення державної митної справи. Ці напрями можуть бути використані під час складання державних програм, планів, системи заходів протидії митним правопорушенням. Ігнорування чи недооцінка вагомості будь-якого з них призведе як максимум до повної безрезультатності задумів та заходів, або як мінімум до їх низької ефективності, марнотратного витрачання коштів та інших ресурсів на запроваджені програми та окремі заходи.

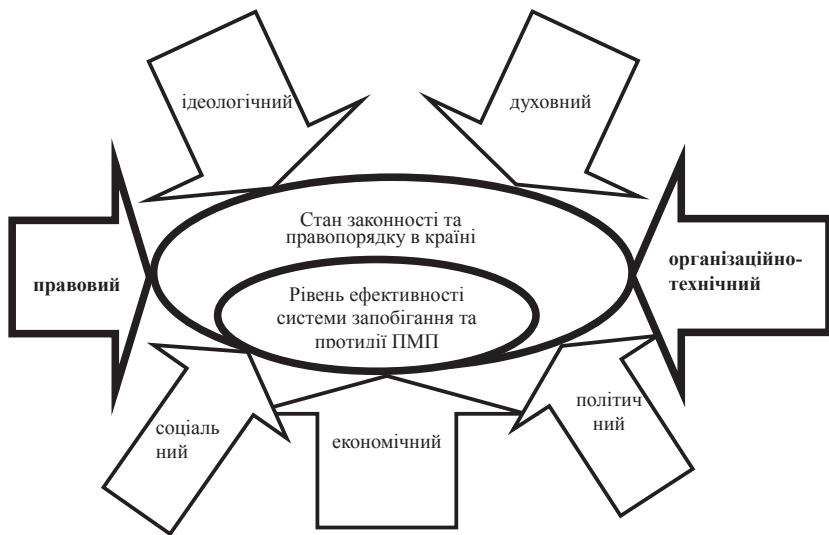


Рисунок 2.5 – Основні напрями удосконалення системи протидії та запобігання порушенням митних правил

Джерело: розроблено авторами

2.2 Удосконалення процесу провадження у справах про порушення митних правил

Відповідно до статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України. МК України дає визначення поняттю «порушення митних правил», визначає завдання здійснюваного органами доходів і зборів провадження в справах про порушення митних правил, нормативно врегульовує порядок притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення та встановлює види стягнень, одночасно визначаючи як загальні засади здійснення провадження, так і його особливості. Проте, аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів засвідчив існування проявів колізійності та певних прогалин у цьому галузевому кодифікованому акті щодо провадження у справах про порушення митних правил. Така недосконалість митного законодавства не сприяє підвищенню ефективності діяльності органів доходів і зборів у процесі реалізації ними правоохоронної функції, що, в поєднанні з високим рівнем сучасних вимог до якості правового регулювання цієї сфери суспільних відносин, обумовлює потребу в глибокому та всебічному дослідженні питань нормативно-правового регулювання провадження в справах про порушення митних правил.

З огляду на вищезазначене, є потреба в розрізі даного дослідження здійснити аналіз окремих норм законодавства з питань державної митної справи, що регулюють провадження в справах про порушення митних правил (глави 67 та 69 МК України), а також окремі види порушень митних правил (глава 68 МК України) з метою визначення рівня достатності регулювання правовідносин, які мають ними регулюватись, а також приведення положень МК України до стандартів, встановлених відповідними європейськими нормативними актами. Так, стаття 491 МК України встановлює перелік підстав для порушення справи про порушення митних правил:

1) безпосереднє виявлення посадовими особами органу доходів і зборів порушення митних правил;

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені у частині першій статті 319 цього Кодексу;

3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отримані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій.

Як бачимо, законодавець ототожнює поняття приводи та підстави, що є помилковим. Дійсно, справа порушується за наявності відповідних приводів та підстав. Водночас поділяємо думку Завального М.В., який, посилаючись на інших авторів, зазначає, що підставою порушення адміністративної справи є наявність в діях особи складу адміністративного правопорушення, а приводами – різні інформаційні повідомлення [64]. Отже, під приводами для порушення справи про порушення митних правил потрібно вважати всі джерела, з яких посадові особи органів доходів і зборів отримують інформацію про скоєне порушення митних правил, що зобов'язує їх прийняти рішення розпочати провадження. Крім того, дана стаття містить перелік далеко не всіх джерел інформації, наприклад, повідомлення та заяви громадян. У свою чергу, підставою для порушення справи є сукупність відомостей, достатніх для висновку про наявність ознак порушення митних правил. Інформація щодо кількості протоколів про порушення митних правил, складених митницями у відповідності до вимог статті 494 МК України, упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017 року наведена нижче (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Кількість складених митницями протоколів про порушення митних правил упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017

| Назва показника | Період | | |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Заведено справ про ПМП, на суму (млн грн.) | 17 808 1 814,2 | 23 235 2 093,8 | 14 243 1 030, 04 |

Джерело: узагальнено авторами за даними ДФС

Заразом, значний практичний інтерес становить інформація щодо співвідношення підстав, за наявності яких митниціями складаються протоколи про порушення митних правил. Але на сьогодні можливість здійснення автоматичної систематизації протоколів про порушення митних правил за цим критерієм відсутня.

Вбачається, що можливість здійснення вибірки протоколів про порушення митних правил в залежності від підстав їх складання та за іншими критеріями має бути передбачена при створенні на базі АСМО «Інспектор» сучасного програмно-інформаційного комплексу, що накопичуватиме інформацію про порушення митних правил. Наявність такої інформації значно спростила б аналіз ефективності взаємодії митниць із правоохоронними органами України, митними та правоохоронними органами іноземних держав, а також міжнародними організаціями в напрямі виявлення митних правопорушень.

Ще одну проблему недосконалості нормативно-правового регулювання провадження у справах про порушення митних правил виявив аналіз фактичних процесуальних дій під час виявлення та розслідування митного правопорушення. Стаття 488 МК України містить норму, згідно з якою провадження у справі про порушення митних правил вважається розпочатим з моменту складення протоколу про порушення митних правил, а частина друга статті 486 МК України визначає, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у статті 508 цього Кодексу, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням. У статті 508 наводиться вичерпний перелік процесуальних дій у справі про порушення митних правил, проте він не передбачає наявність такої процесуальної дії, як адміністративне затримання.

На нашу думку адміністративне затримання є процесуальною дією тому, що [65]:

- зважаючи на особливу правову вагомість цієї дії, її вплив на зміну правового статусу особи, недопустимість незаконного обмеження свободи пересування особи, процедура затримання детально регламентована у МК України та у КУпАП;

- правочинність цієї дії підтверджується шляхом складанням протоколу, який за своєю сутністю є процесуальним документом. Його

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

зміст та форма також походить із вимог МК України. Також поряд з іншими доказами інформація, що міститься в протоколі про адміністративне затримання може слугувати одним із чинників прийняття об'єктивного рішення в справі про порушення митних правил;

- хоча у КУАП не визначено порядок та документ щодо прийняття рішення про факт початку адміністративного провадження у справі про порушення митних правил, а стаття 488 МК України визначає початок провадження з моменту написання протоколу про ПМП, проте, саме момент затримання особи (якщо він має місце) свідчить про цей початок, так як між затриманою особою та посадовою особою виникають відносини, з'являються права та обов'язки, змінюється статус особи тощо.

- при формуванні справи саме протокол про затримання (у разі проведення затримання), а не протокол про адміністративне порушення (порушення митних правил) є першим процесуальним документом зброшурованої справи.

- глава 70 «Адміністративне затримання» поміщена в розділ XIX МК України «Провадження у справах про порушення митних правил».

Отже, вважаємо, що адміністративне затримання може бути віднесено до визначених статтею 508 МК України процесуальний дій.

У відповідності до передбаченої в ДФС звітності, інформація щодо кількості випадків застосування митницями адміністративного затримання узагальнюється і відомості про кількість випадків застосування митницями вимог статті 507 МК України упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017 року наведена нижче (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Кількість випадків застосування митницями адміністративного затримання упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017

| Назва показника | Період | | |
|----------------------------|----------|----------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Адміністративне затримання | 155 | 116 | 27 |

Джерело : узагальнено авторами за даними ДФС

Такий спосіб внесення інформації відображає лише кількісні показники про застосування цього заходу забезпечення провадження у справі про порушення митних правил в розрізі митниць. Проте це не дає можливості з'ясувати, у яких саме справах було застосовано затримання особи. Вказане обумовлено тим, що внесення інформації про застосування адміністративного затримання не передбачено ППК «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил».

Тому, очевидно, потребує удосконалення ППК «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил» в частині забезпечення можливості внесення відомостей стосовно застосування адміністративного затримання в тій чи іншій справі про порушення митних правил. Або, як зазначалось вище, має бути розроблений на базі АСМО «Інспектор» сучасний програмно-інформаційний комплекс, що накопичуватиме інформацію про затримання особи поряд з іншою інформацією про порушення митних правил. Такі зміни підвищать ефективність здійснюваного ДФС контролю за дотриманням митницями вимог закону під час застосування заходів впливу, оперативно реагувати на скарги осіб, щодо яких застосовувалось адміністративне затримання.

Аналіз практики виявлення та документування порушень митних правил свідчить про те, що в багатьох випадках пояснення особи стосовно обставин вчинення нею тих чи інших протиправних діянь отримуються посадовою особою митниці до складання протоколу про порушення митних правил, тобто – фактично на етапі здійснення митного контролю товарів.

Передбачена статтею 342 МК України на цей час форма митного контролю «усне опитування» вбачається такою, що не врегульовує належним чином правовідносини між особою та митницею, особливо, коли в митниці є обґрунтовані сумніви у дотриманні особою вимог митного законодавства та необхідність отримати дані, необхідні для встановлення наявності у діях особи ознак порушення митних правил.

Вказане обумовлено тим, що частина третя статті 342 МК України передбачає, що у разі потреби під час проведення усного опитування складається протокол, форма якого затверджується центральним ор-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

ганом виконавчої влади. Проте форма протоколу усного опитування й досі не затверджена Міністерством фінансів України. Тобто відсутній обов'язок фіксації пояснень, а визначення «необхідності» є доволі суб'єктивним. Тому, на наш погляд, доцільним є доповнення МК України такою формою митного контролю як «отримання пояснень», визначивши її як «отримання органом доходів та зборів від перевічників, декларантів та інших осіб, яким відомі дані про обставини, що мають значення для здійснення митного контролю, необхідної інформації в сфері державної митної справи». При цьому обов'язково слід встановити, що пояснення мають оформлюватись письмово за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади. Крім того, необхідно доповнити МК України нормою про те, що у разі необхідності виклику особи для отримання пояснень (у разі відсутності у зоні митного контролю або приміщенні митниці) органом доходів і зборів має оформлюватись повідомлення в письмовій формі, яке вручається або направляється особі, яка викликається.

Внесення запропонованих змін нормативно врегульовує діяльність органів доходів і зборів із фіксації відомостей щодо обставин здійснення митного контролю та оформлення товарів, які відомі особами, і які мають значення для належної правової оцінки правомірності дій осіб при здійсненні експортно-імпорتنих операцій з товарами. При цьому такі зміни знімуть питання щодо допустимості врахування як доказів свідчень осіб, зафіксованих до складання протоколу про порушення митних правил, при розгляді справи та накладенні стягнення за вчинене правопорушення.

Статтею 461 МК України встановлюється, що за вчинення порушення митних правил можуть бути накладені такі стягнення: попередження, штраф, конфіскація товарів та транспортних засобів комерційного призначення. До того ж рішення про застосування конфіскації як основного, так і додаткового стягнення можливе лише за рішенням суду. Проте митниці ДФС уповноважені приймати рішення про застосування попередження та штрафу. Попередження може застосовуватись як основне стягнення за вчинення правопорушень, визначених лише трьома статтями (стаття 468, частина 1 статті 469, частина 1 статті 470 Митного кодексу України). Застосовується це стягнення переважно за вчинення правопору-

шень, передбачених частиною 1 статті 470 МК України. Зважаючи на низький рівень суспільної небезпеки такого діяння як перевищення строку доставки товарів не більше ніж на одну добу, застосування саме такого стягнення є цілком обґрунтованим і таким, що відповідає меті адміністративного стягнення.

Відповідно до статті 23 КУпАП, адміністративне стягнення є мірою відповідальності та застосовується з метою виховання правопорушника в дусі додержання законів України, поваги до правил співіснування, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Саме тому цілком виправданим є застосування попередження як стягнення у випадках, коли особа своїми діями порушує вимоги митного законодавства, але негативні наслідки такої протиправної діяльності не настають, не спричиняється шкода суспільним чи економічним інтересам держави.

Окрім попередження митниці уповноважені приймати рішення про накладення штрафів за результатами розгляду справ про порушення митних правил. В умовах наближення до європейських стандартів, у тому числі в частині гуманізації відповідальності за вчинення низки правопорушень, в чинному МК України збільшився перелік правопорушень, за вчинення яких передбачається накладення штрафу замість конфіскації. Зокрема, це стосується діянь, відповідальність за вчинення яких передбачена частиною 2 статті 469, статтями 470 та 481 МК України.

Проведений аналіз правоохоронної діяльності свідчить про те, що з року в рік порушення особами вимог митного законодавства при ввезенні на митну територію України транспортних засобів особистого користування в режимі «транзит» та «тимчасове ввезення», відповідальність за які передбачена статтями 470 та 481 МК України, збільшується практично в геометричній прогресії. Вказане ілюструється статистичними даними, наведеними у таблиці 2.5.

Дані таблиці 2.5 свідчать, що унаслідок застосування встановлених статтями 470 та 481 МК України стягнень не досягається визначена статтею 23 КУпАП мета адміністративного стягнення в частині «запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами». Таким чином, слід визнати, що реагування держави на протиправні діяння є неадекватним.

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Таблиця 2.5

Кількість порушень митного законодавства, відповідальність за які передбачена статтями 470 та 481 МК України, упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017

| Кількість правопорушень | Період | | |
|-------------------------|----------|----------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Ст. 470 МК України | 4 706 | 9 925 | 7 473 |
| Ст. 481 МК України | 189 | 1 271 | 1 583 |

Джерело : узагальнено авторами за даними ДФС

Підпунктом I Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), котра підписана 27 червня 2014 року та ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, визначено, що Сторони забезпечать встановлення правил, відповідно до яких будь-які штрафи, накладені за порушення митного законодавства або процедурних вимог, повинні бути пропорційними і недискримінаційними, а їх застосування не призводило до незаконних та невинуватених затримок. Частиною першою статті 42 «Накладення стягнень» Митного кодексу Європейського Союзу, встановленого Регламентом № 952/2013 Європейського парламенту та Ради від 09 жовтня 2013 року, встановлено, що кожна країна-учасниця передбачає стягнення за невиконання митного законодавства. Такі стягнення є ефективними, співрозмірними та носять упереджувальний характер.

Тому, з огляду на взяті Україною зобов'язання, вирішення окреслених вище проблемних питань може бути забезпечена посиленням адміністративної відповідальності за вчинення митних правопорушень, в тому числі шляхом запровадження альтернативного стягнення у вигляді конфіскації. Так само одним з видів заходів примусу до правопорушника відповідно до статті 198 зазначеного Регламенту визначена конфіскація.

На цей час, зауважимо, у Комітетах Верховної Ради України знаходиться на опрацюванні законопроект «Про внесення змін до

Митного кодексу України (щодо врегулювання транзиту та тимчасового ввезення транспортних засобів особистого користування)» [66].

У законопроекті йдеться про посилення відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених статтями 470 та 481 МК України, а саме – встановлення відповідальності за порушення визначених строків перебування в митних режимах «транзит» та «тимчасове ввезення» на строк більше ніж 20 діб. За вчинення таких правопорушень пропонується санкція у вигляді штрафу в розмірі 100 відсотків вартості цих товарів, транспортних засобів комерційного призначення або їх конфіскацію.

Стаття 522 МК України визначає, що справи про порушення митних правил, передбачені статтями 471-473, 476, 482-484 цього Кодексу, а також усі справи про порушення митних правил, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються місцевими судами (суддями). Інформація щодо кількості справ про порушення митних правил, направлених на розгляд до суду в таблиці 2.6.

Таблиця 2.6

Кількість направлених на розгляд до суду справ про порушення митних правил упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017

| Назва показника | Період | | |
|----------------------------------------------------|----------|----------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Справи, передані на розгляд суду, на суму, млн грн | 9 771 | 8 833 | 3 989 |
| | 1 773 | 1 906,29 | 893,3 |

Джерело : узагальнено авторами за даними ДФС

Підпунктом «і» статті 76 «Законодавство та процедури» Угоди про асоціацію передбачене вжиття необхідних заходів для вдосконалення та виконання положень Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 року. Згідно зі стандартним правилом 4 розділу 1 «Митні правопорушення» Спеціального додатка Н до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур «адміністративне врегулювання митного правопорушення», укладеної 18 травня 1973 року (Конвен-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

ція Кіото) (Official Journal L100, 21.04.1975 р. 02 – 17) в редакції 1999 року – Рішення Ради 75/199/ЄС від 18 березня 1975 року (Official Journal L100, 21.04.1975 р. 01 – 01), національне законодавство визначає термін, після закінчення якого процесуальні дії, пов'язані з митним порушенням, не можуть здійснюватись, а також встановлює дату початку цього терміну [67].

Аналіз постанов суду, винесених у 2016 році, свідчить про те, що через тривалий розгляд справ про порушення митних правил, у тому числі унаслідок затягування розгляду справ судами, рішення про закриття провадження винесено в 128 справах на суму 355,7 млн грн [67].

Враховуючи викладене, доцільним є запровадження в МК України норму, що передбачає зупинення строків накладення адміністративних стягнень під час розгляду справ про порушення митних правил судом. До того ж правовий інститут зупинення провадження в адміністративних справах вже існує. Так, стаття 277 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає норму, згідно з якою «Строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відраджженні чи на лікуванні, у відпустці тощо)».

Основним критерієм оцінки ефективності діяльності митниць у напрямку запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил є притягнення винних осіб до відповідальності. Вказане досягається якісно зібраними доказами вчиненого правопорушення, а також справедливим та неупередженим розглядом справ про порушення митних правил.

Відповідно до вимог статті 467 МК України, загальний строк накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил становить шість місяців з дня вчинення правопорушення. При цьому, у разі розгляду органами доходів і зборів або судами справ про триваючі порушення митних правил, у тому числі передбачені статтями 469, 477-485 МК України, стягнення накладається не пізніше ніж через шість місяців з дня виявлення цих правопорушень.

Водночас у МК України та КУпАП відсутнє визначення поняття «триваюче правопорушення». Поняття триваючого правопорушення роз'яснювалось листами Міністерства юстиції України від 01.12.2003 №22-34-1465, від 17.07.2013 №22-14-493, від 02.08.2013 №6802-0-4-13/11. Зокрема зазначалось, що триваючими визнаються правопорушення, які, почавшись з якоїсь протиправної дії або бездіяльності, здійснюються потім безперервно шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом такого діяння може бути активна дія або бездіяльність, коли винний або не виконує конкретний покладений на нього обов'язок, або виконує його неповністю чи неналежним чином. Однак всі ці роз'яснення надані стосовно застосування положень КУпАП. При цьому не враховано специфіку вчинення митних правопорушень, у тому числі діянь, спрямованих на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю шляхом надання документів, що містять неправдиві відомості. Наприклад, підтвердити чи спростувати неправдиві відомості в документах, що надаються для митного контролю, можливо в більшості випадків, направивши відповідний запит до митних органів іноземним країнам.

З урахуванням нормативної неврегульованості поняття «триваюче правопорушення» поширеною практикою є прийняття окремими судами рішень про закриття справ про порушення митних правил, заведених на підставі матеріалів, отриманих у результаті взаємодії з митними органами закордонних країн. Таке рішення обґрунтовується тим, що між фактом незаконного переміщення товару та фактом виявлення правопорушення спливає строк більше ніж 6 місяців і такі правопорушення не можуть вважатись триваючими. Отже, існує проблема в притягненні до відповідальності осіб за вчинення розглянутих правопорушень. Зокрема, упродовж 2016 року за схожих обставин прийняте рішення про закриття провадження в 97 справах на суму майже 100 млн грн. Крім того, враховуючи тривалий час розгляду справ судами, а також з урахуванням тривалості процедури оскарження постанов у справах про порушення митних правил, унеможливується притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, оскільки, навіть у разі наявності беззаперечних доказів вини особи, закінчуються процесуаль-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

ні строки притягнення правопорушника до такої відповідальності. Інформація щодо результатів розгляду судами справ про порушення митних правил упродовж 2015-2016 років, I півріччя 2017 року наведена у таблиці 2.7.

Таблиця 2.7

Результати розгляду судами справ про порушення митних правил упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017 року

| Назва показника | Період | | |
|-------------------------------------------|--------------|--------------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Конфіскацію застосовано, на суму, млн грн | 898,48 | 354,4 | 252,17 |
| Накладення штрафів, на суму, млн грн | 830,21 | 299,9 | 250,4 |
| Припинено справ, на суму, млн грн | 798 465,5 | 748 539,1 | 480 306,97 |

Джерело : узагальнено авторами за даними ДФС

Як видно з наведених даних, рішення про закриття приймається в справах, де вартість предметів правопорушення є доволі вагомою. Причому в третині випадків причина закриття провадження – закінчення строку притягнення до відповідальності.

Уявляється вірогідним, що вирішення зазначеного питання можливе двома шляхами: перший – внесення змін до статті 467 МК України в частині встановлення строків застосування адміністративного стягнення за порушення митних правил з дня виявлення правопорушення; другий – доповнення КУпАП статтею, яка б визначала поняття «триваюче правопорушення». Варто зазначити, що другим шляхом пішов законодавець Республіки Молдова, передбачивши в статті 11 Кодексу про правопорушення від 24.10.2008 № 218, що «Длящимся правонарушением признается деяние, характеризующееся непрерывным совершением противоправной деятельности в течение неопределенного времени. В случае длящегося правонарушения множественности правонарушений не существует». Щодо українського законодавця, то у вже згаданому вище законопроекті «Про внесення змін до МК України (щодо врегулювання транзиту та тимчасового ввезення транспортних засобів особисто-

го користування)» пропонується внести до частин першої та другої статті 467 МК України такі зміни [66]:

1. Якщо справи про порушення митних правил відповідно до статті 522 цього Кодексу розглядаються органами доходів і зборів, адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше, ніж через шість місяців з дня вчинення правопорушення, а у разі розгляду органами доходів і зборів справ про порушення митних правил, що передбачені статтями 469, 477-481, 485 цього Кодексу, – протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше, ніж через два роки з дня його вчинення. Строки накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил, що розглядалися органами доходів і зборів, продовжуються на час розгляду таких справ судом.

2. Якщо справи про порушення митних правил відповідно до статті 522 цього Кодексу розглядаються судами (суддями), адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше, ніж через шість місяців з дня вчинення правопорушення, а в разі розгляду судами (суддями) справ про порушення митних правил, що передбачені статтями 469, 477-485 цього Кодексу, – протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через два роки з дня його вчинення.

Позитивним є, що в частині першій статті 467 МК України пропонується вирішити проблему безпідставного затягування судами розгляду справ, використовуючи формальні процесуальні приводи. Між тим викликає певне занепокоєння запропонована норма стосовно «двох років з дня вчинення правопорушення», оскільки наявні непоодинокі випадки, коли за результатами взаємної адміністративної допомоги встановлюються факти порушення митних правил, вчинені більше ніж два роки тому. Але прийняття змін навіть в такій редакції стане значним поступом у вирішенні існуючої сьогодні правової невизначеності відносно поняття «триваюче правопорушення» та фактором, що сприятиме зменшенню кількості рішень судів про закриття провадження в справах про порушення митних правил та, як наслідок, підвищенню ефективності діяльності з протидії митним правопорушенням.

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Статтею 521 МК України встановлене право особи, у відношенні якої складено протокол про порушення митних правил, припинити справу про порушення митних правил шляхом компромісу. Цією ж статтею визначені умови укладення мирової угоди, що полягають в обов'язку органу доходів і зборів припинити провадження в справі про порушення митних правил та обов'язку особи, яка вчинила правопорушення, внести до державного бюджету кошти в розмірі, що дорівнює сумі штрафу, та/або задекларувати предмети порушення митних правил у митний режим відмови на користь держави.

Аналіз практики застосування компромісу у справах про порушення митних правил відповідно до статті 521 Кодексу свідчить, що зазначена процедура, яка є новою для митного права, поступово набуває поширення. Але, зважаючи на загальну кількість виявлених правопорушень, кількість укладених мирових угод виглядає мізерною, про що свідчать статистичні дані у таблиці 2.8.

Таблиця 2.8

Кількість укладених та виконаних мирових угод про припинення провадження в справах про порушення митних правил шляхом компромісу упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017 року

| Назва показника | Період | | |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Кількість укладених мирових угод | 271 | 296 | 275 |
| Кількість виконаних угод | 246 | 287 | 248 |
| Перераховано коштів до держбюджету від виконання мирової угоди (млн грн) | 4,8 | 3,5 | 2,5 |

Джерело : узагальнено авторами за даними ДФС

Одна з основних причин такої ситуації – відсутність достатньої мотивація у особи, оскільки фінансовий тягар за вчинення правопорушення при укладенні мирової угоди є фактично таким самим як і без неї.

З метою стимулювання до компромісу доцільно після сплати штрафу за вчинення митного правопорушення, та/або вартості товарів, що підлягають конфіскації, передбачити можливість декларування товарів, що є предметом ПМП, у митний режим, котрий передбачає випуск товарів у вільний обіг (на цей час пропонується декларувати товар лише у митні режими «відмова на користь держави» та «знищення або руйнування»). Крім цього, на сьогодні залишається не врегульованим питання застосування компромісу у справах про порушення митних правил, предметом правопорушення яких є українські товари, що експортуються з України. Так само відповідно до вимог статей 175-185 МК України, мирова угода в частині декларування товарів в митні режими «відмова на користь держави» та «знищення або руйнування» не може бути виконана у разі, якщо предметами правопорушень є українські товари (згідно з вимогами зазначених статей у згадані митні режими можуть бути поміщені лише іноземні товари).

З огляду на вищеписане, ДФС розроблений проект Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо накладення стягнень у справах про порушення митних правил та виконання постанов у цих справах», яким передбачено надання можливості особі, стосовно якої складено адмінпротокол, після виконання належних митних процедур задекларувати товар не тільки у митні режими «відмова на користь держави» та «знищення та руйнування», а й у митний режим, який передбачає випуск товарів у вільний обіг за умови, що ці товари незаборонені та необмежені до переміщення через митний кордон України, правопорушником внесено до державного бюджету кошти в сумі штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті цього Кодексу, та/або вартості товарів, транспортних засобів, що підлягають конфіскації, а також сплачено належні митні платежі. Також передбачається поширити процедуру компромісу і на товари українського походження, що експортуються з України.

Відповідно до статті 527 МК України у справі про порушення митних правил орган доходів і зборів або суд (суддя), що розглядає справу, виносить одну з таких постанов:

- 1) про проведення додаткової перевірки;

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

- 2) про накладення адміністративного стягнення;
- 3) про закриття провадження у справі.

Вимоги щодо змісту постанови про проведення додаткової перевірки наведені в частині другій цієї ж статті. Види стягнення за порушення митних правил наведені в главі 68 МК України. Особливості відповідальності за деякі види порушень митних правил визначені статтею 460 МК України. Проте підстави для закриття провадження у справі про порушення митних правил визначені в КУпАП. Звичайно, урахуваючи положення статті 487 МК України застосування статей 22 та 247 КУпАП не суперечить вимогам закону. Хоча наявні випадки, коли судами застосовуються положення статті 247 КУпАП без урахування вимог МК України. Йдеться про факти, коли рішення про закриття справи про порушення митних правил приймається на підставі пункту 7 статті 247 КУпАП і строки притягнення до відповідальності вираховуються з урахуванням вимог статті 38 цього Кодексу, а не статті 467 МК України. З метою нормативно-правового регулювання підстав для закриття провадження в справах про порушення митних правил доцільним є внесення відповідної статті до МК України.

На даний час відомості щодо підстав закриття справ про порушення митних правил узагальнюються в ДФС з урахування інформації, наданої митницями на виконання відомчого нормативного акту. Задля оптимізації процесу аналізу постанов судів в залежності від підстав закриття потрібно передбачити можливість внесення такої інформації до ПІК «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил», а, можливо, доцільно було б створити на базі АСМО «Інспектор» сучасний програмно-інформаційний комплекс, що накопичуватиме подібну інформацію. Вказане вивільнить робочий час, який зараз витрачається митницями на підготовку звітів, а ДФС – на їх узагальнення. Крім того, вкрай необхідним і корисним стало б доопрацювання ПІК «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил» в частині можливості внесення до нього номерів судових справ або судових проваджень (незалежно від прийнятих рішень), які проставляються судами при розгляді справ про порушення митних правил. Альтернативою цьому, як зазначалося раніше, може стати розробка на базі АСМО «Інспектор» новітнього

програмно-інформаційного комплексу, що накопичуватиме згадані вище дані. Наявність такої інформації значно спростить пошук рішень суду в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Це, в свою чергу, забезпечить оперативний, повний та об'єктивний аналіз прийнятих рішень, що є необхідним для визначення доцільності апеляційного оскарження, оцінки правомірності дій посадових осіб митниці при складанні протоколу про порушення митних правил, якості здійсненого в справі провадження, супроводження справи тощо.

Статтею 537 МК України встановлено, що контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови органу доходів і зборів про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил здійснюється органом доходів і зборів, який виніс постанову. Проведений аналіз стану виконання винесених в справах про порушення митних правил постанов свідчить про те, що суми коштів, перерахованих до державного бюджету порівняно з сумами накладеними стягненнями є мізерними (навіть за наявності позитивної динаміки). Інформація щодо співвідношення сум штрафів, накладених митницями та судами, до сум, що фактично надійшли до державного бюджету наведена у таблиці 2.9.

Таблиця 2.9

Суми накладених митницями та судами штрафів та суми перерахованих до державного бюджету штрафів упродовж 2015-2016 років та I півріччя 2017 року

| Назва показника | Період | | |
|----------------------------------------------------------|----------|----------|----------------------|
| | 2015 рік | 2016 рік | I півріччя 2017 року |
| Накладення штрафів судами та митницями, на суму, млн грн | 1 445,2 | 855,8 | 447,2 |
| Перераховано штрафів до бюджету, на суму, млн грн | 39,0 | 49,5 | 30,5 |

Джерело : узагальнено авторами за даними ДФС

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Відкидаючи фактори, як-от неналежна взаємодія митниць з органами ДФС, значне навантаження на органами ДФС, численні переоцінки конфіскованих товарів при їх реалізації, слід визнати наявність і об'єктивного чинника, який може бути усунений лише шляхом певних законодавчих змін.

Згідно з законодавством стягнення за вчинення адміністративних правопорушень накладаються на конкретну особу. Найчастіше до адміністративної відповідальності за вчинення порушення митних правил притягуються водії, декларанти та інші посадові особи підприємств. При цьому накладаються стягнення у вигляді штрафів, сума яких може становити від десяти до сотні тисяч гривень. Вказане обумовлено тим, що суми штрафів за найбільш значні та поширені правопорушення залежать від вартості предметів правопорушень (ст.ст. 482, 483, 484, 472 МК України – 100% вартості цих товарів, транспортних засобів) або від суми несплачених митних платежів (ст. 485 МК України – 300% несплаченої суми митних платежів).

Як правило, особи-правопорушники уникають добровільної сплати штрафів, а також виконання рішень судів про конфіскацію предметів правопорушень у випадках, коли митницею такі предмети тимчасово не вилучались. При цьому примусове виконання постанов у справах про порушення митних правил зводиться до фіксування державними виконавцями факту відсутності належного особи-правопорушнику майна, яке може бути стягнуте. Вирішення цього питання можливе шляхом внесення змін до законодавства з питань виконавчого провадження. Згідно цих змін у разі невиконання посадовою особою підприємства постанови в справі про порушення митних правил у повному обсязі – її виконання здійснюється державним виконавцем за рахунок коштів (майна) цього підприємства.

Підсумовуючи все сказане зазначимо, що більшість проблемних питань, котрі виникають в процесі пов'язаної з притягненням до адміністративної відповідальності за порушення митних правил діяльності митниць та судів, зумовлені значною кількістю протиріч та прогалин у нормативній регламентації відповідних деліктних відносин. Безперечно, прийняття у 2012 році МК України, що базу-

ється на положеннях Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур, до якої Україна приєдналась Законом України №3018-VI від 15.02.2011, – це крок вперед у питанні правової регламентації правовідносин в сфері державної митної справ, у тому числі здійснення провадження у справах про порушення митних правил. МК України містить низку положень, що вирізняються своєю ґрунтовністю та доцільністю і є новими для адміністративно-деліктного законодавства. Разом з тим варто зауважити, що кодифікований акт містить ряд недоліків, усунення яких значною мірою сприятиме забезпеченню законності у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин й підвищенню ефективності правоохоронної діяльності митниць. Слід також наголосити на потребі удосконалення можливостей ПІК «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил» або ж доцільності створення на базі АСМО «Інспектор» сучасного програмно-інформаційного комплексу, оскільки лише максимально наповнений інформацією технічний комплекс здатен значно спростити аналітичну роботу і одночасно підвищити її якість.

2.3 Автоматизація окремих процедур з протидії порушенням митних правил

Аналіз ефективності і кількості митних процедур, які застосовуються на сьогоднішній день, показує що вони не в повній мірі відповідають визнаним в усьому світі таким процедурам як: попереднє інформування, електронне декларування, система управління ризиками, пост-аудит, рамкові стандарти безпеки і сприяння торгівлі, впровадження яких можливо лише шляхом реалізації заходів, спрямованих на використанні принципів інтегрованого керування за допомогою інформаційних технологій [68].

Застосування інформаційних технологій в ДФС, створення інформаційного середовища розпочалося в 1992 році та за поступовістю впровадження поділяється на чотири етапи. Спочатку це

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

було формування бази даних електронних копій вантажних митних декларацій з паперових примірників та подальшою обробкою і наданням керівництву держави статистичних даних зовнішньоекономічної діяльності.

Протягом 1994-2005 років відбувалося застосування новітніх інформаційних технологій, вдосконалення вже існуючих побудованих автоматизованих систем та розвиток власних інформаційних ресурсів. У результаті створено центральну базу даних електронних копій вантажних митних декларацій, автоматизовано процеси контролю доставки вантажів та митного оформлення, формування електронних копій вантажних митних декларацій здійснюється суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, впроваджено відомчу електронну пошту і транспортну мережу супутникового зв'язку, розпочато побудову відомчої телекомунікаційної мережі та комплексної системи захисту інформації. Сьогоднішній етап включає створення сучасних механізмів, які реалізують інформаційні технології митного оформлення та контролю за митною діяльністю.

Фактично створення та організація електронного інформаційного середовища в ДФС можливо представити як перехід від інформаційного сховища до інформаційно-довідкової системи, яка, в свою чергу, потребує перетворення в автоматизовану виконавчо-контрольну. Автоматизація митної справи повинна передбачати повний аудит процесів, обладнання та програмного забезпечення, інтеграцію цих систем у міжнародну систему транзиту NCTS, систему аналізу та управління ризиками CTS.

Модернізована ІТ-архітектура забезпечить інтеграцію митних і податкових баз даних. Це дозволить запровадити ефективну систему контролю за рухом товарів по всьому ланцюгу поставок – від митного оформлення до реалізації споживачу. Крім того, це дозволить нам повноцінно обмінюватися інформацією між митними адміністраціями країн, проводити оцінки ризиків ще до перетину кордону та попереджувати митні правопорушення.

До того ж, слід виключити будь-які зловживання щодо визначення митної вартості та маніпулювання вартістю в ручному режимі з боку митних органів. Для цього планується створити Митний центр цінової інформації, що постійно акумулюватиме цінову ін-

формацію з різних джерел, у тому числі комерційних цінових продуктів (Platts, ICIS, Argus), аналізуватиме її та впроваджуватиме індикатори ризику в автоматизовану систему управління ризиками.

Стратегічною метою реформування митниці повинна стати боротьба з контрабандою і корупцією. Викоренити ці негативні явища допоможуть мобільні групи, до складу яких увійдуть представники ДФС, прикордонної служби та поліції. У 2005-2006 роках, під час реалізації державної програми «Контрабанді – стоп», такі групи вже працювали, однак їх діяльність належним чином не координувалася. Мобільні групи самі обирали об'єкти контролю, що не додавало їм ефективності, а бізнес нарікав на надмірне втручання в процес митного оформлення. Водночас, створення таргетинг-центру та відновлення діяльності мобільних груп дозволять запобігати корупційним проявам у митних органах. Зокрема, передбачається, що таргетинг-центр обиратиме об'єкти для контролю на підставі аналізу ризиків групою експертів, куди і будуть направлятися мобільні групи реагування для проведення перевірок.

Ще одним важливим елементом реформи митниці є запровадження фото- та відеофіксації оглядів товарів чи транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон, в зонах митного контролю внутрішніх митниць, під час виконання міжвідомчими мобільними групами заходів з попередження та виявлення фактів порушень законодавства з питань державної митної справи.

Наріжним каменем, на якому базується вищенаведена система, є «Електронна митниця», складовими елементами якої повинні бути такі підсистеми, як: електронне декларування; електронний документообіг; аналіз ризиків і керування ними; контроль за транзитом; єдина міжвідомча автоматизована система збору, збереження й обробки інформації, в тому числі від різних відомств; автоматизоване здійснення усіх видів державного контролю; уніфікована база нормативних та довідкових документів, які використовуються в митних цілях; інформаційне забезпечення пост-аудиту та правоохоронної діяльності. Тобто замість додатка до митних процедур вона повинна стати ядром, стрижнем не тільки митних технологій, але ще й інструментом керування та контролю митної діяльності, тобто головним механізмом забезпечення митної справи. «Електро-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

нна митниця» – це багатофункціональна комплексна система, яка поєднує інформаційно-комунікативні технології та сукупність механізмів їх застосування і дає можливість підвищити якість митного регулювання та вдосконалити митне адміністрування з метою забезпечення митної безпеки України [69].

Впровадження Концепції було розраховано на 2007-2013 рр. Перший етап (2007 р.) упровадження Електронної митниці в Україні потребував низки послідовних кроків, спрямованих на:

- створення законодавчого підґрунтя для застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у взаємовідносинах як між контрольними органами та учасниками ЗЕД, так і між самими контрольними органами, що є необхідною умовою для гарантування безконфліктного функціонування Електронної митниці;

- створення оптимальної структури інформаційного наповнення електронних систем, призначених для підготовки рішень (приписів), та надання цьому наповненню юридичного значення, що є необхідною умовою для впевненості контролюючих органів у прийнятті максимально об'єктивних рішень щодо поводження з товарами та транспортними засобами;

- аналіз стану та оптимізацію нормативно-правової, методологічної бази в частині автоматизації діяльності митної служби;

- удосконалення та подальший розвиток автоматизованих систем, що функціонують у митній службі, базуються на сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологіях й направлені на технологічне забезпечення безперервного потоку, накопичення та обробки електронної митної інформації, впровадження механізму електронного декларування (впровадження приймання в електронному вигляді попередніх повідомлень (далі – ЄПП) на рівні центральної бази даних від суб'єктів ЗЕД, з якими укладено угоди про подачу митних документів в електронному вигляді і які користуються режимом сприяння);

- розвиток відомчої телекомунікаційної мережі для передачі даних, голосу, відеозображення та інтеграцію її з іншими аналогічними мережами органів державної влади;

- забезпечення захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах митних органів;

- модифікацію структури інформаційного наповнення ЄАІС до стану, що забезпечує об'єктивність підготовки рішень (приписів) на рівні митних органів;

- збільшення рівня забезпеченості митних органів сучасними інформаційно-телекомунікаційними засобами та упорядкування практики застосування технічних засобів митного контролю, надавши їй властивостей системності та передбачуваності.

На другому етапі (2008-2010 рр.) передбачалось:

- створення системи адміністрування (у тому числі міжвідомчого) процесів, що відбуваються під час підготовки, видання, доведення рішень (приписів) та контролю за їх дотриманням, що є необхідною умовою для мінімізації часу проходження митних формальностей (для учасників ЗЕД) та раціоналізації дій контролюючих органів;

- створення системи оперативного виконання рішень, які потребують певного фізичного поводження (огляду, затримання, обмеження руху тощо) з товарами та транспортними засобами, що є необхідною умовою для недопущення несанкціонованого поводження з товарами та транспортними засобами, щодо яких виникає необхідність безпосереднього фізичного втручання;

- впровадження відомчої нормативно-правової бази Державної митної служби України шляхом створення та інформаційного наповнення корпоративної бази (на рівні центрального апарату), створення та інформаційного наповнення локальних баз даних (на базі інформаційного комплексу «Ліга; Корпорація»);

- впровадження системи електронного цифрового підпису (ЕЦП);

- створення та впровадження відомчої КСЗІ;

- подальше вдосконалення програмного забезпечення функціонування механізму електронного декларування (розробка програмного забезпечення локального рівня, що дасть змогу приймати повідомлення від суб'єктів ЗЕД як на рівні центральної бази даних (з подальшим інформуванням відповідного пункту митного оформлення), так і на рівні безпосередньо пункту митного оформлення;

- розвиток ВТМ у напрямі збільшення кількості її вузлів, її загальної пропускної спроможності та впровадження системи відомчого телефонного зв'язку і системи передачі відеозображення;

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

- розвиток інформаційно-телекомунікаційного комплексу «Електронна пошта» як інфраструктури транспортної системи електронного документообігу Держмитслужби України;
- створення та введення в дію у повнофункціональному режимі резервного центру обробки даних Електронної митниці;
- виконання робіт щодо гармонізації документів Електронної митниці відповідно до вимог Європейського Союзу (запровадження Єдиного уніфікованого документу (SAD));
- організація сумісності діючої (вдосконаленої) в митних органах України системи контролю за переміщенням вантажів із загальноєвропейською системою NCTS;
- уведення в дію засобів централізованого управління та адміністрування Електронної митниці.

Для третього етапу (2010-2013 рр.) передбачалось наступне:

- завершення впровадження системи аналізу ризиків як складової автоматизованої системи митного оформлення товарів і транспортних засобів як на рівні центрального апарату, так і на рівні митного органу (пункту митного оформлення);
- впровадження системи електронного документообігу між усіма ланками системи управління митними органами (на рівні: суб'єкт ЗЕД – пункт митного оформлення, пункт митного оформлення – адмінприміщення митного органу, митний орган – центральний апарат ДМСУ, пункт митного оформлення митний орган – РІЦ, і у зворотному напрямку теж).

У результаті реалізації Концепції очікувалося:

- створення законодавчої бази з питань функціонування Електронної митниці з метою забезпечення гарантування конституційних прав громадян відповідно до засад розбудови демократичної правової держави та загальноєвропейських міжнародних стандартів;
- забезпечення повноцінної участі України у міжнародному співробітництві, створення передумов до інтеграції України у світову спільноту;
- відстеження на базі сучасних інформаційних технологій динаміки міграційних, демографічних, соціальних та інших процесів у суспільстві;

- розвиток процесів інформатизації та електронного обігу інформації;
- підвищення прозорості та відкритості роботи органів державної влади;
- підвищення рівня інформаційної безпеки держави;
- зниження витрат, пов'язаних з використанням інформаційних ресурсів, що стосуються населення держави, за рахунок їх систематизації.

Критеріями оцінки ефективності реалізації Концепції стали: створення інформаційно-технічних умов для оптимізації системи організації та здійснення митної справи, спрямованих на підвищення ефективності діяльності митних органів ДФС; рівень забезпечення ефективності автоматизації механізму справляння митних платежів; ступінь автоматизації виявлення та обліку митних правопорушень; рівень інтеграції інформаційних ресурсів митних органів з інформаційними системами інших міністерств і відомств України та з інформаційними системами митних служб інших країн; стан захищеності інформації; ступінь повноти, актуальності, достовірності інформації; рівень відмовостійкості системи; рівень забезпеченості митних органів сучасними апаратними засобами та програмним забезпеченням.

Ефективності здійснення митної справи, у сучасних умовах розвитку міжнародної торгівлі, перешкоджають жорсткі документарні вимоги при перетині державних кордонів, значна кількість митних формальностей та низький рівень автоматизації обов'язкових митних процедур. Тенденції світового розвитку визначають нові завдання зі спрощення митних процедур, процедур логістики на території будь-якої країни [68].

Під впливом та з урахуванням глобалізаційних тенденцій, інтеграційних процесів й актуалізованих у даному контексті безпекових викликів сьогодення, зовнішньоекономічна та митна політика перебувають у постійній динаміці, трансформації та адаптації під нові мінливі ринково-економічні умови, що обумовлює необхідність оптимізації механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та визначає особливу актуальність наукових досліджень з питань пошуку шляхів удосконалення управлінської

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

діяльності в публічному секторі на всіх етапах та рівнях митного адміністрування.

Митні адміністрації різних країн в усьому світі використовують два підходи щодо автоматизації процесів митного адміністрування та управління зовнішньоекономічною діяльністю. По-перше, розробка власних митних інформаційних систем, по-друге, запозичення чи то пак придбання (за рахунок бюджетної та/або донорської підтримки) та впровадження сторонніх. Україною зокрема, був обраний перший варіант – розроблення, впровадження і розбудова власних інформаційних систем і технологій митного контролю ЄАІС ДФС (рис. 2.6).

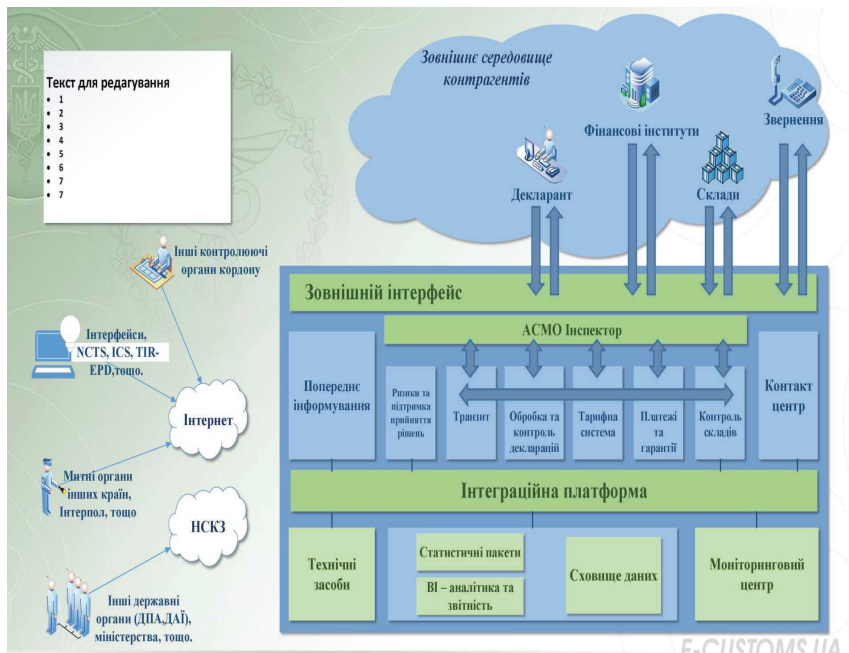


Рисунок 2.6 – Єдина автоматизована інформаційна система ДФС
Джерело: [70]

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

Програмне забезпечення ЄАІС ДФС та АСМО «Інспектор» в її складі створене для автоматизації та супроводження практично всіх основних задач, які стоять перед митницею України (рис. 2.7).

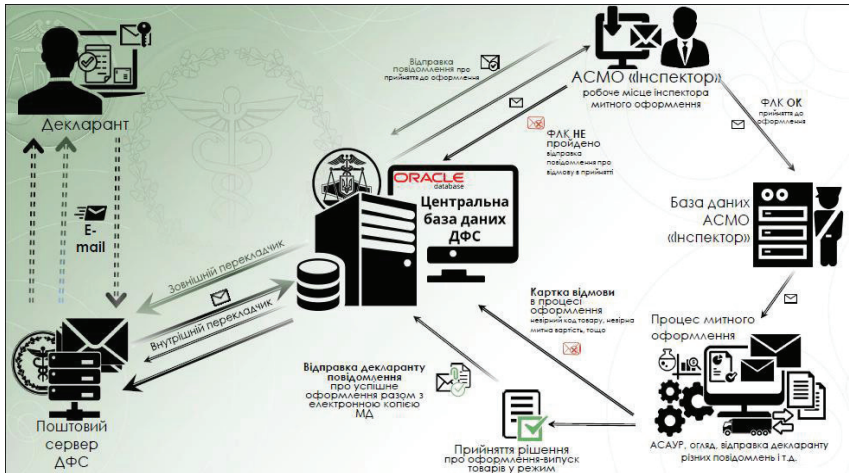


Рисунок 2.7 – Інформаційна система митного адміністрування та управління зовнішньоекономічною діяльністю

Джерело: [70]

Наразі, фіскальна служба загалом та українська митниця зокрема використовує найбільш потужні бази даних Oracle та Microsoft SQL Server. Єдина автоматизована інформаційна система (ЄАІС) ДФС, у тому числі АСМО «Інспектор», створена на сучасній платформі Microsoft.NET із використанням розподіленої архітектури (рис. 2.3). Телекомунікаційним середовищем є Відомча телекомунікаційна мережа, відокремлена від мережі Інтернет.

Єдина автоматизована інформаційна система (ЄАІС) ДФС та Автоматизована система митного оформлення (АСМО) «Інспектор» включає такі характеристики [70]:

1. Забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи; АСМО «Інспектор» повністю базується на вимогах митного законодавства України та міжна-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

родних договорів. В кожному з модулів АСМО «Інспектор» наявні перевірки відповідності чинному законодавству здійснюваної операції. Діє фіксація результатів митного контролю та оформлення, зокрема актів митного огляду.

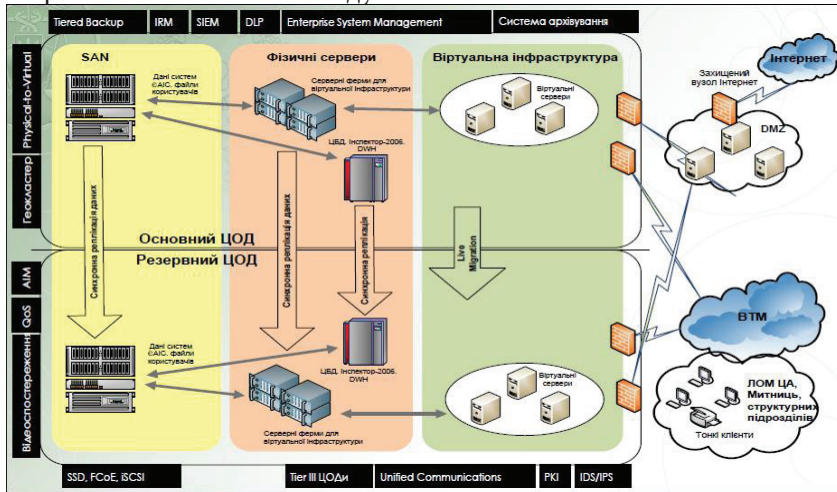


Рисунок 2.8 – Високорівнева архітектура інфраструктури ЄАІС ДФС

Джерело: [70]

2. Забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону; в програмному забезпеченні повністю імплементовані вимоги таких міжнародних угод та конвенцій: Конвенція про МДП; міждержавні угоди про вільну торгівлю; міждержавні угоди про виробничу кооперацію; міжнародні угоди про залізничне сполучення; зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС (крім NCTS – знаходиться в роботі) – облік тарифних квот, походження товарів.

3. Створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, здійснення разом з митними органами інших держав заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного

контролю та митного оформлення. Електронне декларування розпочато з 2010 року. Держмитслужба була першим державним органом в Україні, який запровадив електронний документообіг з бізнесом. На сьогодні доля електронних декларацій складає біля 95%, що відповідає європейській практиці. Реалізовано спрощену систему митного оформлення за ВМД типу ЕА. З 1998 діє перша в Європі національна електронна система контролю транзиту. Здійснюється інформаційний обмін з митними адміністраціями РФ, Молдови, Білорусі, Польщі, Міжнародним Союзом автомобільного транспорту (IRU). З 2015 року діє Електронний реєстр осіб, що здійснюють операції з товарами – самостійна постановка на облік учасника ЗЕД та модифікація відомостей за 1 хв шляхом подання електронної заяви, обробка якої ініціює автоматичне отримання даних з інших задіяних державних реєстрів та міжвідомчих баз даних.

4. Здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо; АСМО «Інспектор» містить модулі оформлення як суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, так і митного оформлення громадян. Наявна інтеграція з технічними засобами митного контролю – ваговимірвальними пристроями, системами зчитування номерних знаків різних виробників.

5. Аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; Автоматизована система аналізу управління ризиками (АСАУР) в складі АСМО «Інспектор» не має аналогів в Європі. Використовується як при митному оформленні суб'єктів ЗЕД, так і при пропуску громадян через митний кордон. Допускається створення профілів ризику будь-якої складності з використанням будь-яких джерел інформації. Активна інтеграція з податковими базами даних. Використання алгоритмів нечіткої логіки і варіювання ступеню ризику в залежності від позитивної та негативної історії об'єктів та суб'єктів оформлення. З 2015 року – аналіз ризиків на центральному та регіональному рівнях з використанням експрес-модуля «Конструктор профілів ризику» та на-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

цілювання ризиків на основі попередньої інформації. Підтримка роботи аналітичних груп (з 2015 року) забезпечує розмежування кола посадових осіб, які контактують з товарами, перевізниками та декларантами, та тих, хто приймає рішення про об'єм митних формальностей.

6. Забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених МК України, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України; організація застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодія з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії; повний розрахунок всіх видів митних платежів (ввізне/вивізне мито, акциз, ПДВ, спеціальні види мита) як при митному оформленні суб'єктів ЗЕД, так і при митному оформленні громадян. Модуль «Митні платежі» обліковує надходження, нарахування, сплату, повернення та перерахування митних платежів. З 2015 року – інтеграція з Електронною системою адміністрування ПДВ. Облік гарантій при транзиті та інших митних режимах. Перевірка (в тому числі автоматизована, інтегрована в АСАУР) правильності визначення митної вартості товарів.

7. Застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки; Інтегрований митний тариф. Перевірка всіх без винятку заходів нетарифного регулювання – заборон та обмежень. Перевірка дозвільних документів. З 2013 року – контроль безпеки продукції за міжвідомчою базою даних.

7.1. Здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на органи доходів і зборів відповідно до

МК України та інших законів України; повна база даних товарів, що підлягають експортному контролю. Перевірка необхідності застосування експортного контролю та наявності документів експортного контролю. З 2015 року – використання бази даних USA Customs and Border Protection при контролі переміщення чутливих товарів (Project Wisconsin).

8. Здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; Модулі «Облік валютних цінностей» та «Боротьба з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом». Передача інформації у відповідний державний уповноважений орган. Передача інформації в НБУ про операції, які підлягають валютному контролю.

9. Сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів. Ведення реєстру товарів, що є інтелектуальною власністю відповідних правовласників. Автоматизована перевірка дотримання прав інтелектуальної власності при митному оформленні.

10. Запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України. Реєстрація та супроводження в судах справ про контрабанду та порушення митних правил. Інтеграція відомостей з цієї бази даних в модуль АСАУР. Ведення бази даних орієнтувань, її використання в АСАУР. З 2014 року – введений графічний модуль дослідження зв'язків осіб (функціонально аналогічний наявним в правоохоронних органах ЄС та США) з використанням митних та податкових баз даних.

11. Здійснення в межах повноважень, визначених МК України, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами, надання дозволів на здійснення зазначених видів діяльності; видача сертифікатів уповноваженого економічного оператора. Ведення бази даних дозвільних документів, котрі адмініструє митниця (ліцензії

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

на МЛС та МБТ, дозволи на митно-брокерську діяльність). Використання цієї інформації при перевірці поданих до митного оформлення документів. Модуль складського обліку з можливістю отримання первинних облікових документів від власників складів.

12. Ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності. АСМО «Інспектор» містить еталонний примірник Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) в структурованому вигляді. В структурованому електронному вигляді наявні Пояснення до УКТЗЕД, Інтегрований митний тариф, заходи нетарифного регулювання. Активне використання цих баз даних в процесі митного контролю та оформлення. Автоматизовано контроль за правильністю класифікації товарів.

13. Ведення митної статистики та обмін даними митної статистики з митними органами інших країн. Реалізовано понад 100 форм звітності. Можливість отримання всієї необхідної в роботі інформації в кілька кліків мишею. База даних є основою для ведення державної митної статистики та надання інформації іншим державним органам відповідно до їх компетенції. Потужне серверне обладнання на центральному рівні дає можливість практично миттєвого отримання будь-яких зрізів інформації.

14. Проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження. Наявний модуль «Рішення про визначення країни походження товарів». З 2012 року АСМО «Інспектор» містить модулі «Сертифікати EUR.1» та «Уповноважені експортери», в яких накопичуються та обробляються всі видані в Україні сертифікати походження та свідоцтва уповноважених експортерів відповідно до Угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі (Норвегія, Швейцарія, Ліхтенштейн та Ісландія), а також Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

15. Здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав. Наявний автоматичний інформаційний обмін з наступними міністерствами та відомствами України: Міністерством внутрішніх

справ, Міністерством інфраструктури, Державним агентством лісових ресурсів, Національною комісія, що здійснює державне регулювання зв'язку та інформації тощо. Обмін інформації з митними адміністраціями РФ, Молдови, Білорусі, Польщі і з IRU.

16. Впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур, надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису; Єдина автоматизована інформаційна система ДФС (в т.ч. АСМО «Інспектор») повністю розроблена власними силами Держмитслужби, Міндоходів та ДФС. Використовує найбільш потужні бази даних (Oracle та Microsoft SQL Server). Створена на сучасній платформі Microsoft.NET з використанням розподіленої архітектури. Телекомунікаційним середовищем є Відомча телекомунікаційна мережа, відокремлена від мережі Інтернет. Взаємодія з декларантами здійснюється в електронному вигляді шляхом обміну відповідними комунікатами, захищеними надійними криптографічними засобами відповідно до законодавства України.

17. Управління об'єктами інфраструктури органів доходів і зборів, розбудова митного кордону. Інтеграція з технічними засобами митного контролю – ваговимірювальними пристроями, системами зчитування номерних знаків. ЄАІС містить системи відеоспостереження та відеоконтролю, контролю за використанням GPS-пломб.

18. Здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на органи доходів і зборів. Модуль «Лабораторні дослідження» з фіксацією результатів роботи митних лабораторій. Облік руху міжнародних експрес-відправлень. В 2012 році було успішно автоматизовано митне оформлення товарів у спрощеному порядку, які ввозилися для потреб підготовки та проведення «Євро-2012».

Єдина автоматизована інформаційна система (ЄАІС) ДФС, у тому числі АСМО «Інспектор», створена на сучасній платформі Microsoft.NET із використанням розподіленої мережевої архітектури центрального офісу (рис. 2.9).

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...



Рисунок 2.9. – Високорівнева мережева архітектура центрального офісу ЄАІС ДФС

Джерело: [70]

Однак, попри більш як десятилітню практику успішного використання та модернізації власних інформаційних технологій підтримки і супроводження процедур митного контролю, зокрема аналізу та управління ризиками, останнім часом все більш поширеними стають авантюри, як на наш погляд, ініціативи щодо їх, нібито, застарілості та не технологічності, корупціогенності, невідповідності сучасній комерційній практиці і міжнародним підходам тощо.

На сьогодні митними адміністраціями з різним ступенем поширеності використовуються різні інформаційні системи, як-то: TIMS / TRIPS-Customs; SOFI / SOFIX / SOFIWEB; TATIS; Microclear Customs; PC / Trade; CMS (Customs Management System) e-biscus, NCTS, ICS (Import Control System), AES (Automatic Export System), ECS (Export Control System), AIS (Automatic Import System) та ін.,

крім того, безумовно, самостійно розроблені або розроблені за замовленням митні інформаційні системи. Проте найбільш відомою є ASYCUDA (Automated System for Customs Data) та її пізніші версії ASYCUDA++ та ASYCUDA World. ASYCUDA, розроблена в рамках UNCTAD, є найбільш тиражованою інформаційною системою у світі (рис. 2.10).



Рисунок 2.10 – Країни-користувачі інформаційної системи ASYCUDA

Джерело: [71]

За офіційними даними UNCTAD, різні версії інформаційної системи ASYCUDA (ASYCUDA++ та ASYCUDA World) використовуються в дев'яносто п'ятьох країнах світу, в тому числі країнах Європи та ЄС [71]. Разом з тим, слід зазначити, що практика застосування ASYCUDA свідчить про її запровадження та подальше використання тими країнами (у переважній більшості так званими країнами третього світу з економіками, що розвиваються), які не володіють необхідними митними інформаційними технологіями та

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

через бракування відповідних ресурсів для створення власних вимушені запозичувати сторонні.

Має місце й практика, коли в подальшому відповідні країни, вичерпавши ресурсні можливості ASYCUDA та досягнувши усвідомленої можливості і необхідності подальшого розвитку, відмовляються від ASYCUDA та послуг UNCTAD щодо її підтримки на користь запровадження альтернативних ІТ-рішень. Відповідна практика мала місце, зокрема в Литовській та Латвійській Республіках, Словацькій Республіці та Естонській Республіці, Румунії тощо.

Ймовірно, що саме цими причинами зумовлені розходження інформації UNCTAD з іншими джерелами, зокрема даним WCO щодо використання відповідних митних технологій і систем [72, с. 85-87]. Саме тому в розрізі досліджуваної проблеми цікавими є порівняльні дані UNCTAD та WCO стосовно використання відповідних митних інформаційних систем безпосередньо межуючими з Україною та іншими європейськими країнами (табл. 2.10).

Таким чином, найбільш поширеною залишається практика використання власних митних інформаційних систем. Такий підхід дозволяє розбудовувати відповідні інформаційні системи митного адміністрування та управління зовнішньоекономічною діяльністю з урахуванням національних особливостей, зокрема географічних та геополітичних умов, історичних передумов, митної інфраструктури, структури зовнішньоекономічної діяльності і торгівлі тощо.

Таблиця 2.10

Порівняльні дані WCO та UNCTAD щодо використання ASYCUDA

| Країна | Інформаційна система за даними WCO | Інформаційна система за даними UNCTAD |
|----------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Республіка Молдова | ASYCUDA World | ASYCUDA World |
| Республіка Польща | ECS2/AES, ICS/, AIS, NCTS2CELINA | |
| Румунія | ECS; NCTS; RCDPS; ICS | ASYCUDA ++ |
| Словацька Республіка | ISST (Integrated System for Tariff Administration) | |

**Актуальні проблеми удосконалення
системи протидії митним правопорушенням**

Продовження табл. 2.10

| | | |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Угорщина | AIS HU (Automated Import System Hungary); AES HU (Automated Export System Hungary) | |
| Російська Федерація | UAIS (Unified Automated Information System) | |
| Республіка Білорусь | NASED (National Automated System of Electronic Declaration) | |
| Республіка Казахстан | Customs Automated Information System | ASYCUDA World |
| Латвійська Республіка | EMDAS (Electronic customs data-processing system) | ASYCUDA ++ |
| Литовська Республіка | MDAS (Customs Declaration Processing System); NTKS (National Transit Control System) | ASYCUDA ++ |
| Федеративна Республіка Німеччина | ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungs-System) | |
| Французька Республіка | DELTA | |
| Італійська Республіка | AIDA (Integrated Automation Customs Excises) | |
| Королівство Іспанія | EDI (Electronic Data Interchange) System | |
| Швейцарська Конфедерація | E-DEC & NCTS | |
| Республіка Словенія | SICIS (Slovenian Customs Information System) | |
| Естонська Республіка | COMPLEX | |
| Грузія | ASYCUDA World 4.2.1 RC | ASYCUDA World |
| Республіка Албанія | ASYCUDA World | ASYCUDA World |
| Республіка Македонія | ASYCUDA ++ | ASYCUDA ++ |
| Боснія та Герцеговина | ASYCUDA World | ASYCUDA ++ |

Джерело: [72]

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Водночас проведений аналіз свідчить про поширеність використання митними адміністраціями трансформованих версій інформаційної системи UNCTAD ASYCUDA++ та ASYCUDA World. Вказаним зумовлена потреба проведення порівняльного аналізу базових характеристик, в тому числі інтегрованості (можливості інтеграції) з іншими митними системами та базами даних, ASYCUDA та АСМО «Інспектор» (ЄАІС) (табл. 2.11) [72].

Таблиця 2.11

Порівняльні характеристики елементів ASYCUDA World та ЄАІС / АСМО «Інспектор»

| Критерій оцінки | ASYCUDA World | ЄАІС / АСМО «Інспектор» |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Розробник та належність прав власності, в т.ч. інтелектуальної | UNCTAD (ООН) | Держмитслужба України (тепер – ДФС) |
| Рік виробництва / модернізації | Версії 1 і 2 ASYCUDA -80-ті рр., Версія ASYCUDA ++ 1995-2000 рр., ASYCUDA World версія ЄС 2003 р., ASYCUDA World розширена версія ЄС 2014-2015 рр. | Розроблено у 2005 р., введено в експлуатацію 2006 року. Оновлення/модернізація системи здійснюється на постійній основі |
| Архітектура системи | Централізована | Розподілено-централізована |
| Можливість локальної (часткової) імплементації в окремому регіоні та/або митному органі | Виключно централізована імплементація | Виключно централізована імплементація |
| Взаємна сумісність ASYCUDA World та АСМО «Інспектор»/ ЄАІС | Не сумісна, не доцільна | Не сумісна, не доцільна. Можливе налагодження комунікації систем (передачі інформації лише в одному напрямку від ASYCUDA World до АСМО «Інспектор») за рахунок розробки підсистем-конверторів форматів даних |
| Можливість оперативної модернізації з урахуванням законодавчих змін та технологій митного контролю | Повна невідповідність, вимагає узгодження з та залучення розробника або обслуговуючої компанії (спеціалістів) | Повна відповідність, забезпечується на рівні та силами центрального ІТ підрозділу не вимагає залучення сторонніх компаній (спеціалістів) |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Відповідність вимогам митного та іншого законодавства України | Не відповідає, вимагає узгодження та адаптації | Повна відповідність |
| Підтримка електронного (безпаперового) декларування | Підтримується, вимагає адаптації до законодавства України | Підтримується, використання сканкопій документів |
| Наявність модуля для проведення митних процедур в пунктах пропуску | Часткова відповідність, вимагає доопрацювання та адаптації | Часткова відповідність, вимагає доопрацювання |

Джерело: [72]

Одним з ключових недоліків ASYCUDA є неможливість її оперативної модернізації з урахуванням законодавчих змін і удосконалення технологій митного контролю, оскільки, на відміну від ЄАІС АСМО «Інспектор», це вимагає узгодження з та залучення розробника або обслуговуючої компанії. Тоді, як модернізація ЄАІС АСМО «Інспектор» успішно здійснюється силами відомчого ІТ підрозділу та його спеціалістів.

Оскільки розробником і адміністратором ЄАІС АСМО «Інспектор» є українські фахівці, які достеменно опанували вітчизняні технології митного контролю та мають безпосередній програмний доступ до ЄАІС АСМО «Інспектор», то завжди існує можливість оперативної модернізації, розширення та налаштування системи відповідно до вимог комерційної практики, розвитку митних технологій і технологій митного контролю.

Використання власної інформаційної системи забезпечує вищий ступінь інформаційної безпеки, надійності і захищеності вкрай чутливої інформації і даних, що отримуються, зберігаються та використовуються в рамках відповідної національної системи, зокрема у зв'язку з процедурами митного контролю та митного оформлення.

У контексті відповідних ініціатив щодо запровадження стороннього ПО, головний ІТ фахівець ДФС, Івашкович О.М. зазначає, що у фіскальній службі достатня законодавча база для одного лише виключення, а саме запровадження NCTS. Івашкович О.М. також зауважує, що на сьогодні діє Постанова КМУ № 527, яка забороняє

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

підключення до Інтернет мережі внутрішніх обчислювальних мереж. Обмін даними (у тому числі щодо електронного декларування) здійснюється за допомогою електронних поштових відправлень, а не он-лайн [73].

Беззаперечною перевагою національної митної інформаційної системи є її інтегрованість з іншими інформаційними системами та базами даних (рис. 2.11). Це забезпечує постійний обмін документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами, міністерствами та відомствами, митними адміністраціями іноземних держав.

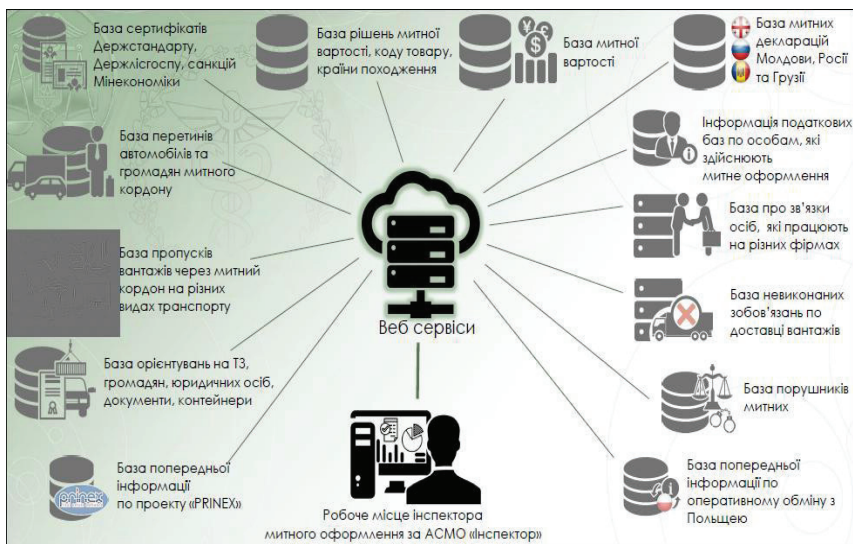


Рисунок 2.11 – Складові інформаційного обміну ЄАІС АСМО «Інспектор»

Джерело: [70].

Відзначимо, що Україна має значний досвід і практику розроблення митних інформаційних технологій, які наразі успішно використовуються та/або впроваджуються. Одночасно одним з ключових недоліків запозичення стороннього програмного продукту, зокрема тиражованого UNCTAD, є складність, а подекуди і немож-

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

ливність, такої інтеграції з існуючими, в тому числі невідомими, інформаційними системами і базами даних (табл. 2.12).

Система ASYCUDA, за словами головного ІТ фахівця ДФС Івашковича О.М., не інтегрується з функціонуючими інформаційними системами ДФС. Фіскальна служба вивчала досвід щодо використання системи ASYCUDA Словаччиною, Румунією, Литвою та Латвією [72]. Так, ASYCUDA використовувалась названими країнами, проте впродовж 2005 – 2009 років вони відмовилися від такої практики через її високу вартість і значний час, необхідний для розробки ПО (до 9 місяців) [73].

Таблиця 2.12

Порівняльні характеристики інтегрованості ASYCUDA World та АСМО «Інспектор» (ЄАІС) з іншими митними системами та базами даних

| Критерій оцінки | ASYCUDA World | АСМО «Інспектор» |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Інтегрованість нормативно-правового масиву (перегляд текстів, аналіз, посилань тощо) | Часткова відповідність (законодавство ЄС), вимагає адаптації | Повна інтегрованість нормативно-правової бази та її оновлення |
| Сумісність із базами даних заходів тарифного (МТУ, ставки податків і зборів) та нетарифного регулювання ЗЕД | Не сумісна, вимагає інтеграції та адаптації | Повна сумісність та інтегрованість |
| Інтегрованість з базами даних податкового блоку: реєстрація суб'єктів господарювання та виявлення взаємозв'язків між ними, системи електронного адміністрування акцизу і ПДВ та ін. | Не сумісна, вимагає інтеграції та адаптації | Повна сумісність та часткова інтегрованість |
| Інтеграція з системами контролю і обліку (система контролю доставки, система обліку транспортних засобів та ін.) | Не сумісна, вимагає інтеграції та адаптації | Повна сумісність та інтегрованість |
| Інтеграція з системами інформаційного обміну з іншими відомствами та контролюючими органами | Не сумісна, вимагає інтеграції та адаптації, підтримка функцій «Єдиного вікна» | Повна сумісність та часткова інтегрованість, підтримка системи «Єдиного вікна» |
| Сумісність з Інформаційною системою портового співтовариства (ІСПС) | Не сумісна, вимагає інтеграції та адаптації | Повна сумісність, часткова інтегрованість, в процесі впровадження |

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Продовження табл. 2.12

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Сумісність з технічними системами митного контролю (системи зчитування номерних знаків, сканери, вагові пристрої, система захисту транзитних переміщень, система відеоконтролю та ін.) | Часткова сумісність, вимагає інтеграції та адаптації | Повна сумісність та часткова інтегрованість |
| Відповідність формату обміну даними з європейськими системами (NCTS, ICS, ECS та ін.) | Повна відповідність | Часткова відповідність, в процесі впровадження |
| Підтримка WCO Cargo Targeting System (CTS) | Повна відповідність | Часткова відповідність, в процесі впровадження |
| Обмін інформацією з митними адміністраціями інших країн, Інтерпол тощо | Обмін ціною інформацією з країнами-користувачами | Обмін інформацією з РФ, Молдовою, Польщею, Білоруссю (проект PRINEX та ін.) |
| Сумісність з ПЗ декларантів та митних брокерів (MD Declaration, MD Explorer, Diamond Bridge (DBridge), QD Professional) | Не сумісна, використовується модуль MODBRK | Повна сумісність та відповідність |

Джерело: [72]

Поряд із цілою низкою недоліків технічного та технологічного характеру, запровадження сторонніх інформаційних систем, зокрема ASYCUDA World, доречно вказати на певні організаційно-правові невідповідності. Зокрема, імплементація та використання ASYCUDA не лише не відповідає вимогам митного законодавства та положенням законодавства щодо інформаційної безпеки, а й законодавству про державні закупівлі.

Згідно правил ООН, проекти UNCTAD ASYCUDA укладаються у формі прямих угод з бенефіціарами/організаціями. Тендерні процедури та інші конкурентні торги не можуть бути застосовані. Дійсно, UNCTAD безкоштовно надає програмне забезпечення ASYCUDA бенефіціарам країнам/організаціям та пов'язаний вихідний код разом із технічною та функціональною документацією і навчальними матеріалами [74].

Разом з тим, існують витрати, пов'язані з наданням UNCTAD технічної допомоги, підтримки і навчання під час налаштування національного прототипу ASYCUDA, пілотування та розгортання проекту [74]. Зважаючи на технологічність, складність, розгалуженість та інтегрованість національних митних і пов'язаних з ними систем і баз даних, в тому числі невідомчих, питання щодо обсягу і

джерел фінансування ставлять під сумнів доцільність та економічну обґрунтованість розгортання та подальшої підтримки проекту.

Налаштування національного прототипу ASYCUDA та його подальша підтримка вимагають постійних інвестицій і фінансування, загальні обсяги яких практично неможливо визначити. Зокрема, лише Одеська митниця планувала закупівлю послуг щодо технічної допомоги у сфері інформаційних технологій UNCTAD на суму 17,5 млн гривень [75]. Для розуміння порядку цифр вартість впровадження ASYCUDA, наприклад, в Республіці Молдова станом на 2010 рік вже складала 9,1 млн дол. [76].

Як вже згадувалось, коли в ДФС надійшли перші пропозиції щодо запровадження ASYCUDA в Україні, то відповідними фахівцями був проведений детальний аналіз системи. Аналіз показав, як мінімум, 15 пунктів «проти» її встановлення замість існуючої. А, враховуючи, що від ASYCUDA вже відмовилися ряд європейських країн, про що свідчать офіційні відповіді на запити ДФС, – немає потреби в ній і в Україні.

Система застаріла, оскільки вона розробляється з 1981 року. Єдина істотна модернізація була проведена відносно нещодавно після багаторічного тиску країн-користувачів. Відсутність потрібних баз даних, неможливість інтеграції з іншими як внутрішніми, так і зовнішніми державними системами, повна залежність від неї та її розробників при встановленні і оновленні змусили європейські країни відмовитися від системи. В ЄС всі країни використовують вітчизняні системи для такого типу обробки митних даних [77].

Окремо слід зазначити, що строки розгортання проекту та впровадження ASYCUDA в середньому складають близько двох років. Проте, зважаючи на зазначені обставини, відсутність більш-менш стабільної і передбачуваної митної політики та системи державного управління в цілому, існують значні ризики знищити існуючу систему та натомість не запровадити повноцінне функціонування нової.

Так, наприклад, мали місце проблеми з адаптацією цієї системи в Республіці Молдова, аудит реалізації проекту ASYCUDA World в якій показав значні недоліки і ризики, які перешкоджають досягненню поставлених завдань, зокрема щодо розроблення дванадцяти моду-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

лів компанією «UTI Systems», впровадження яких повинно було перетворити систему ASYCUDA World у Республіці Молдова на комплексне інтегроване рішення [72, с. 91-93]. Однак, враховуючи проблеми сумісності та не відповідність технічних можливостей впровадження таких модулів, як «Garanti» та «Economist» стало неможливим. Як наслідок – відбулось зростання впливу ризиків в Митній інтегрованій інформаційній системі Молдови, зросли витрати на управління, розвиток та утримання системи, виникла потреба в залученні більшої кількості людських ресурсів, а саме – профільних спеціалістів різних галузей, збільшились вразливість даних та час на реалізацію деяких процесів [76]. Зазначимо, що в Молдові використання інформаційної системи ASYCUDA відбулось в 2006 році, а вже у 2015 році в електронному форматі було задекларовано 65% від загального обсягу експорту, щодо імпорту лише 7% із загального обсягу імпортованих митних декларацій подавались в електронному вигляді [78]. З урахуванням розмірів країни, протяжності її кордону, митної інфраструктури, обсягів товарообороту та фінансування, а також строк реалізації проекту ASYCUDA, в країні досягнуто значних результатів.

Стосовно електронного декларування в Україні, то його застосування розпочалось з 2010 року. Першим державним органом, що здійснив впровадження електронного документообігу із бізнесом, була Держмитслужба. Наразі, обсяг електронних декларацій складає близько 96% від загального обсягу митних декларацій відповідно до європейської практики. Варто теж відмітити використання спрощеної системи митного оформлення митної декларації типу ЕА. Національна електронна система контролю транзиту, яка є першою в Європі, діє в Україні з 1998 року. Також здійснюється інформаційний обмін з митними адміністраціями таких країн, як: РФ, Молдова, Білорусь, Польща, Міжнародний Союз автомобільного транспорту (IRU). Починаючи з 2015 року в Україні функціонує Електронний реєстр осіб, які здійснюють операції з товарами. Даний реєстр дає можливість суб'єкту самостійно стати на облік учасника ЗЕД шляхом подання електронної заяви, яка підлягає обробці за 1 хвилину та за допомогою модифікації даних здійснюється автоматичне отримання даних з інших міжвідомчих баз даних та задіяних державних реєстрів.

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

Запровадження у 2006 році вітчизняна автоматизована система аналізу та управління ризиками (АСАУР), що є складовою частиною АСМО «Інспектор», порівняно з існуючими системами, має низку переваг (табл. 2.13). Оскільки вона використовується як при митному оформленні товарів та транспортних засобів, так і в пунктах пропуску через державний кордон та немає аналогів в Європі. АСАУР дає можливість створювати ряд профілів ризику будь-якої складності з використанням практично будь-яких джерел інформації [72].

Таблиця 2.13

Порівняльні характеристики інструментів в рамках системи управління ризиками ASYCUDA World та ЄАІС АСМО «Інспектор»

| Критерій оцінки | ASYCUDA World | АСМО «Інспектор» |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Наявність інструментів управління ризиками | Відповідає | Відповідає |
| Відповідність інструментів управління ризиками вимогам законодавства України | Часткова відповідність, вимагає адаптації | Повна відповідність із вимогами законодавства |
| Наявність модуля аналізу ризиків в пунктах пропуску | Часткова відповідність, вимагає адаптації | Відповідає, вимагає доопрацювання в п/п для морського і повітряного сполучення, п/п для переміщення поштових та міжнародних експрес відправлень, по пасажирів, що переміщуються комерційними ТЗ тощо) |
| Наявність модуля аналізу ризиків при митному оформленні | Частков відповідність, вимагає адаптації | Відповідає, аналіз ризиків за ЕМД або ЕК МД |
| Використання елементів нечіткої логіки при профілюванні ризиків | Не відповідає | Відповідає |
| Використання позитивної та негативної історії | Не відповідає | Відповідає |
| Використання елементів випадкового відбору | Відповідає | Відповідає |
| Використання "Gold List" companies | Відповідає, використовується | Відповідає, не використовується |

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Продовження табл. 2.13

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Використання профілів ризику різної складності та конфігурації | Часткова відповідність, використовуються загальні профілі ризику | Повна відповідність, можливе профілювання шляхом застосування конструктора профілів ризику, в тому числі із використанням доступу до наявних джерел інформації |
| Використання рамкових профілів ризику | Часткова відповідність, вимагає адаптації | Відповідає |
| Використання центральних та регіональних профілів ризику | Часткова відповідність, вимагає адаптації | Повна відповідність |
| Можливість аналізу ризиків за попередньою інформацією | Часткова відповідність, вимагає адаптації до законодавства України, використання ENS | Відповідає, модуль «Попередні ВМД», впроваджується використанням ENS |
| Використання інструментів автоматизованого та комбінованого (таргетинг) контролю | Часткова відповідність, вимагає адаптації до законодавства України | Повна відповідність і законодавча регламентованість |

Джерело: [72]

Наразі, АСАУР інтегрується з базами даних податкової інспекції, використовуючи алгоритми нечіткої логіки, що дає можливість варіювати ступінь ризику в залежності від позитивної та негативної історії об'єктів та суб'єктів митного контролю. Перевагами АСАУР є розроблені механізми аналізу ризиків на центральному і регіональному рівнях з використанням експрес-модуля «Конструктор профілів ризику», націлювання ризиків на основі попередньої інформації [72].

Застосування одного з інструментів системи управління ризиками, а саме профілювання уможливорює з практичної точки зору ефективно управляти ризиками. Під профілями ризиків розуміють чітко визначений набір індикаторів ризику, які відбираються на основі зібраної, проаналізованої та класифікованої інформації. Проте, профіль ризику характеризується не лише набором індикаторів ризику, але й сукупністю заходів щодо мінімізації ризиків [79, с. 200-201]. В залежності від можливості автоматизації профілі ризику розподіляються на документальні та електронні.

Відповідальність за розробку документальних профілів ризику покладається на структурні підрозділи фіскальної служби, у тому числі на митниці ДФС. Зазначені профілі погоджуються з центральним підрозділом із питань координації застосування системи управління ризиками. При цьому профілі ризику, розроблені структурним підрозділом ДФС, застосовуються у всіх митницях (митних постах) ДФС, якщо інше не визначено самим профілем ризику, тоді як документальні профілі ризику, розроблені митницями ДФС, застосовуються у зоні діяльності митниці ДФС, яка його розробила [80, Ст. 2323, п. 1-2 Розділ II].

Відповідно центральним підрозділом із питань координації системи управління ризиками розробляються електронні профілі ризику, використання яких відбувається у всіх митницях (митних постах) ДФС, якщо інше не визначено самим профілем ризику.

Так само на практиці використовуються звичайні та рамкові профілі ризику, використання яких відбувається в залежності від потреби наповнення профілів ризику значеннями ризику. При цьому в звичайних профілях ризику не передбачено його наповнення під час використання, в той час як функціональні можливості рамкових профілів ризику дають можливість визначати конкретні значення окремих індикаторів ризику, а також інших параметрів профілю ризику в процесі використання.

Наповненість профілів ризику значеннями індикаторів, тобто спосіб наповнення профілів, розподіляє їх на регіональні та центральні профілі ризику. Так, структурними підрозділами ДФС, в компетенції яких входить здійснення досліджень та експертної діяльності, здійснюється наповненість центральних профілів ризику. Відносно регіональних профілів ризику їх наповненість здійснюється митницями ДФС. Незважаючи на вищезазначені профілі ризику, в практичній діяльності митниць мають місце фонові профілі ризику. Такі профілі не передбачають формування відповідного переліку митних формальностей, які визначаються результатами застосування таких профілів ризику. Здійснення заходів оперативного реагування відбувається за результатами моніторингу області ризику, які додатково вивчаються та уточнюються за допомогою використання саме фонових профілів ризику.

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Про ймовірність порушення законодавства України з питань державної митної справи у конкретному випадку свідчить числове значення, яке визначається порядком обчислення ступеня ризику, що обов'язково міститься в кожному профілю ризику. Визначений ступінь ризику дає можливість відповідному органу митного спрямування ДФС вжити адекватних такому ризику заходів з використанням необхідних форм контролю. Той чи інший ступінь ризику в будь-якому з профілів ризику визначається в залежності від особливостей комбінації індикаторів, які спрацювали та їх значень [79, с. 205].

За профілем ризику, під час оцінки ризику, визначається позитивна чи негативна історія суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, інформація про яку міститься в модулі аналізу ризику. В тому випадку, якщо суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності здійснював порушення законодавства України з питань державної митної справи, його історія буде негативною і пов'язаною з певним видом ризику, передбаченим профілем ризику. Якщо ж у суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності відсутні порушення законодавства України з питань державної митної справи, що пов'язані з ризиком, який передбачено профілем ризику та відсутністю фактів митного оформлення, які це підтвердили, то історія суб'єкта вважається позитивною. Проте ефект негативною історією відповідно до профілю ризику може перекриватись значенням позитивної історії в тому випадку, якщо суб'єкт уже проходив поглиблену перевірку під час здійснення митного контролю та оформлення і під час такої перевірки не було виявлено митних правопорушень згідно законодавства України [79, с. 206].

З метою подальшого удосконалення та розвитку системи управління ризиками, що використовується митницями для визначення форм та обсягів митного контролю для попередження митних правопорушень та прискорення програмної реалізації окремих профілів ризику та доповнень до профілів ризику, фіскальною службою було розроблено проект наказу ДФС «Про затвердження Порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику АСМО «Інспектор». Суть цього наказу полягає в удосконаленні підходів до автоматизації процесів аналізу та оцінки ризиків, у тому числі шляхом залучення мит-

ниць до профілювання ризиків, спрощення та прискорення програмної реалізації окремих профілів ризику та їх доповнень [81].

Передбачається, що уповноважені посадові особи митниць вносять інформацію до модуля «Конструктор профілів ризику» згідно доповнень до профілю ризику «Заходи оперативного реагування (на регіональному рівні)», які підписані керівником митниці або особою, яка виконує його обов'язки. Перед внесенням до модуля «Конструктор профілів ризику» доповнення до профілю ризику здійснюється тестування його селективності на історичному масиві інформації щодо митних оформлень за період, не менш, як три місяці [82, п. 2.5].

Таким чином, система аналізу та оцінки ризиків є методологічною основою здійснення митного контролю з метою попередження митних правопорушень на митних постах. Оскільки саме за результатами оцінки ризику в окремо взятому випадку митного контролю товарів чи транспортних засобів та за результатами контролю із застосуванням АСАУР, вітчизняними митницями приймається рішення щодо форм та обсягів митного контролю.

Застосування АСАУР чи іншого ПК у ДФС під час митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів із використанням інформаційних технологій дає можливість сформулювати перелік митних формальностей, що визначаються за результатами автоматизованого контролю із застосуванням інструментів управління ризиками, та запобігає факту настання порушення митних правил при перетині через митницю.

Перелік митних формальностей, на підставі вимог нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та оформлення товарів та транспортних засобів, може доповнюватись чи корегуватись митницею ДФС. Слід зазначити, що митні формальності підлягають корегуванню чи доповненню лише за результатами проведення комбінованого або неавтоматизованого контролю із застосуванням системи управління ризиками. Оцінка ризику здійснюється згідно документальних профілів ризику, орієнтувань, переліків індикаторів ризику, методичних рекомендацій, за результатами аналізу поданих для митного контролю документів (їх копій), відомостей та за результатами застосування технічних засобів митного контролю.

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Визначені у переліку митних формальностей форми та обсяги контролю, які сформовані за результатами застосування системи управління ризиками підлягають виконанню посадовими особами митниці під час здійснення митного контролю та оформлення товарів та транспортних засобів з метою попередження митних правопорушень. При цьому враховується вид митної формальності та повідомлення до неї.

Варто звернути увагу на потенційну можливість посадової особи митниці, яка здійснює митний контроль та оформлення, доповнювати чи коригувати перелік митних формальностей за результатами застосування системи управління ризиками, згідно Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення й реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [82, Ст. 2323.]. Ця норма є позитивною, оскільки сприяє можливості постійного удосконалення, підвищення ефективності АСАУР, максимальній відповідності функціонування цієї системи потребам та умовам сьогодення.

Якщо ж у переліку митних формальностей за результатами застосування системи управління ризиками наявні митні формальності, до виконання яких необхідним є залучення посадових осіб або структурних підрозділів митниці ДФС, що перебувають або розташовані поза місцем здійснення митного контролю, то посадова особа митниці ДФС, визначена для здійснення митних формальностей, повідомляє про такі митні формальності керівника підрозділу митного оформлення, або особу, яка виконує його обов'язки і вживає заходів щодо невідкладного інформування про такі митні формальності відповідних посадових осіб або керівників структурних підрозділів митниці. Посадова особа або керівник структурного підрозділу митниці ДФС у разі отримання відповідної інформації невідкладно вживає заходів щодо забезпечення участі посадових осіб у проведенні митних формальностей.

За результатами застосування системи управління ризиками окремі митні формальності, що передбачені переліком митних формальностей, можуть не здійснюватись лише у тому випадку коли дане переміщення підпадає під винятки, які визначені нормативно-правовими актами з питань державної митної справи, згідно яких

здійснення митної формальності є неможливим або недоцільним. У разі невиконання митної формальності з Переліку митних формальностей за результатами застосування системи управління ризиками з інших причин в АСМО «Інспектор» товарів та транспортних засобів або іншому ПКУ ДФС відповідним чином фіксується детальна інформація про такі причини.

Посадова особа митниці ДФС має право самостійно формувати Перелік митних формальностей здійснюючи неавтоматизований контроль за результатами застосування системи управління ризиками. Така ситуація може виникати при виявленні некоректної роботи АСАУР у результаті чого форми та обсяги митного контролю не можуть бути визначені автоматизовано. В такому випадку посадовими особами митниці здійснюється оцінка ризику відповідно до: документальних профілів ризику, орієнтувань, переліків індикаторів ризику, методичних рекомендацій, у тому числі за результатами аналізу поданих для митного контролю документів (їх копій), відомостей, результатів застосування технічних засобів митного контролю та на підставі вимог нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів. Сформований перелік митних формальностей в установленому порядку погоджується з керівником (заступником керівника, старшим зміни) пункту митного оформлення або особою, яка виконує його обов'язки.

До центрального підрозділу з питань координації застосування системи управління ризиками, який здійснює аналіз та контроль повноти виконання митних формальностей, що визначаються за результатами застосування системи управління ризиками, надходять зауваження, проблемні питання чи пропозиції з питань застосування системи управління ризиками від митниць ДФС. Структурні підрозділи ДФС, спеціалізований орган фіскальної служби також здійснюють аналіз та контроль повноти виконання митних формальностей, визначених за результатами застосування системи управління ризиками, за відповідними напрямками контролю у межах компетенції.

У Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, закріплено поняття «таргетинг», котрий

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

є способом аналізу та оцінки ризиків, відповідно до якого попередньо проаналізовані, у тому числі із застосуванням АСАУР, зовнішньоекономічні операції підлягають додатковій оцінці на предмет наявності ризиків з використанням доступних митницям як органам митного спрямування ДФС джерел інформації [82, Ст. 2323., абз. 1 п. 3]. Таргетинг належить до комбінованого контролю із застосуванням системи управління ризиками та полягає у поєднанні автоматизованого та неавтоматизованого контролю із застосуванням системи управління ризиками.

З метою забезпечення здійснення таргетингу у ДФС на центральному та регіональному (на базі митниць ДФС) рівнях передбачено створення таргетинг-центрів – уповноважених підрозділів та робочих груп, основним завданням яких є здійснення таргетингу [82, Ст. 2323., п. 13].

Використання такої технології митного контролю як АСАУР, що базується на аналізові достовірних відомостей та інформаційних технологій, дає можливість провести оцінку наявності ознак ризиків та визначити заходи стосовно запобігання настанню ризикової ситуації. Дана особливість цієї системи дозволяє виявляти ймовірне митне правопорушення, що у свою чергу сприяє підвищенню ефективності прийняття рішення щодо припинення порушень законодавства України при перетині товарів та транспортних засобів через митний кордон.

Отже, застосування систем управління ризиками спрямоване на забезпечення вибіркості митного контролю, а також на супроводження і підтримку прийняття ефективних рішень щодо достатності форм та обсягів митного контролю та їх адекватності виявленим ризиками задля забезпечення додержання вимог митного законодавства.

Наразі застосування системи управління ризиками в більшій мірі розглядається в контексті розбудови автоматизованої системи для відбору ризикових переміщень товарів та транспортних засобів з метою визначення необхідних форм та обсягу митного контролю відносно них. При цьому ігнорується те, що така система автоматизованого відбору ризикових операцій виступає лишень одним із механізмів митного адміністрування. Однак не можна недооцінювати значення такої системи управління ризиками.

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

Визначені протиріччя пов'язані, зокрема і з тим, що митне законодавство на сьогодні не містить нормативно закріпленого визначення «система управління ризиками». Втім визначається, що АСАУР становить собою сукупність програмно-інформаційних комплексів, що забезпечують функціонування СУР під час митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів [82, Ст. 2323.]. Законодавчого закріплення теж отримало визначення контролю із застосуванням системи управління ризиками [38, ст. 552, ч. 4 ст. 337].

З практичної точки зору контроль із застосуванням такої системи управління ризиками здійснюється з використанням автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, яка інтегрована до АСМО «Інспектор». У результаті такий підхід дає можливість проводити комплексний аналіз ризиків та формувати перелік митних формальностей, які адекватні ступеню і характеру оцінених ризиків (рис. 2.12) [72].

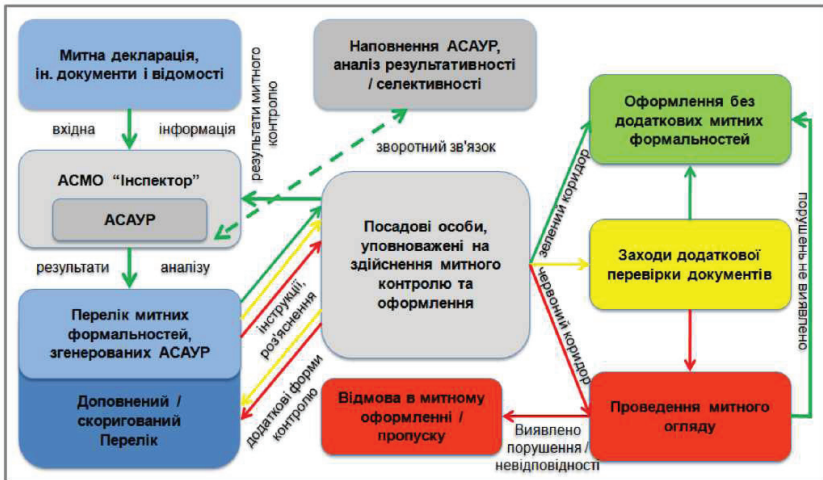


Рисунок 2.12 – Схема організації митного контролю та митного оформлення із застосуванням системи управління ризиками
Джерело: [72]

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Тобто, АСАУР – це сучасна інформаційна технологія, яка розроблена вітчизняними розробниками з урахуванням особливостей здійснення митного контролю при перетині товарів і транспортних засобів через митний кордон. Зазначена система базується на світовому досвіді багатьох провідних країн, відповідає міжнародним підходам до організації митного контролю та оформлення і застосовується в практичній діяльності вітчизняної митниці. Це дозволяє впроваджувати власні унікальні рішення з урахуванням переваг і недоліків відповідних систем інших країн. Система неодноразово отримувала схвальну оцінку від міжнародних експертів як приклад кращої сучасної практики.

За результатами автоматизованого аналізу та оцінки система сигналізує про можливі ризики митних правопорушень. АСАУР забезпечує автоматизоване зіставлення даних по конкретному переміщенню на предмет їх співпадіння з закладеними в АСАУР алгоритмами перевірки. Відповідно, вороже сприйняття окремими суб'єктами системи управління ризиками як механізму припинення або заборони ризикових транзакцій не відповідає меті її застосування, яка полягає у забезпеченні вибірковості митного контролю та обмеження його мінімумом митних формальностей, необхідних для забезпечення режиму законності та гарантування національних митних інтересів і безпеки держави.

Загалом, враховуючи вищевикладений матеріал, можна зробити такі висновки щодо автоматизації діяльності ДФС:

- доведено необхідність існування власного програмного забезпечення ЄАІС ДФС та АСМО «Інспектор», яку створено з урахуванням досвіду провідних країн світу та з можливістю забезпечення автоматизації абсолютної більшості функцій митниці як на місцевому, так і на центральному рівні, зокрема аналізу та управління ризиками з метою попередження митних правопорушень;

- проведений порівняльний аналіз найбільш розповсюдженої в світі автоматизованої системи ASYCUDA та вітчизняної ЄАІС АСМО «Інспектор», дав можливість визначити їх функціональні характеристики, що безумовно свідчать на користь вітчизняної ЄАІС, яка створена на сучасній платформі Microsoft.NET із використанням розподіленої архітектури;

- визначено, що сучасна система управління ризиками, яка спрямована на забезпечення інтересів усіх учасників митних правовідносин, не лише митних органів, але й доброспорядних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та держави в цілому, становить собою належним чином упорядковану сукупність та організаційну єдність інструментів і методів управління ризиками з переважним використанням автоматизованого та комбінованого способів контролю з метою дотримання вимог чинного законодавства усіма учасниками митних правовідносин та забезпеченню попередження та виявлення митних правопорушень при перетині товарів та транспортних засобів через митницю ДФС;

- доведено, що процес здійснення митного контролю із застосуванням системи управління ризиками, яка практично реалізується за допомогою АСАУР інтегрованої до АСМО «Інспектор», ґрунтується на використанні профілів ризиків та відповідних інструментів управління ризиками, результатом використання якої є забезпечення вибіркової митного контролю та наявності мінімуму необхідних митних формальностей, що пришвидшує процес переміщення товарів і транспортних засобів через митницю ДФС та підвищує ймовірність виявлення митних правопорушень.

2.4 Підвищення ефективності використання технічних систем митного контролю із метою протидії порушенням митних правил

1.4.1 Побудова алгоритму визначення ефективності застосування технічних систем митного контролю

Ефективність здійснення митного контролю залежить від великої кількості факторів, одним із яких є рівень забезпечення працівників митниць Державної фіскальної служби України (далі – ДФС)

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

технічними засобами. Їх застосування істотно збільшує ймовірність виявлення правопорушень, скорочує витрати часу та трудові витрати, зменшує можливості службових зловживань. Водночас, зазначені результати досягаються за умови наявності необхідних технічних засобів і їх належного технічного стану.

Поряд із тим, детальний аналіз теоретичного та практичного аспектів застосування технічних засобів при здійсненні митного контролю вказує на необхідність пошуку заходів підвищення ефективності їх використання, які повинні ґрунтуватись на усуненні виявлених недоліків їх придбання, експлуатації та зберігання.

Здійснення митного контролю працівниками ДФС ґрунтується на виконанні чітких вказівок та рекомендацій. З огляду на це, розрахунок ефективності застосування ТЗ/ТСМК найбільш зрозуміло можна представити саме у вигляді алгоритму. Термін «алгоритм» походить від імені узбецького математика Аль Хорезмі, який у IX ст. розробив правила арифметичних дій над числами у десятковій системі числення [83]. Подальшого поширення зазначений термін набув із розвитком інформатики, у якій алгоритм на основі системи правил послідовності операцій та точного їх виконання, вирішує завдання відповідного класу.

При проектуванні зазначеного терміну на управлінську діяльність доцільно розуміти алгоритм як правила чіткого виконання в установленому порядку певної системи дій, що дають змогу розв'язувати сукупність відповідних задач, досягати потрібного результату. Формулюється алгоритм для конкретного виконавця. Це зрозумілий і точний припис виконавцю здійснити послідовність дій, спрямованих на досягнення певної мети або розв'язання задачі (вирішення завдання) [84].

Враховуючи усе зазначене, пропонуємо широке та вузьке розуміння алгоритму визначення ефективності застосування технічних систем при здійсненні митного контролю.

У широкому розумінні – це інтегрована сукупність пов'язаних логічними зв'язками дій чи операцій по визначенню ефективності усієї сукупності етапів (придбання, експлуатації, обслуговування, ремонту, утилізації) застосування технічних систем.

У вузькому розумінні алгоритм визначення ефективності застосування технічних систем при здійсненні митного контролю – це визначена послідовність дій із аналізу кількісних та якісних операцій при здійсненні митного контролю із застосуванням ТЗ/ТСМК щодо об'єктів (товарів, транспортних засобів в АПП на ДКУ) у співвідношенні до затрачених матеріальних та людських ресурсів.

Наведені тлумачення та викладені раніше результати дослідження дозволяють сформувавши ряд важливих передумов (припущень) щодо будови алгоритму, а саме:

1) необхідно розрізнити визначення ефективності застосування за об'єктом, тобто одиниці технічного засобу чи групи технічних засобів/ систем (виду або структурного підрозділу);

2) потрібно враховувати критерії за якими визначається ефективність ТЗ/ТСМК, тобто соціальні, економічні, технічні, що у свою чергу формуватиме можливості та порядок розрахунку;

3) існують відмінності в розрахунку ефективності застосування ТЗ/ТСМК на різних етапах, зокрема при їх придбанні або ж у процесі їх експлуатації.

На етапі придбання ТЗ/ТСМК виникає необхідність визначення їх ефективності (потенційної) з метою порівняння і вибору із декількох альтернативних варіантів. З огляду на неможливість визначення грошових надходжень, що отримуються при використанні одного чи декількох ТЗ/ТСМК, критерієм для порівняння є витрати експлуатації (потенційні, нормативні).

Відповідно до зазначеного вище, пропонуємо алгоритм визначення ефективності ТЗ/ТСМК при їх придбанні наведений на рисунку 2.13.

Підґрунтям для проведення розрахунку є управлінське рішення, після прийняття якого аналізується інформація із різноманітних джерел про можливі варіанти ТЗ/ТСМК різних виробників та моделей з метою формування якомога ширшого переліку альтернатив. На рисунку 2.13 окремо виділено аналіз різних джерел інформації, адже, якщо даних з відкритих джерел недостатньо, доцільно вжити додаткові заходи для пошуку необхідних даних.

Початковим критерієм, що висувається до ТЗ/ТСМК при проведенні аналізу є дотримання безпеки працівників та оточуючих

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

людей, а також навколишнього середовища при їх експлуатації. Ця вимога безпосередньо прописана у МК України і, крім того, варто розуміти про небажання працівників працювати із шкідливими для їх здоров'я засобами. Неврахування цього фактору може спровокувати людей на свідоме уникнення застосування зазначених ТЗ/ТСМК, а отже у кінцевому випадку отримаємо неефективне використання та даремне витрачання коштів державного бюджету на їх придбання.

З огляду на те, що придбання ТСМК планується переважно з врахуванням потреби певної митниці ДФС (митного поста) при аналізі потрібно враховувати її особливості.

До них можна віднести інтенсивність вантажопотоку, динаміку митних правопорушень, інформацію про можливі напрямки контрабанди, стан наявного обладнання, забезпеченість працівниками тощо. Зазначені параметри дозволять уникнути додаткових витрат на придбання «надмірних переваг» і є зайвими у конкретному випадку.

Для порівняння із наявними ТСМК потрібно виділити основні технічні характеристики для певної групи засобів. Варто зауважити, що до переліку порівняних характеристик обов'язково потрібно відносити ті, які були критичними в процесі експлуатації. Наприклад, серед дев'яти експертних приладів для перевірки вірогідності документів та банкнот, що є у розпорядженні митниць ДФС (станом на початок 2017 року), п'ять не працювали. Причиною у чотирьох із п'яти випадків зазначено, що вийшов із ладу монітор. Тобто при придбанні зазначених ТЗ потрібно враховувати слабкі місця їх використання, основні причини поломок.

Ще одним параметром для проведення технічного аналізу є встановлення відповідності варіантів, що розглядаються чинним нормативним забезпеченням. У наказі ДФС від 21.04.2017 № 287 окремо прописані вимоги до скануючих систем для здійснення митного контролю, які мають бути враховані; опосередковано вимоги щодо ТСМК прописані у Додатку до Типової структури Завдання на проектування будівництва (реконструкції) міжнародних (міждержавних) пунктів пропуску для автомобільного сполучення (наказ ДФС № 104 від 04.02.2016 р. Про затвердження Типової структури

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

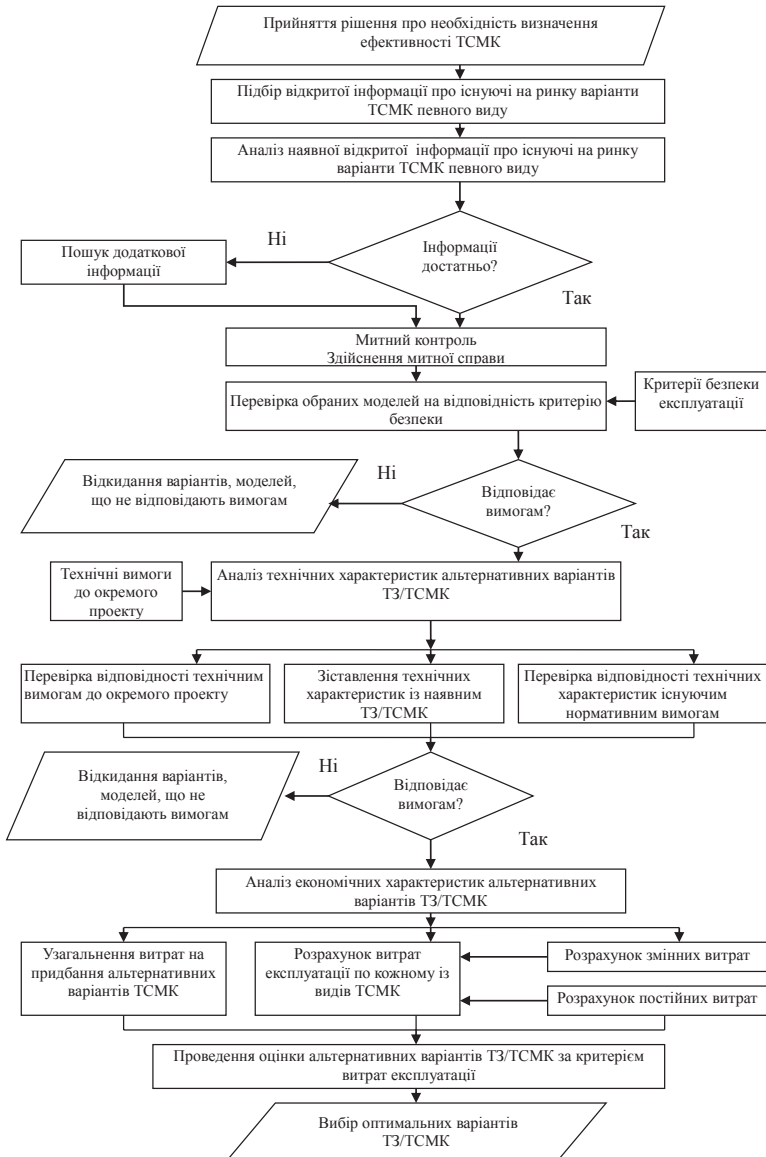


Рисунок 2.13 – Алгоритм визначення ефективності ТЗ/ТСМК на етапі їх придбання*

* Джерело: Розроблено авторами

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

Завдання на проектування будівництва (реконструкції) міжнародних (міждержавних) пунктів пропуску для автомобільного сполучення) [85].

Проведення економічного аналізу придбання технічних засобів базується на прийнятті рішень за критерієм найменшої вартості експлуатації. Це пояснюється тим, що придбання нових ТСМК відноситься до проектів, для яких важко або неможливо обчислити грошовий потік (надходження коштів від експлуатації). У цьому випадку критерієм прийняття рішень щодо доцільності придбання виступає вартість експлуатації. Для кожного варіанту ТСМК визначаються експлуатаційні витрати, які через процедуру дисконтування приводяться до теперішнього моменту часу. У якості ставки дисконтування варто використати величини, що рекомендуються Міністерством економічного розвитку (Лист - роз'яснення Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01.09.2015 № 3921). Перевага із економічної точки зору надається тому варіанту, який відповідає меншому значенню дисконтованих витрат.

Для аналізу економічних характеристик необхідні наступні показники:

– витрати на придбання ТЗ/ТСМК (B_{np}) включає ціну ТЗ/ТСМК та суму додаткових витрат, що пов'язані із монтажем та налагодженням обладнання, а також із початковим навчанням персоналу.

Ціна ТЗ/ТСМК (u_{np}) – ціна за якою виробник погоджується продати товар, тобто це ціна за прейскурантом з врахуванням можливих знижок;

Витрати пусконаладжувальні (B_m) – витрати, які потрібно понести для оплати підготовчих робіт необхідних для запуску ТЗ/ТСМК. У випадку включення їх до ціни придбання, окремо не рахуються.

Витрати на навчання (B_n) – це витрати на навчання працівників, що будуть працювати із ТЗ/ТСМК. Мають важливе значення при придбанні дороговартісного обладнання, наприклад скануючих систем.

Витрати інші ($B_{\text{н}}$) – інші витрати, що виникли при придбанні технічних засобів/систем митного контролю та не відносяться до попередніх груп.

Таким чином, витрати на придбання розраховуються за формулою:

$$B_{нр} = Ц_{нр} + B_{м} + B_{н} + B_{ін} \quad (2.1).$$

Витрати експлуатації (планові, потенційні) ($B^{нн}$) – це витрати, які виникають при експлуатації обладнання відповідно до його технічних характеристик. Для розрахунку суми витрат на експлуатацію ТЗ/ТСМК необхідно розподілити їх на змінні та постійні:

$$B_{експл} = B_{зм} + B_{пост} \quad (2.2)$$

де $B_{зм}$ – витрати змінні, тис. грн.;

$B_{пост}$ – витрати постійні, тис. грн.

Величина змінних витрат залежить від кількості відпрацьованих ТЗ/ТСМК машино-годин і знаходиться за формулою:

$$B_{зм} = \sum_{i=1}^m v_{зм} \cdot O_p \quad (2.3)$$

де $v_{зм}$ – норма змінних витрат на одиницю роботи ТЗ/ТСМК, тис.грн;

O_p – розрахункова кількість відпрацьованих машино-годин.

Для розрахунку може бути використана середня або ж максимальна кількість годин роботи ТЗ/ТСМК. Головною умовою є використання однакового обсягу для розрахунку за декількома проектами.

Розрахункова кількість O_p – це кількість машино-годин роботи ТЗ/ТСМК (максимальна), що визначається за формулою:

$$O_p = K_{звс}^{сеп} \cdot K_{м.о.} \cdot H_t^i \quad (2.4)$$

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

де $K_{звс}^{ссп}$ – середня кількість зовнішньоекономічних операцій (експортно-імпортних декларацій), що оформляються митницею ДФС, од.

$K_{звс}$ – коефіцієнт митного огляду, що враховує законодавчу вимогу щодо вибірковості митного контролю і дорівнює 5%, тобто $K_{звс}^{ссп} = 0,05$.

H_i – норма часу на митний огляд із використанням і-го виду ТЗ/ТСМК, машино-годин.

До змінних витрат належать:

– витрати на оплату праці необхідного для роботи персоналу;

Якщо використання ТСМК передбачається працівниками, що вже працюють у митниці ДФС (певному структурному підрозділі), то змін може зазнати додаткова частина їх оплати праці. Основна частина не зміниться, адже здійснення митного контролю із застосуванням ТЗ/ТСМК не передбачає збільшення кількості відпрацьованих годин. У випадку додаткового стимулювання працівників за використання складного обладнання або ж результативність митного огляду оплата праці збільшиться на:

$$\Delta Z\Pi_{\partial\partial\partial} = \Phi P\check{C}_p \cdot O\Pi_{np}^n \cdot K_{\partial\partial\partial} \cdot \check{C}_{np} \quad (2.5)$$

де $\Phi P\check{C}_p$ – розрахунковий фонд робочого часу працівника у n-му періоді;

$O\Pi_{np}^n$ – оплата праці за годину роботи працівника;

$K_{\partial\partial\partial}$ – коефіцієнт приросту оплати праці за рахунок додаткових виплат;

\check{C}_{np} – чисельність працівників, що застосовують ТЗ/ТСМК.

Необхідно зауважити, що розраховані за такою системою витрати не залежать від обсягу відпрацьованих машино-годин, тобто не є змінними.

Якщо придбання ТЗ/ТСМК передбачає необхідність виділення додаткових робочих місць, то відповідно оплата праці може залежати від кількості відпрацьованих машино-годин і обраховуватись за формулою:

$$B_{опл} = O_p \cdot ОП_{нр}^{год} \cdot Ч_{нр} \cdot K_{доод} \quad (2.6)$$

де $B_{опл}$ – витрати на оплату праці працівників, що обслуговують ТЗ/ТСМК;

$ОП_{нр}^{год}$ – година оплата праці, працівників, що обслуговують ТСМК;

$K_{доод}$ – коефіцієнт додаткової заробітної плати, по відношенню до основної.

Розраховуючи оплату праці для декількох варіантів для порівняння обов'язково необхідно брати для розрахунку однаковий період (n).

Відрахування на соціальні заходи розраховуються поряд з витратами на основну та додаткову заробітну плату за формулою:

$$B_j^{соцзах} = \frac{(B_{осн.з.пл.}^{пл} + B_{доод.з.пл.}^{пл}) \cdot \% Відр_j^{пл}}{100}, \quad (2.7)$$

де $B_j^{соцзах}$ – планові відрахування на соціальні заходи j-го виду, грн;

$B_{осн.з.пл.}^{пл}$ – витрати на основну заробітну плату у плановому періоді, грн;

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

$B_{\text{додатк}}^{\text{пл}}$ – витрати на додаткову заробітну плату у плановому періоді, грн;

$\%B_{\text{відр}}^{\text{пл}}$ – норматив відрахувань j -го виду у плановому періоді, %.

– витрати на матеріали, у тому числі паливно-мастильні для роботи ТЗ/ТСМК;

$$B_{\text{ен}} = \sum_{i=1}^n H_i^{\text{палив}} \cdot C_i^{\text{палив}} \cdot O_p \quad (2.8)$$

де $H_i^{\text{палив}}$ – норма паливно-енергетичних матеріалів i -го виду, що необхідні для забезпечення функціонування ТЗ/ТСМК;

$C_i^{\text{палив}}$ – ціна паливно-енергетичних матеріалів i -го виду, що необхідні для забезпечення функціонування ТЗ/ТСМК.

– інші витрати, величина яких залежить від кількості відпрацьованих машино-годин.

Постійні витрати мають місце незалежно від того чи використовується ТЗ/ТСМК. Їх величина визначається за певний календарний період – розрахунковий період. До таких витрат можуть відноситись:

– витрати на обслуговування, що враховують гарантійний та післягарантійний період;

– витрати, на проведення профілактичних оглядів, поточного та капітального ремонтів обладнання.

Необхідно зауважити, що витрати на обслуговування та ремонт (огляди) можуть бути як постійними, так і змінними. Так, якщо передбачено профілактичні роботи через певну кількість годин роботи обладнання, то ці витрати належать до змінних. Якщо ж роботи з обслуговування чи ремонту повинні бути здійсненні через якийсь часовий інтервал, тобто вони залежать від календарного періоду і є постійними.

За результатами порівняння визначається оптимальний для придбання варіант ТСМК за економічними критеріями.

Заключним етапом аналізу ринку є узагальнення порівняння за усіма критеріями та відбір оптимального варіанту ТСМК і, бажано, кількох рекомендованих. Необхідно зауважити ще один важливий момент: критерій безпеки потрібно враховувати як найбільш вагомий при порівнянні двох рівних за характеристиками альтернатив.

У ході використання ТЗ/ТСМК виникає необхідність періодичного оцінювання ефективності окремих засобів чи їх груп, як за видом (типом), так і за територіальним принципом. Розрахунок при цьому ґрунтується на співставленні результатів та витрат на експлуатацію ТЗ/ТСМК. Загальний порядок такого розрахунку представлено у вигляді алгоритму визначення ефективності застосування ТСМК (рисунк 2.14).

Витрати фактичні (B^{Φ}) – це витрати на утримання та експлуатацію ТЗ/ТСМК, що мали місце за певний календарний період. Включають усі види витрат як змінні, так і постійні. Джерелом отримання зазначеної інформації є фактичний кошторис витрат митниці ДФС за певний календарний період.

До основних груп витрат, що виникають при застосування ТЗ/ТСМК належать:

- витрати на енергоносії (паливно-мастильні матеріали - $B_{ен}$);
- витрати на оплату праці ($B_{оп}$);
- витрати на обслуговування ТСМК ($B_{обсл}$);
- витрати на проведення регламентних повірок ($B_{пов}$);
- витрати на дефектування перед ремонтом чи обслуговуванням ($B_{деф}$);
- витрати на ремонт ТСМК ($B_{рем}$);
- інші витрати на утримання та експлуатацію ТЗ/ТСМК, які не відносяться до інших груп.

Сумарні витрати визначаються за формулою:

$$\Sigma B_i = B_{ен} + B_{оп} + B_{обсл} + B_{пов} + B_{деф} + B_{рем} + B_{ін} \quad (2.9).$$

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

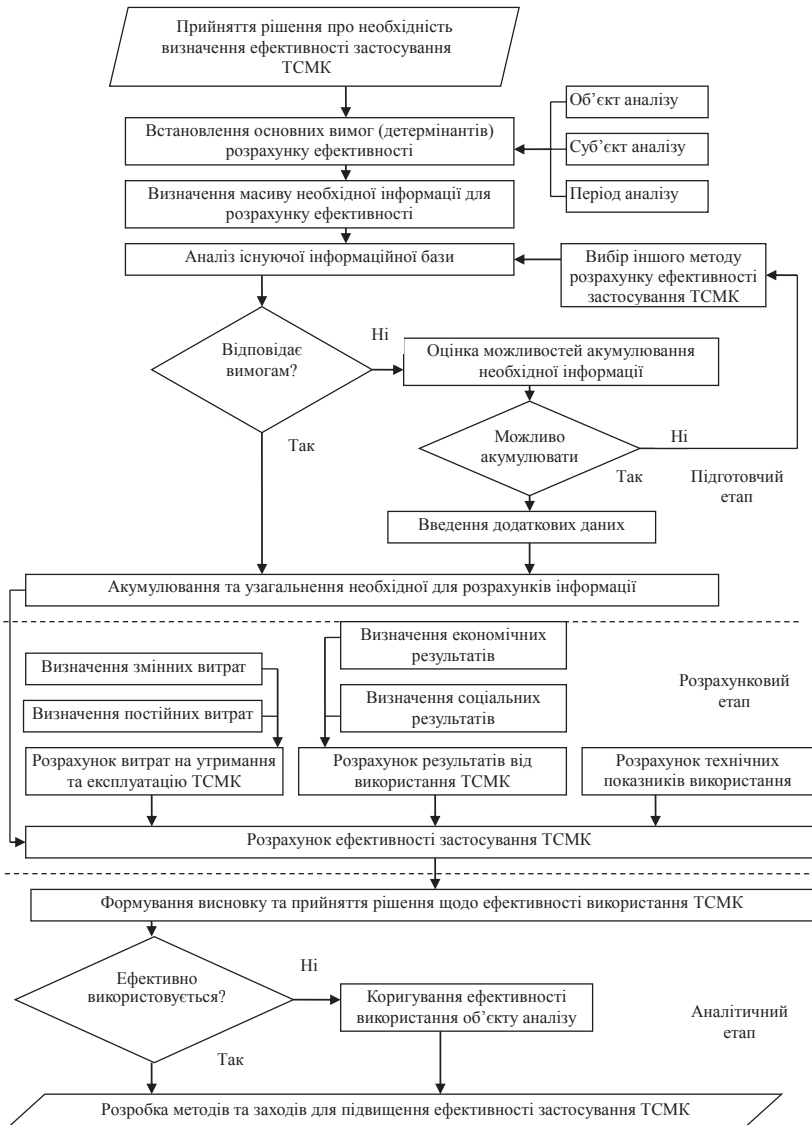


Рисунок 2.14 – Алгоритм розрахунку ефективності застосування ТЗ/ТСМК*

* Джерело: *Розроблено авторами*

Для детального аналізу ефективності застосування ТСМК необхідно зазначити частину постійних та змінних витрат у кожній складовій. Величина змінних витрат залежить від кількості відпрацьованих ТЗ/ТСМК машино-годин. Постійні витрати мають місце незалежно від того чи використовується ТЗ/ТСМК.

На основі величини постійних витрат може бути визначено показник фінансового забезпечення використання ТСМК за формулою:

$$K_{\phi.з.} = \frac{B_i^{\phi}}{B_{пост}} \quad (2.10).$$

Результати використання фактичні (P^{ϕ}) – це вигоди (ефекти, результати) від експлуатації технічних засобів/систем, які можуть бути представлені у грошовій або негрошовій формі. Результати можна розподілити на економічні, соціальні та технічні.

Економічні результати (D_i) – додатковий дохід до державного бюджету, що отримують при застосуванні технічних засобів при здійсненні митного контролю.

$$P_{ек} = \sum D_i = D_{виявл} + D_{штрф} + D_{конф}^{реал} + D_{конф}^{нереал} \quad (2.11.)$$

де $D_{виявл}$ – вартість виявлених товарів, що переміщуються через митний кордон України із порушенням митних правил;

$D_{штрф}$ – суми, що надійшли до державного бюджету від штрафів за ПМП;

$D_{конф}^{реал}$ – суми, що надійшли від реалізації конфіскованих транспортних засобів та товарів;

$D_{конф}^{нереал}$ – суми конфіскованих, але нереалізованих транспортних засобів.

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

При оцінці ефективності застосування ТЗ/ТСМК акцент переважно робиться на економічних результатах, хоча, на нашу думку, варто більшу увагу приділити соціальним наслідкам їх використання. Така позиція впливає із завдань ДФС, що передбачають здійснення митного контролю, у тому числі із використанням ТСМК з метою як сприяння міжнародній торгівлі, так і забезпечення безпеки суспільства, тобто усе це передбачає оцінювання за економічним та соціальним напрямом.

Термін «соціальний» означає, пов'язаний з життям і стосунками людей у суспільстві; суспільний [86].

Проведення такої оцінки базується на термінах соціальний ефект, соціальний результат. При цьому соціальний результат необхідно розглядати як синонім до слова «соціальні наслідки», тобто отримані внаслідок застосування ТСМК при здійсненні митного контролю показники. В той час як термін «ефект» передбачає порівняння, співставлення до результатів і витрат ресурсів (фінансових, трудових, часових).

Відсутність методики оцінки соціальних ефектів від реалізації проектів, у тому числі оснащенні пунктів пропуску ТЗ/ТСМК викликає упередженість та односторонність оцінки їх придбання та експлуатації. До прикладу у Методиці проведення державної експертизи інвестиційних проектів, що затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 13.03.2013 № 243 [87] зазначено необхідність врахування не лише економічних ефектів, але й соціальних, але у документі відсутній порядок, показники та критерії такої оцінки. Пунктом 2.4.3 зазначеної Методики передбачено визначення соціальної спрямованості інвестиційного проекту – відповідно аналізується можливість розв'язання соціальних проблем та наявність позитивних соціальних ефектів (точніше результатів). Серед соціальних ефектів від реалізації передбачено: оптимізацію мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об'єктів (їх перепрофілювання) показника фактичного забезпечення об'єктом соціального призначення на одного мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середньою в регіоні; кількість збережених або новостворених робочих місць; покращення умов роботи працівників; зміну структу-

ри виробничого персоналу; збільшення обсягів реалізації товарів (робіт, по слуг); підвищення рівня забезпечення населення житлом, поліпшення стану здоров'я населення, доступність для населення послуг на безоплатній основі, економію вільного часу, підвищення рівня і якості освіти та її доступності для населення, підвищення творчого і професійного потенціалу населення, розширення можливостей духовного розвитку особистості; збереження і розвиток науково-технічного потенціалу, упровадження інновацій.

Визначення показників для розрахунку прогнозного рівня економічного та соціального ефекту передбачено у наказі Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 13.11.2012 № 1279 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» (пункт 2.8 Методичних рекомендацій). Однак він містить набір загальноприйнятих показників оцінки економічної ефективності.

З метою усунення цього недоліку пропонуємо використовувати існуючі напрацювання із оцінки соціальних проектів. Відштовхуючись від трактування соціального проекту як науково-обґрунтованої моделі конкретного рішення соціальної проблеми [88], стверджуємо, що оцінка його результатів за своїм змістом і є оцінкою певних соціальних результатів. Соціальний проект – це проект, що фокусується на вирішенні завдань соціальної сфери і отримання соціальних ефектів (першочергове завдання), у той час як у інших проектах він може виступати додатковою (соціальною) вигодою. Тому, на нашу думку, правомірно використати підходи до оцінки соціальних проектів для оцінювання ефективності застосування ТЗ/ТСМК. При цьому складною методологічною проблемою є виявлення, аналіз та оцінка різних за природою, розділених у часі соціальних ефектів, пов'язаних із реалізацією певної соціальної політики [89, с. 44].

Для економічної оцінки соціальних проектів у світовій практиці найчастіше застосовуються такі методи [89]:

- аналіз витрат і вигід (cost-benefit analysis – CBA);
- аналіз витрат і результативності (cost effectiveness analysis – CEA);

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

- аналіз витрат і корисності (cost-utility analysis – CUA);
- аналіз витрат і зваженої результативності (weighted cost effectiveness analysis – wCEA).

Аналіз витрат і вигід (cost-benefit analysis – CBA) є найбільш поширеним методом оцінювання соціальних ефектів і використовується тоді, коли основні витрати і вигоди можуть бути виражені у грошовому еквіваленті. Суть його полягає у порівнянні агрегованих вигід у грошових вимірниках, які отримані при понесенні певних витрат за конкретним напрямом із самими витратами. З практичної точки зору аналіз витрат і вигід використовується тоді, коли основні витрати та вигоди можуть бути оцінені в грошовому вираженні. Складність полягає у тому, що необхідно оцінювати витрати та вигоди із позиції усього суспільства, тобто враховувати, як позитивні, так і негативні моменти.

Розглядаючи можливість оцінювання ефективності застосування ТСМК за зазначеним методом варто зауважити складність грошового вираження соціальних результатів. Однак, потрібно відмітити невелику їх різноманітність, що при розробці відповідних методичних рекомендацій дасть можливість використовувати його для оцінки ефективності придбання та експлуатації ТСМК. Крім того є можливість порівняння результатів оцінювання із проектами із інших сфер. Загальна формула для розрахунку соціальної ефективності застосування ТЗ/ТСМК за даною методикою буде мати вигляд:

$$E_{\text{соц}}^1 = \frac{\sum_{i=1}^n P_{\text{соц}}^{\text{сп}}}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad (2.12)$$

де $P_{\text{соц}}^{\text{сп}}$ – агрегований соціальний ефект у грошовому вираженні;

B_j – витрати j -го виду на утримання та експлуатацію ТЗ/ТСМК.

$$P_{соц}^{зр} = \sum_{i=1}^k E_{соц}^i \quad (2.13)$$

де $E_{соц}^i$ – соціальний ефект i -го виду від застосування ТЗ/ТСМК при здійсненні митного контролю;

k – кількість видів соціальних ефектів, що можуть бути виділені і виміряні у грошовому вираженні.

При використанні метода аналізу витрат і результативності (СЕА) оцінюється співвідношення витрат і результату, ефекту від проекту. Головна відмінність від попереднього методу полягає у тому, що вигоди оцінюються не в грошовому виразі, а у фізичних одиницях. Це не дозволяє порівнювати ефект і витрати, замість цього розраховуються вартість одиниці соціального ефекту, як відношення обсягу витрат до розміру створюваного соціального ефекту. Застосування зазначеного методу обмежується порівнянням бюджетних витрат однієї сфери. Це пояснюється тим, що такі витрати приносять схожі результати, співставні між собою. Зазначений метод може бути використано лише для визначення соціальної ефективності застосування ТСМК по окремих митницях ДФС у часі та між собою. У цьому випадку результат може бути представлений у кількості виявлених МПП:

$$E_{соц}^2 = \frac{K_{плмт}}{\sum_{j=1}^m B_j}, \quad (2.14)$$

де $K_{плмт}$ – кількість МПП виявлених із застосуванням ТЗ/ТСМК.

Аналіз витрат і корисності (CUA) – метод, що ґрунтується на порівнянні витрат, у грошовому вираженні та користі для населення, яка виражається в одиницях корисності. Спосіб вимірювання корисності визначається для кожного проекту окремо, наприклад він може вимірюватись у продовженні тривалості життя (quality adjusted life years – QALY) для охорони здоров'я. Результати можуть бути одиничними та множинними. Крім того, вони можуть бути виміряні у однакових величинах. CUA – дає можливість агрегуван-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

ня усіх ефектів у один сумарний. Це дозволяє порівнювати між собою велику кількість проектів. Зазначений метод, на нашу думку, може бути використано при розрахунку ефективності застосування ТСМК. Основним завданням при цьому є вираження корисності соціальних вигід від їх застосування. На нашу думку, із огляду на основні соціальні результати, що отримуються, а саме збереження життя і здоров'я людей, внаслідок запобігання контрабанді зброї та наркотиків, доцільно вимірювати корисність за допомогою показника продовженні тривалості життя (quality adjusted life years – QALY).

$$E_{\text{соц}}^3 = \frac{\sum_{q=1}^p K_q}{\sum_{j=1}^m B_j}, (2.15)$$

де K_q – корисність соціального ефекту q-го виду;
р – кількість соціальних ефектів від застосування ТЗ/ТСМК, що можуть бути виміряні у одному виді корисності.

Аналіз витрат і зваженої результативності (wCEA) передбачає об'єднання різного роду ефектів в єдиний інтегральний результат і співвідносити їх із величиною витрачених ресурсів. Спеціалісти Всесвітнього банку рекомендують визначати вагомість експертним шляхом, враховуючи переваги осіб, що приймають рішення та погляди суспільства на проблеми, що вирішуються. Саме розподіл вагомості і є критичним завданням оцінювання. Метод аналізу витрат і зваженої результативності часто використовується при оцінці проектів освіти і охорони здоров'я. Вигоди, за цими проектами важко або ж неможливо оцінити за цими напрямками. Крім того, витрати бюджету можуть зумовити появу результатів різного характеру, що в свою чергу зумовить необхідність їх об'єднання.

Оцінювання ефективності застосування ТСМК при здійсненні митного контролю в цілому, тобто економічних та соціальних результатів може бути здійснено за цим методом. Адже наявна множинність результатів та неоднакова їх вагомість. Цей метод до-

зволяє врахувати важливість соціальних результатів застосування ТЗМК. Важливим завданням, що має бути вирішено, перш ніж застосувати цей метод, є проведення ранжування результатів шляхом опитування експертів.

Соціальна ефективність застосування ТЗ/ТЗМК за цим методом може бути розрахована за формулою:

$$E_{\text{соц}}^4 = \frac{\sum_{q=1}^p K_q \cdot \mathcal{C}_q}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad \text{або} \quad E_{\text{соц}}^1 = \frac{\sum_{q=1}^p E_{\text{соц}}^{\text{зп}} \cdot \mathcal{C}_q}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad (2.16)$$

де \mathcal{C}_q – вагомість соціального ефекту q-го виду.

Загальна ефективність за цим методом може бути розрахована таким чином:

$$E_{\text{ек}} = \frac{\mathcal{C}_{\text{ек}} \cdot \sum_{i=1}^n D_i + \mathcal{C}_{\text{соц}} \cdot \sum_{q=1}^p E_{\text{соц}}^{\text{зп}}}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad (2.17).$$

де $\mathcal{C}_{\text{ек}}$ – значимість економічних результатів;

$\mathcal{C}_{\text{соц}}$ – значимість соціальних результатів.

Алгоритм визначення ефективності застосування ТЗ/ТЗМК представлений вище, передбачає розрахунок цілої групи показників, які відображають різні аспекти цього процесу. Так за видом ефекту, що оцінюються можна виділити показники економічної та соціальної ефективності. Важливо зауважити, показники соціальної ефективності можуть бути деталізовані за видом отриманого соціального ефекту.

У той же час необхідно враховувати, що ТЗ/ТЗМК є обладнання, що може бути оцінено за різноманітними технічними параметрами. За таких умов оцінка буде здійснюватись за формулою:

$$K_i = \frac{T_i}{T_{\text{н}}} \quad (2.18)$$

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

де K_i – коефіцієнт ефективності використання ТЗ/ТСМК за i -м параметром;

T_i – фактичне значення i -го параметру використання;

T_n – нормативне значення i -го параметру використання.

Необхідно зауважити, що оцінювання із технічної точки зору має сенс тільки для найбільш складних та важливих технічних засобів, наприклад скануючих систем. У іншому випадку не має сенсу здійснювати такі розрахунки. Перелік технічних параметрів для оцінювання може бути сформований за допомогою інструкції по експлуатації чи технічного регламенту конкретного виду ТСМК. Результати оцінювання з технічної точки зору не є аргументом для прийняття рішення про доцільність їх придбання. Метою їх розрахунку є визначення якості організації роботи із ТЗ/ТСМК на місцях, що відображає результати та особливості експлуатації.

Таким чином, для визначення ефективності застосування ТЗ/ТСМК пропонуємо використовувати групу комплексних показників, що дозволяють охарактеризувати багатоаспектність їх використання.

Економічна ефективність використання ТСМК –

$$E_{\text{ек}} = \frac{\sum_{i=1}^n D_i}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad (2.19)$$

Соціальна ефективність використання ТСМК –

$$E_{\text{соц}} = \frac{\sum_{i=1}^n P_{\text{соц}}}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad (2.20)$$

Загальна ефективність використання ТСМК – співвідношення усіх вигід (переваг) від застосування ТСМК до усіх витрачених ресурсів,

$$E_{ек} = \frac{\sum_{i=1}^n D_i + \sum_{i=1}^n P_{соц}}{\sum_{j=1}^m B_j} \quad (2.21)$$

Ефективне застосування ТСМК при здійсненні митного контролю суттєво зменшує кількість ПМП. Результати оцінювання ефективності застосування ТСМК, повинні, у першу чергу, використовуватись для прийняття, обґрунтування або ж коригування рішень щодо придбання, модернізації ТСМК у розрізі окремих груп та/або структурних підрозділів.

1.4.2 Удосконалення форм звітності для контролю за наявністю та станом технічних систем митного контролю

Митниці ДФС володіють інформацією про наявні у них технічні засоби, їх технічний стан та потребу у певних видах, але водночас вони не мають ресурсів та не приймають рішення про фінансування придбання чи ремонту, експлуатацію технічних засобів/систем митного контролю. Зазначені рішення приймаються виключно на рівні ДФС. Відповідно наявність та стан технічних засобів, які використовуються при здійсненні митного контролю залежать від якості комунікацій між митницями ДФС та апаратом управління ДФС, а саме від налагодженого обміну інформацією між ними. Його результативність обумовлюється порядком здійснення обміну та якістю інформації, що передається.

Порядок та форми передачі такої інформації встановлено наказом ДФС № 769 від 14.09.2016 року «Про затвердження форм

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

звітності та Порядку їх складання за напрямом матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури» (далі – наказ № 769) [90]. Зазначений наказ було прийнято на заміну наказу № 465 від 06.07.2015 «Про затвердження форми звіту ДФС та Порядку її складання» (далі – наказ № 465) [91]. Причиною прийняття нового наказу були зміни у структурі ДФС України, введеної до функцій і процедур, закріплених за Департаментом матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури наказом ДФС від 12.11.2014 № 265 «Про функціональні повноваження структурних підрозділів ДФС» (із змінами), та Положення про Департамент матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури Державної фіскальної служби України, затвердженого наказом ДФС від 05.05.2016 № 395 [90]. Потрібно зазначити, що у наказі № 465, чітко визначено мету: впровадження та експлуатацію технічних засобів митного контролю ДФС (далі – ТЗМК), які забезпечують функціонування технічних систем митного контролю (далі – ТСМК), а також забезпечення працездатності та контролю за ефективністю функціонування ТСМК [91]. На жаль, новий наказ № 769, як мету містить тільки впорядкування функцій та повноважень департаментів ДФС.

Варто відмітити, що наказ № 769 містить розширений перелік форм звітності митниць, які подаються Департаменту матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури ДФС за напрямом матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури та входять до сфери його контролю. Так, ним передбачено подання форм звітності [90]:

- 1) ДМЗРІ-1 «Звіт про обсяги споживання паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР) та води за _____ 20__ року»;
- 2) ДМРЗІ-2 «Звіт про облік фонду службового житла за 20__ рік»;
- 3) ДМРЗІ-3 «Звіт про облік працівників, які числяться у контрольному списку і перебувають на квартирному обліку в органах місцевого самоврядування, за 20__ рік»;
- 4) ДМРЗІ-4 «Звіт про забезпечення бланковою продукцією та митним забезпеченням станом на 01.__.20__»;
- 5) ДМЗРІ-5 «Звіт про забезпечення бланковою продукцією та особистим митним забезпеченням станом на 01.__.20__»;

б) ДМЗРІ-6 «Звіт про стан забезпечення технічними засобами/системами митного контролю станом на _____ 20__ року».

Зазначені форми звітності узагальнено за адресатом, якому вона направляється, тобто Департаменту матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури. Проте за своїм змістом вони характеризують інфраструктурне забезпечення здійснення митної справи, у тому числі соціальне забезпечення працівників. Це поняття ширше за змістом, адже характеристика інфраструктурного забезпечення включає і стан та забезпеченість технічними засобами/системами митного контролю. Однак перераховані форми не охоплюють усіх аспектів цього питання.

Безпосередньо наявність та стан технічних засобів/систем митного контролю відображається у ДМЗРІ-6. Потрібно відмітити, що до складу ДМЗРІ-6 входять три таблиці, які були у наказі №465, форма ДРМС-1 [91]:

1) Інформація про наявність та стан технічних засобів/систем для здійснення митного контролю;

2) Інформація про наявність та стан спеціальних технічних засобів для здійснення митного контролю _____, які не зазначені у таблиці 1 звіту, станом на _____ 20__ р.;

3) Узагальнена інформація _____ про стан забезпечення технічними засобами/системами митного контролю та спеціальними засобами для здійснення митного контролю станом на _____ 20__ р.

Варто відмітити термінологічні відмінності між двома зазначеними наказами. У новому документі замінено назви технічних засобів/систем митного контролю (табл. 2.14)

Крім того, у наказі № 769 здійснено деталізацію комплектів для виявлення контрабанди на СТ-30 (з приладом Buster та без приладу Buster) та СТ-40 (з приладом Buster та без приладу Buster).

ДФС видала наказ від 19.10.2016 № 872 «Про внесення змін до наказу ДФС від 14.09.2016 №769», метою якого було зазначено «впорядкування форм звітності та запобігання їх дублювання» і у якому було анульовано дію наказу №465.

Таким чином, для впорядкування порядку заповнення та подання звітності митниць ДФС щодо стану наявності та стану технічних засобів/систем митного контролю необхідно:

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

- уточнити мету подання форм звітності митницями ДФС, як це було зроблено у наказі №465,
- визначитись із переліком форм, що характеризують зазначену мету і адресат, якому ця інформація потрібна;
- узгодити назви технічних засобів/систем митного контролю, які використовуються у звітних та інших нормативних документах, що регулюють застосування технічних засобів/систем митного контролю.

Таблиця 2.14

Термінологічні відмінності у діючих та скасованих формах звітності митниць ДФС

| Термін, що застосовувався (наказ №465) | Новий термін (наказ №769) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ваги автомобільні | Ваговий комплекс для вимірювання маси транспортних засобів у русі |
| Рентгенотелевізійний інспекційно-доглядний комплекс для контролю автотранспортних засобів та контейнерів, мобільний | Скануюча система мобільного типу |
| Рентгенотелевізійний інспекційно-доглядний комплекс для контролю автотранспортних засобів та контейнерів, стаціонарний | Скануюча система стаціонарного типу для огляду вантажних транспортних засобів та контейнерів |
| | Скануюча система стаціонарного типу для огляду транспортних засобів вантажопідйомністю до 3,5 тон |
| Інтроскоп рентгенотелевізійний прямопоказуючий | Скануюча система стаціонарного типу (прямопоказувальна) |
| Інтроскоп рентгенотелевізійний транспортний | Скануюча система стаціонарного типу (транспортна) |

Джерело: [90] – [91].

Звітність щодо стану та наявності ТСМК є управлінською звітністю, адже містить інформацію про об'єкт управління (ТСМК), яка необхідна суб'єкту управління (ДФС). Тому вона повинна містити відомості щодо технічних засобів/систем митного контролю, істотні для прийняття рішення, вибору із кількох альтернативних варіантів.

Аналіз існуючих форм звітності щодо стану та наявності ТСМК на відповідність кількісним та якісним вимогам, що висуваються до управлінської інформації дозволив виділити такі ключові **недоліки**:

– недотримання вимоги щодо об'єктивності інформації.

Графа 18 звітності містить дані про потребу певного структурного підрозділу у технічних засобах. Оскільки не має чіткого порядку розрахунку потреби для цієї графи – не забезпечується об'єктивність інформації, адже оцінка потреби залежить від працівників, що складають звітність та керівництва підрозділу;

– недотримання вимоги щодо точності інформації.

У запропонованих формах звітності відсутній «ключ», тобто ідентифікатор який дозволяє виділити певний технічний засіб із загальної маси. Таким ідентифікатором не може бути назва технічного засобу, ним може бути виключно ідентифікаційний номер. Але у звітності мають місце повтори, що свідчить про недотримання цього правила, а отже неточність отримуваної інформації;

– недотримання вимоги щодо несуперечливості інформації.

Форма звітності ДМЗРІ-6 містить інформацію про формальну належність ТСМК певній митниці ДФС і їх фактичне розташування (графи 1-4). За таких існує можливість відображення одного ТСМК двічі, у митниці формального та реального розпорядження. Це припущення підтверджується аналізом зведеної інформації за 2016 рік, у якій скануючі системи показуються по декільком митницях відразу.

Крім цього у інформації митниць ДФС часто у одній графі подається технічний засіб чи система, що не працюють та одночасно висвітлюється потреба у ТСМК цього виду;

– недотримання вимоги щодо актуальності (своєчасності та оперативності) інформації.

Наказом № 769 від 14.09.2016 «Про затвердження форм звітності та Порядку їх складання за напрямом матеріального розвитку та інфраструктури» (із змінами згідно наказу №872 від 19.10.2016) передбачено підготовку та формування звітності ДМЗРІ двічі на рік, за календарне півріччя. Зазначена звітність дозволяє фіксувати статистичні дані, але такий звітний період не дозволяє отримувати оперативну та своєчасну інформацію, тобто має місце недотримання вимоги актуальності;

– порушення вимоги до повноти інформації.

У формах звітності графа 14 «непрацездатний» містить інформацію про ТЗ/ТСМК, які підлягають ремонту (графа 15), або ж під-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

лягають списанню (графа 16). Графа підлягають ремонту містить інформацію (у штуках) про технічні засоби, які можуть бути відремонтвані за різні проміжки часу, за різні суми коштів.

– недотримання вимоги щодо комунікативності (зручність у використанні) інформації.

У наведених формах звітності не дотримано зазначену вимогу, що проявляється у наявності розбіжностей у термінах, що використовуються у наказі №769 із змінами внесеними наказом ДФС від 19.10.2016 № 872 та іншими документами, що регулюють застосування ТСМК, а саме наказ Держмитслужби України 26.01.2005 № 45 (у редакції наказу Держмитслужби України від 01.02.11 № 68) «Типові норми оснащення підрозділів митних органів технічними засобами митного контролю» та наказ ДФС № 541 від 28.07.2015 «Про затвердження Порядку використання, забезпечення та обліку технічних засобів митного контролю в митницях ДФС».

З метою усунення названих недоліків та поліпшення якості отримуваної інформації, а також оптимізації часу на її опрацювання пропонуємо:

1. Передбачити можливість введення до звітності митниць ДФС інформації про виявлені митні правопорушення із зазначенням виду ТСМК, за допомогою якого воно було виявлено.

Зазначена інформація частково присутня у звітності, що подається митницями ДФС Департаменту організації протидії митним правопорушенням. У зазначених формах передбачена фіксація ТСМК, який використовувався у випадку виявлення контрабанди. Ця інформація лише частково відображає результати застосування ТЗ/ТСМК при здійсненні митного контролю. Для розрахунку ефективності та відповідно обґрунтування необхідності та доцільності придбання та експлуатації різноманітних груп ТЗ/ТСМК потрібно передбачити введення наступної інформації:

– кількість виявлених порушень митних правил за календарний період ($K_{\text{мп}}$);

– кількість та частка порушень митних правил за їх видами (подивитись у МКУ);

– результат виявлених правопорушень у грошовому вираженні за видами ПМП;

– кількість та види ТЗ/ТСМК, що були використані при кожному із зафіксованих ПМП.

Ця інформація може бути додатково додана до:

1) звітності митниць ДФС, що подається Департаменту організації протидії митним правопорушенням ДФС та передбачено дублювання її Департаменту матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури ДФС;

2) звітності у митниць ДФС, що подається Департаменту матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури ДФС.

2. Провести ряд технічних змін для подання інформації від митниць ДФС, що базується на використанні табличного редактора Excel і передбачає створення шаблону документа – шаблону користувача ДМЗРІ_6. Шаблон – робоча книга, що є основою створення аналогічних робочих книг [92,с. 172].

Послідовність створення шаблону [92,с. 172]:

1) оформити робочу книгу, що містить листи, незаповнені таблиці, формули макроси та інші елементи;

2) надати можливість у вікні створення документа вибирати шаблон, необхідно ввести опцію **Создать рисунок для предварительного просмотра** в розділі **Документ** команди **Свойства...** з меню **Файл**;

3) подати команду **Сохранить как ...** із меню **Файл**, і в діалогові вікні вказати ім'я, наприклад **ДМЗРІ_6** і тип **Шаблон (*.xlt)**;

4) у полі **Папка** автоматично відбудеться перехід до каталогу **Шаблони**;

5) підтвердити запис файла, і закрити файл шаблону.

Відкриття файлу шаблону можна за допомогою команди **Создать** із меню **Файл**.

1) Не допустити введення із помилками груп технічних засобів, а отже зменшить час на обробку інформації. Необхідно ввести у випадаючий список групи ТЗ/ТСМК;

Важливим для аналізу є стовпець № 6 «Назва технічного засобу», і як вже зазначалось з метою недопущення неточностей при введенні у нього інформації доцільно здійснювати вибір групи із запропонованого списку.

Для цього необхідно виконати наступні дії:

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

– на чистому робочому листі сформувати елементи випадуючого списку, розмістивши їх в одному стовпці або рядку, не розділяючи їх пустими клітинками.

– виділити усі елементи, клацнути праву кнопку миші та вибравши команду **Визначити ім'я**;

– у полі **Имя** вводимо – **НазваТЗ** (обов'язково без пробілів) і натискаємо копку **Ок**;

– на аркуші клацнути клітинку, яка має містити випадуючий список;

– перейти на вкладку **Данные** і вибираємо **Перевірка даних з групи Работа с данными**. Далі у вікні **Проверка вводимых значений/ Параметры/Список/Тип данных**;

– у рядку Джерело потрібно зазначити **=НазваТЗ**;

– необхідно проставити галочку у **Список допустимих значений**;

– для того щоб відображувалось повідомлення про помилку, потрібно перейти на вкладку **Сообщение об ошибке**;

– після натискання **Ок**, випадуючий список відобразиться в електронній таблиці.

За аналогією може бути створено випадуючий список для стовпця № 2 «Найменування органу ДФС». Звичайно при чергових структурних змінах, потрібно буде вносити корективи і до цього списку. Однак, це дозволить максимально спростити обробку інформації, що подається до Департаменту матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури ДФС. Зазначений стовпець «Найменування органу ДФС», пов'язаний із стовпцем № «Код підрозділу ДФС».

2) Запобігти невірному введенню інформації, шляхом закріплення обов'язкового форматування окремих стовпців.

Так, стовпці № 11 «**Дата виготовлення (місяць, рік)**» та №12 «**Дата введення в експлуатацію (місяць, рік)**» передбачають введення інформації у чіткому форматі. Ця інформація необхідна для контролю за терміном експлуатації ТЗ/ТСМК. Послідовність перевірки введених даних у цьому випадку наступна:

– виділити клітинки стовпця № 11 та звернутись до меню **Данні/Перевірка**;

– у діалоговому вікні **Перевірка значень, що вводяться**, обираємо тип даних **Дата/Більше** та встановлюємо дату **01.1991**. Для відслідковування стану ТЗ/ТСМК, необхідності їх огляду, ремонту або ж списання потрібно знати місяць та рік виготовлення та введення в експлуатацію;

– у вкладці **Повідомлення для введення** зазначаємо: Дата виготовлення та експлуатації повина бути пізніше січня 1991 року, та вводиться у форматі місяць-рік, 00.0000.

– у вкладці **Повідомлення про помилку** зазначаємо текст: **«Помилка! Невірно введені дані»**.

Для форматування клітинок у цих стовпцях можна додатково закріпити їх формат наступним чином **Формат / Ячейки / Число** та вибрати необхідний формат клітинок.

Може бути додатково задано перевірку даних, що вводяться у клітинки стовпця **Дата виготовлення** і **Дата введення в експлуатацію**. Адже закономірно останні данні мають бути пізнішими.

На нашу думку, доцільно ввести перевірку введених значень для блоку інформації, що характеризує стан технічних засобів (стовпці №№ 13-16). У першу чергу потрібно зауважити, що митниці ДФС при поданні даних допускають певні неточності. Так, вказуючи, що ТЗ/ТСМК непрацездатний, відповідно у стовпці **Непрацездатний** ставиться 1 (стовпець №14), інформація також деталізується у рядках 15-16. У той же час окремі митниці ДФС вводять інформацію про потребу у тому ж рядку. Це невірно, адже вказуючи потребу у ТЗ/ТСМК потрібно лише зазначити вид ТЗ/ТСМК, а не серійний номер й інші дані наявного технічного засобу. У деяких випадках введено інформацію, що ТЗ/ТСМК працездатний, і зазначена потреба в ньому.

3) Ввести додаткові листи для розрахунків у шаблон, які не заповнюються працівниками митниці, а розраховуються на основі введених даних автоматично по даних митниці ДФС. На зазначених листах пропонуємо розмістити показники, що використовуються у подальшій роботі для аналізу застосування ТСМК.

4) За допомогою додаткового форматування клітинок та накладення додаткових умов виділити візуально позиції по митницях із критичним рівнем забезпечення (наприклад, коефіцієнт забезпе-

РОЗДІЛ 2. Забезпечення ефективності функціонування та розвитку системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів...

чення $K_{\text{заб}} < 90\%$), працездатності (наприклад, коефіцієнт працездатності $K_{\text{пр}} < 60\%$).

5) Розглянути можливість використання зведених таблиць для формування та аналізу форм звітності.

Крім того, з метою підвищення якості отримуваної інформації доцільно привести у термінологічну відповідність нормативні документи, що регламентують застосування ТСМК. Це дозволить інтегрувати інформацію із форм звітності, що надаються іншим структурним підрозділам апарату управління для виконання завдань із управління ТСМК.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припинення порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_926 (дата звернення: 15.02.2017).

2. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (укр/рос) URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_643 (дата звернення: 22.02.2017).

3. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_011 (дата звернення: 22.02.2017).

4. Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Ратифіковано Законом від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46. Ст. 415.

5. World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org> (Last accessed: 02.03.2017).

6. Globally Networked Customs – World Customs Organization, available at URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/gnc.aspx> (Last accessed: 02.03.2017).

7. Integrated Border Management system – consilium. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013926%202006%20REV%203> (Last accessed: 10.03.2017).

8. Authorised Economic Operator (AEO) - European Commission. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/authorised-economic-operator-aeo/authorised-economic-operator-aeo_en (Last accessed: 15.03.2017).

9. PICARD Programme – World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/cb_picard_overview.aspx (Last accessed: 04.04.2017).

10. WCO Columbus Program. URL: <https://gfptt.org/node/81> (Last accessed: 06.04.2017).

11. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі від 1951 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_026 (дата звернення: 10.04.2017).

Перелік використаних джерел

12. Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії від 1957 р. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 18.04.2017).

13. Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 1957 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU57010D.html (дата звернення: 20.04.2017).

14. Европейский союз. Прошлое, настоящее, будущее. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. М.: Право, 1994. 276 с.

15. Договір про Європейський Союз від 1992 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029 (дата звернення: 25.04.2017).

16. Амстердамський договір від 1997 р. URL: <http://europa.dovidka.com.ua/a.html> (дата звернення: 07.05.2017).

17. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів від 1997 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_261 (дата звернення: 10.05.2017).

18. Лісабонська угода від 2007 р. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Лісабонська_угода (дата звернення: 12.05.2017).

19. Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_018 (дата звернення: 14.05.2017).

20. Регламент Ради ЄЕС №2913/92 від 12.10.1992 р., що засновує Митний кодекс співтовариства. URL: <http://uazakon.com/big/text/857/pg1.htm> (дата звернення: 18.05.2017).

21. Регламент Комісії ЄЕС № 2454/93 від 02.07.1993 р. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R2454:en:HTML> (дата звернення: 20.05.2017).

22. Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства від 1969 р. Інформація щодо внесення змін у законодавство України з питань «Податкового законодавства ЄС». URL: http://ndifp.asta.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=69 (дата звернення 21.05.2017).

23. Council Regulation (EEC) No 918/83 of 28 March 1983 setting up a Community system of reliefs from customs duty. Official Journal. L 105. 1983. P. 37.

24. Митний кодекс Європейського Союзу затверджений Рішенням Європейського Парламенту і Ради (ЄС) від 23.04.2008 р. № 450/2008. Урядовий Вісник Європейського Союзу 04.06.2008 р. № L 145/1 (дата звернення: 23.05.2017).

25. Ченцов В.В. Механізми державного управління митною справою ЄС та України: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип.3(14). С. 72-81.

26. Council Act 98/C 24/01 of 18 December 1997 drawing up, on the basis of Article K3 of the Treaty on European Union, the Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations. Official Journal of the European Communities. 23.01.1998. P. 24.

27. Agreement between the government of the United State of America and the government of Ireland on air transport preclearance. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/130484.pdf> (Last accessed: 25.05.2017).

28. Aurel Octavian Pasat Criminological Aspects On Customs Offences In Romania. Perspectives of Business Law Journal, Volume 5, Issue 1, November 2016, P. 8-20.

29. Васильева М.В. Мировой опыт деятельности таможенных органов и возможность его применения в России. Нац. интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 24. С. 25-33. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mirovoy-opyt-deyatelnosti-tamozhennyh-organov-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii> (дата звернення: 28.05.2017).

30. The United States Government Manual. URL: <http://www.usgovernmentmanual.gov> (Last accessed: 31.05.2017).

31. Берзинь О.А. Таможенная служба США и особенности ее правоохранительной деятельности. Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2013. N 3. URL: <http://centerbereg.ru/o539.html> (дата звернення: 02.06.2017).

32. Independent Chief Inspector of Borders and Immigration - Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/>

Перелік використаних джерел

announcements?departments%5B%5D =independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration (Last accessed: 02.06.2017).

33. Таможня Індії розробляє систему виявлення контрафактної продукції. URL : https://www.unitrade.su/novosti/Tamozhnja_Indii_razrabatyvaet_sistemu_obnaruzhenija_kontrafaktnoj_produkcii.html (дата звернення: 04.06.2017).

34. Співставлення даних митної статистики України та Республіки Білорусь за 2016 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/rezalt/298272.html> (дата звернення: 05.06.2017).

35. Комаров О.В. Світова та європейська практика з реалізації механізмів управління кордонами та адміністрування ризиків у митній галузі в контексті гарантування державної безпеки. Вісник АСМУ. Серія «Державне управління». 2013. №2(9). С. 174. URL: http://puczu.edu.ua/img/articles/1599/dis_Komarov.pdf (дата звернення: 08.06.2017).

36. Довідка щодо стану боротьби з митними правопорушеннями упродовж 2016 року. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyju-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/298097.html> (дата звернення: 10.06.2017).

37. Система – Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Система> (дата звернення: 10.06.2017).

38. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page17> (дата звернення: 12.06.2017).

39. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 14.06.2017).

40. Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки : указ Президента України від 4 березня 2008 року № 195/2008. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/195/2008> (дата звернення: 16.06.2017).

41. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451.

URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-п/page> (дата звернення: 18.06.2017).

42. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : постанова пленуму Верховного Суду України від 03.06.2005 № 8. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-05> (дата звернення: 20.06.2017).

43. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Мартинова Володимира Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 469 Митного кодексу України від 31.03.2015 № 1-рп/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-15> (дата звернення: 22.06.2017).

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п> (дата звернення: 23.06.2017).

45. Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015-2018 роки: Наказ ДФС України від 12.02.15 № 80. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63703.html> (дата звернення: 26.06.2017).

46. Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/976_003/print1452599817725452 (дата звернення 28.06.2017).

47. Хома В.О. Класифікація напрямів удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Сталий розвиток економіки. 2017. № 3(36). С. 23-31.

48. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

49. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 30.06.2017).

50. Новий тлумачний словник української мови: в 4 т. / Укладачі: В.В.Яременко, О.М.Сліпушко. К. : «Аконіт», 1998. Т.3. 928 с.

51. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / К.: Атіка, 2005. 592 с.

Перелік використаних джерел

52. Державна програма «Контрабанді – СТОП» на 2005-2006 рр. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/260-2005-%D0%BF> (дата звернення: 04.07.2017).

53. Нэп по-українски. В чем суть новой экономической стратегии Украины. URL: <http://nv.ua/publications/ner-po-ukrainski-kakova-sut-novoj-ekonomicheskoy-strategii-ukrainy-65615.html> (дата звернення: 05.07.2017).

54. Торгове представництво США відзначає недостатній захист прав інтелектуальної власності в Україні. URL: <http://www.unian.ua/society/1335826-torgove-predstavnistvo-ssha-vidznachae-nedostatniy-zahist-prav-intelektualnoji-vlasnosti-v-ukrajini.html> (дата звернення: 08.07.2017).

55. The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1> (Last accessed: 11.07.2017).

56. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Підручник. Університетський курс. К.: КНТ, 2007. 640 с.

57. Контрабанда – деревями, дронами, водолазами. URL : <http://reporter.vesti-ukr.com/metko/26906-kontrabanda-derevyami-dronami-vodolazami.html> (дата звернення: 12.07.2017)].

58. Зовнішня торгівля України товарами та послугами у 2016 році : статистичний збірник. К., 2017. 153 с. URL: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ10_u.htm (дата звернення: 17.07.2017).

59. Біблія – книги Святого Письма Старого й Нового Заповіту / Переклад І.Огієнко. Українське біблійне товариство. Київ. 2003. 1375 с.

60. Реформація: успіх Європи і шанс для України : колективна монографія / Р.М. Шеремета та ін.; Університет менеджменту освіти; за редакцією Р.М. Шеремети та О. Романенко. Київ: Саміт-Книга. 2017. 256 с.

61. Культура має значення. URL: http://royallib.com/read/hantington_samyuel/kultura_imeet_znachenie.html#0 (дата звернення: 20.07.2017).

62. Хома В.О. Цінності як засадничі фактори ефективного реформування українського суспільства. Формування основ християнської моралі в процесі духовного відродження нації : збірник статей VI

Всеукраїнської міжконфесійної християнської науково-практичної конференції. Кам'янець-Подільський національний педагогічний університет імені Івана Огієнко. Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2016. С. 247-251.

63. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 39 с.

64. Завальний М.В. Особливості порушення справи про адміністративні правопорушення. Юридична наука і практика. 2011. №1. С. 78-83. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/23533/1/Zavalniy.pdf> (дата звернення: 25.07.2017).

65. Хома В.О., Галочка Г.В. Основні аспекти удосконалення нормативно-правового регулювання провадження в справах про порушення митних правил. Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі : науково-практична інтернет-конференція (м. Ірпінь – м. Хмельницький, 11-24 вересня 2017 року). НДЦ МС НДІ ФП. С. 102-108.

66. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України (щодо врегулювання транзиту та тимчасового ввезення транспортних засобів особистого користування) від 21.12.2016 реєстраційний номер 5567. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60777 (дата звернення: 28.07.2017).

67. Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо накладення стягнень у справах про порушення митних правил та виконання постанов у цих справах» : Лист ДФС від 13.04.17 року № 6254/5/99-99-20-02-02-16. URL: <http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/3905-19.04.2017.pdf> (дата звернення: 30.07.2017).

68. Кунев Ю.Д. Процесна складова системно-правової моделі митної діяльності. Митна справа: науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. 2009. №6(66) жовтень-грудень. С. 58-65.

69. Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця». Розпорядження КМУ

Перелік використаних джерел

від 17 вересня 2008 р. № 1236-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-p> (дата звернення: 14.08.2017).

70. Офіційний сайт інформаційного порталу MD Office: Основні інформаційні системи ДФС. Київ, 2016. URL: <http://www.mdoffice.com.ua/ru/aMDOSForum>. GetANS?p_id=1343469 (дата звернення: 02.09.2017).

71. Офіційний сайт UNCTAD ASYCUDA. URL: <http://www.asycuda.org> (дата звернення: 05.09.2017).

72. Комаров О.В. Механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ун-т мит. справи та фін. Дніпро, 2017. 210 с., с. 85-87.

73. Протокол №16 від 30.05.2016 засідання Комітету з питань митної справи Громадської ради при Державній фіскальній службі України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/gromadska-rada/robochi-organi-gromadskoi-radi/mitniy-komitet/materiali-zasidan/>.

74. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) 2016, лист від 23.03.2016 № UKR-206-01 Регіонального Координатора ASYCUDA у Європі, Центральній Азії та Близькому Сході. URL: http://customs.odessa.gov.ua/ru_RU/predstavnyky-oon-rozpovily-golovi-dfs-pro-programne-zabezpechennya-asycuda/.

75. Офіційний сайт Державних закупівель. URL: <https://tender.me.gov.ua> (дата звернення: 10.09.2017).

76. Отчет аудита Таможенной интегрированной информационной системы Таможенной службы Республики Молдова: постановление Счетной Палаты Республики Молдова от 02.03.2011 № 12. URL : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337955&lang=2> (дата звернення: 15.09.2017).

77. Никакой «одесской реформы» таможни не существует, – Роман Насиров. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/zmi/240216.html> (дата звернення: 17.09.2017).

78. Упрощение таможенных процедур: чего ждать предпринимателям? URL : <http://esp.md/2015/10/25/uproshhenie-tamozhennykh-procedur-chego-zhdet-predprinimateliam> (дата звернення: 18.09.2017).

79. Митні інформаційні технології : навч. посіб. / О.Ф. Волик та ін. ; за ред. П.В. Пашка ; передмова А.В. Толстоухова. Київ: Знання, 2011. 391 с., с. 200-201.

80. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684. Офіційний вісник України. 2015. № 70.

81. Щодо направлення проекту наказу «Про затвердження Порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику» АСМО «Інспектор-2006» : лист Державної фіскальної служби України від 24.11.2015 р. № 43374/7/99–99–26–01–01–17. URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/listi/> (дата звернення: 10.09.2017).

82. Про затвердження Порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику» АСМО «Інспектор-2006» : наказ Державної фіскальної служби України від 29.12.2015 р. № 1008., п. 2.5. URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/> (дата звернення: 12.09.2017).

83. Інформатика. Вступ. URL: <https://sites.google.com/site/infosite44e/Home/vstup> (дата звернення: 12.06.2017)

84. Економічний енциклопедичний словник. Алгоритм. URL: <http://subject.com.ua/economic/slovnik/242.htm>. (дата звернення: 15.06.2017)

85. Про затвердження Типової структури Завдання на проектування будівництва (реконструкції) міжнародних (міждержавних) пунктів пропуску для автомобільного сполучення) [Електронний ресурс] : наказ ДФС від 04.02.2016 № 104. Доступ із інформ. – правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

86. Словники. Соціальний. URL: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18%20&t=31463>. (дата звернення: 16.06.2017)

87. Методика проведення державної експертизи інвестиційних проектів: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 13.03.2013 № 243. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0437-13>. (дата звернення: 18.06.2017)

Перелік використаних джерел

88. Дорош В. Соціальний проект як елемент реалізації корпоративної соціальної відповідальності. URL: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/3157/>. (дата звернення: 12.06.2017)

89. Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 21 (186). С. 43-57.

90. Про затвердження форм звітності та Порядку їх складання за напрямом матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури : наказ ДФС від 14.09.2016 № 769. Доступ із інформ. – правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

91. Про затвердження форми звіту ДФС та Порядку її складання : наказ ДФС від 06.07.2015 №465. Доступ із інформ. – правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

92. Лук'янова В.В. Комп'ютерний аналіз даних. К.: Академія, 2003. 342 с.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Таблиця А.1

Види порушень митних правил і заходів запобігання та протидії їм

| № з/п | Вид правопорушення | Зміст правопорушення | Зміст заходу(ів) |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. | Порушення режиму зони митного контролю | <p>– проведення господарських робіт у зоні митного контролю;</p> <p>– переміщення через межі зони митного контролю і в межах цієї зони товарів, транспортних засобів;</p> <p>– перетинання меж зони митного контролю громадянами, які не перетинають митний кордон України, та посадовими особами державних органів, які не здійснюють види контролю та їх пересування в межах цієї зони з порушенням встановленого порядку</p> | <p>попередження <i>або</i> накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> |
| 2. | Неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем | <p>– проведення з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, операцій, інших, ніж прості складські операції, огляд та вимірювання, усунення пошкодження упаковки, взяття проб та зразків, підготовка товарів до продажу і транспортування, або проведення цих операцій без дозволу органу доходів і зборів;</p> <p>– зміна стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу органу доходів і зборів, а так само невжиття заходів щодо товарів, строк тимчасового зберігання яких під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі закінчився (декларування до відповідного режиму; передача відповідному митному органу для зберігання-</p> | <p>попередження <i>або</i> накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;</p> <p>накладення штрафу в розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>ння або розпорядження; відправлення під митним контролем іншим митним органам для їх митного оформлення; вивезення за межі митної території України);</p> <p>– видача без дозволу органу ДФС або втрата товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі</p> | <p>накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> |
| 3. | <p>Недоставлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та документів до органу ДФС призначення, видача їх без дозволу органу ДФС або втрата</p> | <p>– перевищення строку доставки товарів, транспортних засобів комерційного призначення (автомобільним транспортом – 10/5 діб; залізничними транспортом – 28 діб; авіаційним транспортом – 5 діб; морським та річковим – 20 діб; трубопровідним – 31/90 діб), що перебувають під митним контролем, до органу ДФС призначення (а при переміщенні в межах зони діяльності одного органу доходів і зборів – від одного підрозділу цього органу до іншого), митних або інших документів на ці товари, транспортні засоби не більше ніж на одну добу;</p> <p>– перевищення строку доставки товарів, транспортних засобів комерційного призначення особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення такого правопорушення, а так само перевищення строку доставки товарів, транспортних засобів комерційного призначення, митних або інших документів на ці товари, транспортні засоби більше ніж на одну добу, але не більше ніж на десять діб;</p> <p>– перевищення строку доставки товарів, транспортних засобів комерційного призначення, митних або інших документів на ці товари більше ніж на десять діб, а так само втрата цих товарів, транспортних засобів, документів чи видача їх без дозволу органу ДФС</p> | <p>попередження або накладення штрафу в розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> <p>накладення штрафу в розмірі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> <p>накладення штрафу в розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> |
| 4. | <p>Порушення порядку проходження митного контролю в</p> | <p>– порушення встановленого порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю, тобто переміщення через мит-</p> | <p>накладення штрафу в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> |

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

Продовження таблиці А.1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | зонах (коридорах) спрощеного митного контролю | ний кордон України особою, яка формою проходження митного контролю обрала проходження (проїзд) через «зелений коридор», товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, або товарів в обсягах, що перевищують неоподатковувану норму переміщення через митний кордон України | або конфіскація товарів, що є безпосередніми предметами правопорушення |
| 5. | Недекларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення | – незаявлення за встановленою формою точних та достовірних відомостей (наявність, найменування або назва, кількість тощо) про товари, транспортні засоби комерційного призначення, які підлягають обов’язковому декларуванню у разі переміщення через митний кордон України | накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості цих товарів, транспортних засобів конфіскація зазначених товарів, транспортних засобів |
| 6. | Пересилання через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях товарів, заборонених до такого пересилання | – пересилання через митний кордон України в міжнародних експрес-відправленнях товарів, заборонених до такого пересилання законодавством України, а також пересилання у міжнародних поштових відправленнях товарів, заборонених до пересилання актами Всесвітнього поштового союзу | конфіскація цих товарів |
| 7. | Перешкоджання посадовій особі органу ДФС в доступі до товарів, транспортних засобів, документів | – перешкоджання посадовій особі органу доходів і зборів під час здійснення нею митного контролю або провадження в справі про контрабанду чи порушення митних правил у доступі до товарів, транспортних засобів, документів; – вчинення цього правопорушення особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення такого ж правопорушення, а так само перешкоджання посадовій особі органу доходів і зборів, невиконання її вимог під час проведення перевірки обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем, чи документальної перевірки дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи | накладення штрафу в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян накладення штрафу в розмірі п’ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| 8. | Неподання органу ДФС звітності щодо | – неподання утримувачем магазину безмитної торгівлі, складу тимчасового зберігання, митного складу, вантажного | накладення штрафу в розмірі п’ятдесяти неоподатковуваних мініму- |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | товарів, які перебувають під митним контролем | митного комплексу, особою, відповідальною за експлуатацію складу організації – отримувача гуманітарної допомоги, органу доходів і зборів звіту про рух товарів, а також порушення порядку ведення обліку таких товарів | мів доходів громадян |
| 9. | Переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності | – ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території товарів, призначених для виробничої або іншої підприємницької діяльності, з порушенням охоронюваних законом прав інтелектуальної власності | накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян конфіскація товарів, що переміщуються з порушенням права інтелектуальної власності |
| 10. | Порушення встановленого законодавством порядку ввезення товарів на територію вільної митної зони, вивезення товарів за межі цієї території та/або встановленого законодавством порядку проведення операцій з товарами, поміщеними в режим вільної митної зони | – порушення встановленого законодавством порядку ввезення товарів на територію вільної митної зони, вивезення товарів із цієї території, проведення операцій з товарами, поміщеними в режим вільної митної зони, а так само порушення встановленого строку розпорядження (90 днів) товарами, розміщеними у вільній митній зоні, у разі анулювання дозволу на відкриття та експлуатацію цієї зони | накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| 11. | Порушення порядку зберігання товарів на митних складах та здійснення операцій із цими товарами | – проведення з товарами, що зберігаються в режимі митного складу на митних складах, операцій консолідації та подрібнення партій, формування відправлень, сортування, пакування, перепаккування, маркування, навантаження, вивантаження, перевантаження, взяття проб і зразків товарів, без дозволу органу ДФС; – зміна стану товарів, що зберігаються в режимі митного складу на митних складах, без дозволу органу ДФС, невжиття заходів із вивезення за межі митної території України або поміщення в інший дозволе- | накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян накладення штрафу в розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

Продовження таблиці А.1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | ний митний режим щодо товарів, строк зберігання яких в режимі митного складу закінчився, а так само порушення строку розпорядження товарами (30 днів), які зберігаються на митному складі, у разі анулювання дозволу на відкриття та експлуатацію цього складу; – видача без дозволу органу ДФС або втрата товарів, що зберігаються в режимі митного складу на митних складах | накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| 12. | Порушення порядку або строків розпорядження товарами, розміщеними у магазині безмитної торгівлі, у разі ліквідації магазину або зупинення дії чи анулювання дозволу на його відкриття та експлуатацію | – порушення встановлених строків розпорядження товарами, розміщеними у магазині безмитної торгівлі, у разі ліквідації магазину або зупинення дії чи анулювання дозволу на його відкриття та експлуатацію | накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| 13. | Порушення порядку здійснення операцій з переробки товарів | – порушення порядку здійснення операцій з переробки товарів, у тому числі невивезення за межі митної території України (невивезення на митну територію України) товарів, що переміщувалися через митний кордон України з метою переробки, та/або продуктів їх переробки після закінчення строку переробки | накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| 14. | Перевищення строку тимчасового ввезення або тимчасового вивезення товарів | – перевищення встановленого строку тимчасового ввезення товарів на митну територію України або строку тимчасового вивезення товарів за межі митної території України не більше ніж на три доби; – перевищення встановленого строку тимчасового ввезення товарів на митну територію України або строку тимчасового вивезення товарів за межі митної території України, особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення такого правопорушення, а так само перевищення строку тимчасового ввезення товарів на митну територію України або строку тимчасового вивезення товарів за межі митної території України більше ніж на три доби, але не більше ніж на десять діб; | попередження <i>або</i> накладення штрафу в розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян накладення штрафу в розмірі трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | – перевищення строку тимчасового ввезення товарів на митну територію України або строку тимчасового вивезення товарів за межі митної території України більше ніж на десять діб | накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян |
| 15. | Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем | <p>– переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем, тобто поза місцем розташування органу ДФС або поза робочим часом, установленим для нього, і без виконання митних формальностей, або з незаконним звільненням від митного контролю внаслідок зловживання службовим становищем посадовими особами органу ДФС;</p> <p>– переміщення або дії, вчинені особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення цього ж правопорушення</p> | <p>накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів, транспортних засобів – безпосередніх предметів порушення митних правил конфіскація цих товарів, транспортних засобів і транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів;</p> <p>накладення штрафу в розмірі 200 відсотків вартості товарів, транспортних засобів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів, транспортних засобів і транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів</p> |
| 16. | Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю | – переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, тобто з використанням спеціально виготовлених сховищ (тайників) та інших засобів або способів, що утруднюють виявлення таких товарів, або шляхом надання одним товарам вигляду інших, або з поданням органу доходів і зборів як підстави для переміщення товарів піддроблених документів чи документів, одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять неправдиві відомості щодо найменування товарів, їх ваги (з урахуванням допустимих втрат за належних умов зберігання і транспортування) або кількос- | накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів, а також транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України |

Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням

Продовження таблиці А.1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | ті, країни походження, відправника та/або одержувача, кількості вантажних місць, їх маркування та номерів, неправдиві відомості, необхідні для визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД та його митної вартості; – переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, вчинені особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення цього ж правопорушення | накладення штрафу в розмірі 200 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України |
| 17. | Зберігання, перевезення чи придбання товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ввезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю | – зберігання, перевезення, придбання чи використання товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ввезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю | накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості цих товарів, транспортних засобів <i>або</i> конфіскація цих товарів, транспортних засобів |
| 18. | Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямова- | – заявлення в митній декларації з метою неправомірного звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру неправдивих відомостей щодо істотних умов зовнішньоекономічного договору (контракту), ваги (з урахуванням допустимих втрат за належних умов зберігання і транспортування) або кількості, країни походження, відправника | накладення штрафу в розмірі 300 відсотків несплаченої суми митних платежів |

ДОДАТКИ*Продовження таблиці А.1*

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| | ні на ухилення від сплати митних платежів | та/або одержувача товару, неправдивих відомостей, необхідних для визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД та його митної вартості, та/або надання з цією ж метою органу ДФС документів, що містять такі відомості, або несплата митних платежів у строк, встановлений законом, або інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів, а так само використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано такі пільги | |

Наукове видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ
СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ МИТНИМ
ПРАВООПОРУШЕННЯМ**

Монографія

За загальною редакцією В.О. Хоми, В.І. Царенка

Авторський колектив:

Ольга Степанівна Нагорічна;
Валерій Олександрович Хома;
Володимир Іванович Царенко;
Оксана Вікторівна Яковенко;
Світлана Володимирівна Капітанець;
Ельвіра Степанівна Молдован.

Науковий редактор
Літературний редактор

В.О. Хома
Е.С. Молдован

ФОП Мельник А.А.

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 1942 від 15.09.2008 р.

Надруковано: ФОП Стрихар А. М.
м. Хмельницький, вул Чорновола, 37.
тел.: (96) 709-11-10

Підписано до друку 30.10. 2018. Формат 60x84/16
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 11,2. Тираж 300 прим.