

НОВІТНІ ОРІЄНТИРИ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ



Бабюк Алла Миколаївна,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри політичних наук і права
Київського національного університету будівництва і архітектури

У статті досліджено новітні підходи до державної митної політики України. Зокрема, проаналізовано пропозицію запровадження публічно-сервісних відносин у сфері митної справи. Також детально вивчено концепцію створення «сервісної митниці» та проаналізовано наукові дослідження з цього питання. Визначено, що на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття сервісних функцій митних органів. Метою наукової публікації є дослідження та співставлення понять «сервісні послуги» та «митні послуги». Також у статті здійснено аналіз функцій митних органів на предмет можливості віднесення їх до категорії сервісних.

Проаналізовано праці науковців щодо визначення поняття «митна послуга». Встановлено, що здебільшого під митними послугами розуміється певний вид послуг у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Іноді сюди відносять і деякі дії (функції), що здійснюють митні органи, і діяльність митних представників (посередників). З урахуванням того факту, що законодавство України не містить визначення митних послуг, у статті запропоновано власне бачення цього поняття.

Протягом останніх років система митних органів України зазнала низки змін та реформ. В основу вказаних реформ митної системи було покладено в тому числі і спрямування до запровадження сервісних послуг митниці. Нині триває робота зі зміни підходів до роботи митних органів. Під час проведення дослідження відзначено необхідність максимальної автоматизації роботи митних органів, де це можливо, та мінімізації засобів людського впливу.

У статті досліджено питання реформування митних органів та перетворення їх на сервісні органи. З цією метою проаналізовано функції митних органів у країнах Європейського Союзу. Вказаний аналіз свідчить про потребу запровадження на законодавчому рівні нових стандартів і підходів у роботі митних органів. Для цього необхідно чітко класифікувати функції, що здійснюють митні органи. Зокрема, їх можна класифікувати на управлінські та адміністративні митні послуги. У статті проведений аналіз функцій митних органів з урахуванням такого поділу.

Наголошено, що послуги, що надаються митними органами, мають бути відповідним чином класифіковані із відповідним подальшим законодавчим визначенням та закріпленням.

У статті запропоновано ідею, що у разі мінімізації контрольно-наглядового складника у митних правовідносинах слід звернути увагу на необхідність підвищення рівня правосвідомості споживачів відповідних публічно-сервісних послуг.

Ключові слова: сервісні послуги, митні послуги, адміністративні послуги, сервісна митниця, сервісно-орієнтована держава, правова держава, публічно-сервісні відносини, реформа митної системи, митні правовідносини, державна митна політика.

Babiuk Alla. The most recent waymarks of the state customs policy of Ukraine

The article focuses on the latest approaches in the state customs policy of Ukraine. In particular, the proposal to introduce public service relations in the field of customs was analyzed. The concept of creating a "service customs" was also studied in detail and scientific research conducted in relation to this issue was analyzed. It was determined that there is no statutory definition for the concept of service functions of customs authorities. The purpose of this scientific publication is to study and compare the concepts of "services" and "customs

services". The functions of customs authorities were also analyzed in the article to establish whether they can be referred to the category of service.

The works of scientists that define the notion of "customs service" were analyzed. It was established that the customs services are mostly understood as a certain type of services in the field of foreign economic activity. Sometimes this includes some actions (functions) performed by the customs authorities and the activities of customs representatives (intermediaries). Given the fact that the legislation of Ukraine contains no definition of customs services, this article offers the author's vision of this concept.

Over the last years, the Ukrainian customs system has been facing numerous changes and reforms. These reforms of the customs system were based, inter alia, on the intention to introduce the customs services. Today, the work on changing approaches to the customs authorities' operation is in progress. During the study, the need for maximum automation of customs, where possible, and minimum human influence was noted.

The article examines the issue of the customs reforms and transformation into service bodies. With that in mind, the functions of customs authorities in the European Union were analyzed. This analysis shows the need to introduce new standards and approaches in the customs authorities' operation at the legislative level. For this, it is necessary to classify clearly the functions performed by the customs authorities. In particular, they can be classified into managerial and administrative customs services. The functions of customs authorities were analyzed in this article taking into account this division.

It was emphasized that the services provided by the customs authorities should be properly classified with appropriate further statutory definition.

The article comes up with the idea that, in case of minimized control and supervision component in customs relations, attention should be paid to raising legal awareness of consumers of the relevant public services.

Key words: services, customs services, administrative services, service customs, service-oriented state, rule of law, public service relations, customs system reform, customs relations, state customs policy.

Ідучи шляхом євроінтеграції, у сучасній літературі з питань митної справи все частіше згадується концепція реформування митних органів та перетворення їх на сервісні органи. Її ідея полягає у створенні так званої «сервісної митниці». Впродовж останніх років з'явилася низка досліджень, що митні органи мають стати орієнтованими на надання сервісних послуг, у результаті чого підвищиться рівень зовнішньої торгівлі, покращиться і прискориться процес здійснення митних процедур, буде створюватися сприятливий бізнес-клімат у зовнішньоекономічному середовищі тощо. Слід зазначити, що дослідження цього питання є актуальним не лише для українських дослідників, так само цей напрям вивчають і науковці інших країн. Зокрема, деякі іноземні науковці пишуть про те, що в результаті запровадження організації митного регулювання та митного контролю у вигляді сервісу терміни «митна справа» та «митне регулювання» будуть використовуватись як синоніми категорії «митні послуги» [1, с. 20].

Протягом останніх років система митних органів України зазнала низки змін

та реформ. В основу вказаних реформ митної системи було покладено в тому числі і спрямування до запровадження сервісних послуг митниці.

Для того щоб детально проаналізувати це питання, слід звернутися до початкового витоку, де зародилася вказана концепція, а саме до понять «сервісно-орієнтована держава» та «публічно-сервісні відносини».

Дослідження питань вдосконалення роботи органів публічної влади, зокрема в частині надання послуг, висвітлюються в роботах В.Б. Авер'янова, А.Т. Комзюка, В.І. Курило, В.І. Теремецького, І.М. Шопіна й інших учених. Що стосується запровадження публічно-сервісної діяльності в органах державної влади, то це питання висвітлювали у своїх працях О.Г. Циганов, П.С. Клімушин і Д.В. Спасібов, В.І. Козак, В.І. Теремецький. Питання надання митних послуг та запровадження сервісних послуг у сфері митної справи досліджували І.О. Бондаренко, К.І. Гунько, О.Ф. Запорожець, А.С. Колісник.

Методологія цього дослідження ґрунтується на поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних

методів дослідження (методу юридичного моделювання, методології порівняльного правознавства тощо), а також принципів історизму та об'єктивності.

Метою наукової публікації є дослідження та співставлення понять «митні послуги» та «сервісні послуги»; здійснення аналізу функцій митних органів на предмет можливості віднесення їх до категорії сервісних.

Вивченням поняття «послуга», зокрема, займається економічна теорія. Учені, які займаються дослідженням цього питання, надали низку визначень, однак усі вони певною мірою різняться.

Зокрема, Ф. Котлер визначає послугу як будь-яку діяльність, котру одна сторона може запропонувати іншій; як дію, що не призводить до володіння чим-небудь. Її надання може бути пов'язане з матеріальним продуктом [2].

Оскільки законодавство України не містить визначення поняття «сервісна послуга» в контексті діяльності органів державної влади, слід звернутися до тлумачного словника, щоб більш детально зрозуміти таке поняття.

Словник української мови визначає поняття «послуга» як дію, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [3]. «Сервіс» визначається як обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб [3]. Таким чином, під терміном «сервісна послуга» можна розуміти певний вид діяльності, який націлений на надання користі, допомоги для забезпечення конкретних потреб населення.

У науковій літературі досить часто можна зустріти термін «митна послуга». Зокрема, В.Ю. Петруня визначає митні послуги як послуги суспільству, які надаються під замовлення і відповідний контроль з боку держави [4]. І.І. Світлак вважає, що під митними послугами розуміються як послуги митних органів, так і послуги з професійного митного посередництва, тобто підприємницька діяльність митних брокерів [5].

Здебільшого під митними послугами розуміється певний вид послуг у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Тобто сюди відносять і деякі дії (функції), що здійснюють митні органи, і діяльність митних представників (посередників).

При цьому слід зазначити, що законодавство України визначення цього поняття знову ж таки не містить.

Говорячи про публічно-сервісні відносини, мається на увазі, що суб'єктами цих відносин є орган публічної влади, який надає сервісну послугу іншій стороні, а саме фізичній чи юридичній особі. Слід зазначити, що серед науковців наявні розбіжності стосовно кола споживачів сервісних послуг: лише фізичні особи чи й юридичні особи також. Однак це питання є дискусійним і потребує окремого наукового дослідження.

Таким чином, якщо погодитись із науковим підходом, згідно з яким «митна послуга» включає у себе діяльність митних органів і митних посередників, тоді таку діяльність не можна відносити до «публічно-сервісних послуг». Як бачимо, відсутність законодавчого врегулювання цих понять призводить до різного їх трактування і розуміння. В такому разі слід чітко розмежовувати «державні митні послуги» та митні послуги в контексті наукового підходу.

Говорячи про «державні митні послуги», їх можна класифікувати на управлінські та адміністративні митні послуги.

Відповідно до законодавства України митні органи в межах виконання своїх завдань здійснюють низку послуг, у тому числі надають й адміністративні послуги, що забезпечують такі види діяльності, контроль за провадженням яких здійснюється митними органами, як:

- митна брокерська діяльність;
- відкриття та експлуатація магазину безмитної торгівлі;
- відкриття та експлуатація митного складу;
- відкриття та експлуатація вільної митної зони комерційного або сервісного типу;
- відкриття та експлуатація складу тимчасового зберігання;
- відкриття та експлуатація вантажного митного комплексу;
- гарантування сплати митних платежів Гарантом;
- надання державних гарантій по товарах, які було імпортовано в Україну і прийнято під режим експортного контролю України [6].

Слід відзначити, що кожен із видів цієї діяльності забезпечується групою адміністративних послуг, частина з яких надається безпосередньо центральним апаратом Державної митної служби України, частина – митними органами.

Законодавством України визначено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [7].

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» до суб'єктів надання адміністративної послуги належать органи виконавчої влади, інші державні органи, а суб'єктами звернення виступають фізичні особи, юридичні особи, які звертаються за отриманням адміністративних послуг.

Таким чином, станом на тепер законодавство містить норму лише про адміністративні послуги митних органів. З урахуванням вищезазначеного можна дійти висновку, що адміністративні послуги, які надаються митними органами, підпадають під характеристики поняття «публічно-сервісна послуга».

Поряд з адміністративними послугами у сфері митної справи митні органи здійснюють і управлінські послуги.

Аналіз положень концепції «сервісно-орієнтована держава» свідчить про перетворення всіх управлінських, адміністративно-розпорядчих функцій публічних органів у сервісні послуги.

Для того щоб зрозуміти, наскільки це можливо у сфері митної справи, звернімося до законодавчо визначених завдань та функцій митних органів України.

Відповідно до Митного кодексу України призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України [8].

Митний кодекс України містить перелік основних завдань, які виконують митні органи, здійснюючи митну справу. Серед них зокрема – забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог зако-

нодавства України з питань митної справи; створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України; 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; забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати; застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України [8] та низка інших.

Такі ж самі завдання містить і Положення про Державну митну службу України. Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи [9].

Аналіз вказаних функцій свідчить про їх управлінський характер. Однією з основних ознак сервісної функції є задоволення потреб споживача. Однак не всі функції, які здійснюють митні органи, в кінцевому підсумку завершуються очікуваним результатом. Так, здійснення митного контролю та виконання митних формальностей може мати наслідком оформлення картки відмови або складення протоколу про порушення митних правил тощо.

На підставі аналізу поняття «послуга» можна виділити деякі її ознаки: добровільність (послуга не може бути примусовою), платна або безоплатна основа, мають бути наявні критерії якості запитуваної послуги тощо. Сучасне національне законодавство побудоване таким чином, що митні органи наділені функціями різного характеру, в тому числі управлінського та наглядового. Нині в законодавстві України з питань митної справи є низка положень, які чітко регламентують порядок дій як митного органу, так і суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, чітко визначений

перелік документів, що подаються до митного оформлення чи для подання заяви для акредитації; порядок проведення документальних перевірок тощо. Тобто в такому разі ми не можемо говорити про добровільний характер чи альтернативні варіанти поведінки. Це є законодавчо закріплені управлінські рішення митних органів.

Останнім часом в Україні відбувається процес гармонізації національного законодавства з правом ЄС. Велику кількість нормативно-правових актів, у тому числі і у сфері митної справи, вже прийнято. Однак робота щодо зміни законодавства триває. Зокрема, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» одним із пріоритетів передбачає реформу державної митної справи та інтеграцію в митну спільноту Європейського Союзу [10]. В контексті зазначеної реформи цілком можливо змінити вектор функцій митних органів від контролюючих та наглядових до сервісних. Запровадження такої концепції може докорінно змінити суть функціонування митної системи як такої. Безумовно, це призведе і до змін самої державної митної політики України загалом. Аналіз досвіду таких країн, як Польща, Литва, Данія та інші, свідчить про позитивні показники після спрощення функцій та послуг, що здійснюються митними органами. Однак митні органи цих країн наділені передусім фіскальною або контрольючо-наглядовою функцією. А що стосується сервісних послуг, то митні органи надають їх як суміжні чи додаткові. Також слід звернути увагу, що в цих країнах за надання сервісних послуг здійснюється плата.

Праці дослідників, які займаються вивченням сервісно-орієнтованої держави та публічно-сервісних відносин, свідчать, що поняття «сервісно-орієнтована держава» не суперечить поняттю «правова держава», а лише доповнює його [11]. З урахуванням зазначеного очевидним є той факт, що, здійснюючи реформу митної служби, необхідно на рівні законодавства закріпити визначення поняття сервісної діяльності митних органів, дати визначення функцій цього виду та чітко визначити їх перелік. Для того щоб такі норми можна було закріпити на рівні зако-

нодавства, передусім слід з'ясувати, які ознаки притаманні митним послугам.

Публічно-сервісні відносини – це відносини де, з одного боку, виступає уповноважений державою орган, а з іншого боку, є громадянин чи юридична особа. Мінімізуючи контрольючо-наглядовий складник у таких відносинах доцільно говорити про підвищення рівня правосвідомості споживачів таких публічно-сервісних послуг. Якщо на законодавчому рівні буде зменшена можливість державного контролю та примусу з боку митних органів, тоді слід запровадити відповідний механізм, який стимулюватиме споживачів сервісних послуг не виходити за межі правового поля. Нині одним із таких механізмів є можливість запровадження відповідальності за свідоме подання неправдивих документів та відомостей.

Аналіз наукових досліджень щодо запровадження сервісних функцій у сфері митної справи, а також досвід європейських країн з цього питання свідчить про позитивні тенденції у цьому напрямі. Для запровадження вказаних процесів слід розробити та внести відповідні законодавчі ініціативи. Необхідно на законодавчому рівні окреслити нові орієнтири державної митної політики України для можливості подальшого запровадження нових стандартів і підходів у роботі митних органів.

Нині на державному рівні вже триває робота щодо інтеграції в митну спільноту Європейського Союзу. Розробляються відповідні програми та стратегії.

Слід погодитись з позицією науковців, що, розробляючи відповідні зміни до законодавства, слід чітко розмежувати функції митних органів на специфічні (основні) та неспецифічні (додаткові, сервісні). Перші покликані здійснювати управлінську діяльність щодо виконання завдань з реалізації митної справи. Другі є обслуговуючими (сервісними) послугами, які націлені на покращення співпраці із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, створення позитивного середовища, матимуть відповідне соціальне спрямування. Також доцільно розглянути перспективу максимальної автоматизації роботи митних органів, де це можливо, та мінімізувати засоби людського впливу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойкова М.В. Зарубежный опыт таможенного администрирования / под общ. ред. В.В. Макрусева. Москва : РИО Российской таможенной академии, 2017. 130 с.
2. Котлер Ф., Вонг В., Сондерс Д., Армстронг Г. Основы маркетинга : 4-е европейское издание / пер. с англ. Москва : ООО «И.Д. Вильямс», 2010. 1200 с.
3. Тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd>.
4. Петруня В.Ю. Економічна глобалізація: вплив на бізнес та суб'єктів надання митних послуг у контексті маркетингового управління. *Вісник Академії митної служби України*. 2011. № 1. С. 71–78.
5. Світлак І.І. Організаційно-правові засади провадження посередницької діяльності митного брокера та митного перевізника в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Національна академія Держ. податкової служби України. Ірпінь, 2006. С. 112.
6. Адміністративні послуги. *Державна митна служба України*. URL: <https://customs.gov.ua/administrativni-poslugi-shcho-nadaiutsia-derzhavnoiu>.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
8. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI (у редакції від 01 січня 2022 року) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
9. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.
11. Журавель Я.В. Поняття та ознаки терміна «публічно-сервісні відносини». *Право та державне управління* : збірник наукових праць. 2020. № 2. С. 69–74.