

І.І. Світлак
кандидат юридичних наук,
Вінницький соціально-економічний інститут
Університету «Україна»

Національне та міжнародне правове забезпечення взаємодії митної служби та третіх осіб

У статті аналізуються нормативно-правові засади взаємодії митних органів із третіми особами, які визначені у чинному національному та міжнародному законодавстві, на основі чого пропонуються шляхи побудови моделі конструктивної взаємодії митної служби із митними посередниками.

В статті представлений аналіз основ взаємодіяння таможених органів з третіми особами, який передбачено в діючому національному та міжнародному законодавстві. На основі представленого аналізу пропонуються моделі побудови конструктивного взаємодіяння таможених органів з таможеними посередниками.

In the article the analysis of bases of custom organs cooperation with the third persons is presented, which is provided for the current national and international legislation. On the basis of presented analysis, the models of structural cooperation construction of custom service are offered with the custom mediators.

Ключові слова: взаємодія; митні послуги; стандартні правила; треті особи; публічно-сервісна діяльність митних органів; митне адміністрування.

Постановка проблеми

Якісна взаємодія митних органів з третіми особами є одним із чинників забезпечення стабільності та ефективності діяльності митної служби України, а належна правова регламентація форм, змісту, основних напрямків такої взаємодії та їх відповідність міжнародним стандартам дозволить уникнути невизначеності механізму комерційного посередництва у митній сфері. Незважаючи на певні здобутки у цій сфері, як-то прийняття Закону України від 05.10.2006 року № 227-V, за яким Україна приєдналась до Міжнародної конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур від 18.05.1973 року (надалі – Конвенція), в якій у Загальному додатку визначені стандартні правила організації відносин між митною службою та третіми особами, Ліцензійних умов провадження посередницької діяльності митного брокера від 13.05.2009 та ін. [1; 2; 3], реалії сьогодення дають підстави констатувати невідповідність міжнародним стандартам сучасного митного регулювання. Проблема недосконалості законодавства, що регулює питання взаємодії митної служби та митних посередників, відсутність певних способів підвищення ефективності такої взаємодії автоматично позначається на якості практичної діяльності митних органів при організації взаємовідносин між, як безпосередньо самими митними посередниками, так і їх об'єднаннями (Асоціація митних брокерів, Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України, Асоціація міжнародних експедиторів України тощо). Отже, комплексне дослідження механізму взаємодії митної служби з третіми особами, та його регулювання міжнародним правом має теоретико-прикладне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали наукові праці фахівців у галузі теорії управління, адміністративного та митного права: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.В. Мазур, Д.В. Приймаченко, С.А. Степанюка, В.О. Шамрая, В.К. Шкарупи, Т.В. Філіпенко та ін.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Виходячи з наявних наукових публікацій, що висвітлюють проблеми, покладені в основу дослідження, можна говорити про те, що, незважаючи на вже існуючі дослідження проблем взаємодії державних органів з різними суб'єктами, наукову розробку взаємодії саме митних органів з третіми особами не можна визнати достатньою, а тим більше завершеною. Так, якщо окремі сторони цієї проблеми проаналізовані, то в аспекті порівняльної характеристики норм міжнародного та національного законодавства вона ще маловивчена і потребує додаткового дослідження.

Формулювання цілей статті

Головною метою публікації є розробка наукових та практичних пропозицій щодо вдосконалення механізму взаємодії митних органів із третіми особами на підставі комплексного та системного науково-теоретичного дослідження організаційно-правових засад досліджуваної взаємодії.

Виклад основного матеріалу дослідження

Огляд існуючих концепцій розуміння категорії «взаємодія» була проаналізована і раніше [4, с. 195]. Наукові дослідження механізму взаємодії різних державних органів між собою та з інститутами громадянського суспільства на сьогодні є досить поширеними, але при цьому відчувається гостра потреба реального усвідомлення митними органами України необхідності їх конструктивної взаємодії із професійними посередниками у митній сфері.

Для розгляду механізму взаємодії митних органів з третіми особами за міжнародними стандартами необхідно звернутись до положень Конвенції. Відповідно до ст. 1 Конвенції, стандартне правило – це положення, застосування якого визнається необхідним для досягнення гармонізації і спрощення митних правил і процедур, а у Загальному додатку (Додаток II) до Конвенції, третя особа визначається як будь-яка особа, що безпосередньо взаємодіє з митною службою в інтересах або від імені іншої особи з питань ввозу, вивозу, перевезення або зберігання товарів [2].

У Додатку II Конвенції розділ 8 присвячений регламентації відносин між митною службою та третіми сторонами, зокрема визначено сім стандартних правил такої взаємодії.

За стандартним правилом 8.1. Додатку II Конвенції, відповідні особи взаємодіють з митною службою, за власним вибором, особисто або через уповноважену третю сторону, що діє від їхнього імені. Стандартне правило 8.2. передбачає, що національне законодавство визначає умови, за яких третя особа може діяти від імені та за дорученням іншої особи у відносинах з митною службою, та встановлює відповідальність третіх сторін перед митною службою за сплату мит та податків, а також за будь-які порушення.

Названим стандартним правилам відповідають норми національного законодавства, визначені у главі 3 Митного кодексу України (надалі – МК України), зокрема, відповідно до ст. 26 МК України, у відносинах з митними органами інтереси підприємств та громадян можуть представляти митні брокери та інші

особи на підставі відповідного договору, укладеного з підприємством, або нотаріально посвідченої довіреності (доручення), виданої громадянином [5, с. 81]. Відповідальність таких осіб перед митною службою за сплату мит та податків, а також за будь-які порушення не може бути обмежена договором.

Стандартні правила 8.3–8.4 Додатку II Конвенції закріплюють принцип рівності прав третіх осіб та осіб, що їх уповноважують при здійсненні митних процедур. Так, при проведенні митних операцій, які за вибором відповідної особи здійснюються нею від власного імені, не повинні встановлюватися менш сприятливі умови чи пред'являтися більш жорсткі вимоги, ніж ті, які встановлені та пред'являються при проведенні митних операцій, здійснюваних для цієї відповідної особи третьою стороною. Хоча у ст. 4 МК України не названий принцип рівності при здійсненні митного регулювання, але широке тлумачення принципу єдиного порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України дає підстави говорити про реалізацію названих вимог міжнародних стандартних правил.

Міжнародні стандарти (правило 8.5.) передбачають можливість участі третіх сторін при проведенні офіційних консультацій з учасниками зовнішньої торгівлі. На нашу думку, реальна реалізація саме даного правила призведе до усунення недоліків в роботі митних органів, на які найчастіше зауважують громадяни та суб'єкти господарювання. На досягнення цієї мети спрямована Постанова КМУ від 03.11.2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» від 29.10 2010 року [6; 7]. Створення Громадської ради при Державній митній службі України також сприяє реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Найбільш широке обговорення громадськості та у наукових колах дістали норми стандартних правил 8.6–8.7, за якими митна служба визначає умови, при яких третя сторона не допускається до участі у митних операціях, а митна служба зобов'язана повідомити у письмовому вигляді третю сторону про відмову їй в участі в митних операціях. Встановлення на рівні національного законодавства випадків, при яких треті особи не допускаються до митних операцій викликає ряд зауважень з боку професійних посередників у цій сфері, зокрема питання оцінювання рівня фахової професійної підготовки посередників, що стало предметом окремого дослідження А.В. Мазур [8, с. 67].

Дослідження змісту взаємодії митних органів з третіми особами потребує також висвітлення деяких аспектів управлінських послуг у митній сфері. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні [9], виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг.

Ефективність адміністративної реформи чимало в чому залежить від стану формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління, серед яких і інститут так званих «управлінських (публічних) послуг», або, як визначає цей напрямок адміністративного права В. Авер'янов, «публічно-сервісний» [10, с. 148].

Останнім часом у науковій юридичній літературі значна увага приділяється питанню управлінських послуг. Як зазначають І. Коліушко, В. Тимошук, управлінськими послугами є діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які проявили ініціативу для їх реалізації [11, с. 31].

Питанню щодо змісту управлінських послуг присвячено ряд досліджень В. Авер'янова. Автор погоджується із визначенням управлінських послуг, що запропоновано вченим, за яким управлінські послуги – це виконання органами виконавчої влади за зверненням фізичної чи юридичної особи обов'язків, спрямованих на юридичне оформлення умов для належної реалізації зазначеними особами різноманітних прав, щодо забезпечення яких законодавством передбачена певна свобода адміністративного розсуду і альтернативність дій залежно від виконання визначених законодавством вимог, необхідних для видачі дозволу, здійснення реєстрації чи задоволення іншої потреби фізичної чи юридичної особи [12, с. 8].

Враховуючи обґрунтованість та повноту визначення цього поняття, вважаємо, що саме воно допоможе в подальшому об'єктивно оцінювати зазначену діяльність у митній сфері.

Проаналізувавши зазначену проблему, І. Бондаренко наводить наступне визначення митних послуг: «Митні послуги – це передбачена законом діяльність митних органів, спеціалізованих установ та організацій, а також суб'єктів підприємництва, що здійснюється з ініціативи фізичних та юридичних осіб і спрямована вона на реалізацію прав, свобод та законних інтересів у галузі митної служби» [13, с. 49].

На думку автора, використання терміна «митні послуги» в значенні «послуги в сфері управління митною справою», а також в значенні, що запропоновано І. Бондаренко, не є абсолютно вдалим, оскільки під митними послугами розуміють як послуги митних органів, так і послуги з професійного митного посередництва, тобто підприємницьку діяльність митних брокерів та митних перевізників, а запропонована І. Бондаренко дефініція митних послуг веде до змішування та ототожнення управлінських послуг, що надаються митними органами, та митних послуг, які надаються митними посередниками.

Отже, це питання вимагає більш детального дослідження. Митне законодавство використовує поняття «послуги» в розумінні послуг з декларування товарів і транспортних засобів та перевезення товарів, що переміщуються через митний кордон України або перебувають під митним контролем та послуги митних органів України.

Відповідно до постанови КМУ від 25.12.2002 року «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами» та ст. 32 МК України, митні органи надають на платній основі консультації з питань розміщення товарів у відповідні митні режими; тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг); дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях; класифікації товарів згідно з УКТЗЕД; належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо); митного законодавства та його застосування; а також консультують митних брокерів і митних перевізників з питань посередницької діяльності [14; 5, с. 92–93]. До платних послуг митних органів також відносять надання текстів, опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи; надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, перевізників, митних ліцензійних складів; копіювання документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг).

Є.В. Додін серед функцій, що виконує митна служба України поряд із фіскальною, регулятивною та правоохоронною, називає саме функцію із надання платних послуг [15, с. 14]. Тобто мова йде не про послуги професійних митних посередників, а про послуги, що надаються митними органами України.

На думку автора, вказані платні послуги, а також послуги з реєстрації, ліцензування, сертифікації, атестації діяльності митних брокерів, митних перевіз-

ників становлять зміст публічно-сервісної діяльності митних органів України. Адже ці послуги надаються з ініціативи зацікавленої особи, для задоволення її потреб та передбачають певну свободу адміністративного розсуду, залежно від виконання зацікавленою особою встановлених законодавством вимог (наприклад, видати ліцензію на провадження діяльності митного перевізника чи відмовити у її видачі в разі недодержання ліцензійних умов).

Хоча цей акт на сьогодні є чинним, ДМСУ розробила альтернативний проект постанови про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями [16]. Метою розроблення проекту є забезпечення формування повного переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами, а саме заінтересованим особам консультації з питань митної справи тощо, а також тексти опублікованих нормативно-правових актів із зазначених питань.

Проектом передбачена диференціація платних послуг митних органів на: *державні* (здійснення митного оформлення товарів і транспортних засобів поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установленим для митних органів); *адміністративні* (видача ліцензій на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу, на право провадження посередницької діяльності митного брокера, на право провадження посередницької діяльності митного перевізника); *господарські* (охорона та супроводження товарів митними органами; надання консультацій з питань митної справи, а також текстів опублікованих нормативно-правових актів із зазначених питань; зберігання товарів і транспортних засобів на складах митних органів; проведення дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митній справі з ініціативи особи, яка має повноваження щодо таких товарів; надання у тимчасове користування місця для розміщення зовнішньої реклами на території пунктів пропуску через державний кордон України).

Аналіз проекту дає підстави говорити про стратегічну мету, і це виключає, на жаль, збільшення надходжень коштів як плати за послуги, що будуть надаватися митними органами до бюджету, а класифікація платних послуг митних органів, що представлена у проекті, є спірною та потребує уточнення і доопрацювання.

Висновки

Загальний характер та принципи взаємодії митних органів та третіх осіб мають ґрунтуватись на конституційних положеннях щодо пріоритету прав і свобод людини та громадянина та не суперечити міжнародним стандартним правилам такої взаємодії. Для реалізації основної функції держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина – необхідним є функціонування всіх органів держави як єдиної системи, в якій якісна взаємодія державних інституцій із суб'єктами, що не наділені владними повноваженнями, є одним із суттєвих чинників забезпечення стабільності системи органів державної влади України. Ефективна взаємодія митної служби з третіми особами лише та, що ґрунтується на провідних принципах – законності; партнерства; відповідності міжнародним стандартам; неупередженості.

Запропонований ДМСУ проект постанови про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями, містить низку спірних положень, зокрема з питань диференціації платних митних послуг на державні, адміністративні, господарські та віднесення деяких послуг до категорії платних. З метою удосконалення чинного законодавства з визначеного питання, на думку автора, доцільним буде запровадження в сфері митної справи категорій «митне адміністрування» та «публічно-сервісна діяльність митних органів», що, в свою чергу, буде сприяти усуненню неоднозначного тлумачення, ототожнення та неправильного

використання термінів «митні послуги», «управлінські послуги у митній сфері», «послуги митних посередників». Вважаємо за потрібне запропонувати наступну дефініцію цих понять:

– *публічно-сервісна діяльність митних органів* – це діяльність митних органів, що проводиться з ініціативи фізичних та юридичних осіб для обслуговування їх потреб із надання реєстраційних, ліцензійних, інформаційних, консультаційних та інших послуг, що не складають зміст владно-розпорядчої діяльності митних органів;

– *митне адміністрування* – це державна управлінська діяльність, яка являє собою сукупність організаційно-правових заходів та дій, що здійснюються митними органами України в межах своїх повноважень для забезпечення митної справи держави.

Список використаних джерел

1. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Київська конвенція) від 18 травня 1973 року : Закон України від 5 жовтня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція) від 18 травня 1973 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Про затвердження Ліцензійних умов провадження посередницької діяльності митного брокера : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державної митної служби України від 13 травня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Світлак І. Взаємодія митних брокерів та митних перевізників з митними органами України / І. Світлак // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2004. – № 5 (27). – С. 194–199.

5. Коментар до Митного кодексу України [Текст] / за ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. – К. : Юстініан, 2004. – 736 с.

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» : Рішення Колегії Державної митної служби України від 29 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.

8. Мазур А.В. Посередницька діяльність представників митних брокерів: питання якості правової організації / А.В. Мазур // Митна справа. – 2009. – № 6 (66). – С. 64 – 71.

9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2. – С. 139–149.

11. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.

12. Авер'янов В. Реформування Українського адміністративного права – черговий етап / В. Авер'янов // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6–8.

13. Бондаренко І.О. Послуги в галузі митної справи / І.О. Бондаренко // Митна справа. – 2004. – № 6. – С. 46–53.

14. Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Додин Е.В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины / Е.В. Додин // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7 –19.

16. Проект постанови про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.