

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.24

Liudmyla Palii

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9119-5805>

University of the State Fiscal Service of Ukraine, Irpin

PREVENTIVE METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY TO ENSURE CUSTOMS SECURITY: CURRENT PROBLEMS OF DEFINITION AND APPLICATION

Людмила Палій

Університет державної фіскальної служби України, м.Ірпін

ПРЕВЕНТИВНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ

The article is devoted to the characteristics of preventive measures of customs control, to determine the features of administrative and preventive measures applied by customs authorities, to determine further directions of development of current legislation. Given that the grounds, procedure, specifics of regulation of administrative precautionary measures applied by customs authorities are broader than the established approach to the allocation of administrative precautionary measures, such measures should be proposed as preventive measures of customs control and combined into one group of customs control methods. It is determined that preventive customs control measures applied to ensure customs security by customs authorities are a set of measures provided by customs legislation, which are applied in the manner prescribed by applicable customs legislation, in the absence of violations of customs rules and in case of evidence on possible violations of the legislation of Ukraine on state customs, in order to ensure proper protection of customs interests by creating conditions to prevent such violations, their timely detection and maintenance of law and order in the customs sphere.

Keywords: prevention, administrative activities, customs security, customs security, customs rules.

Актуальність теми. Серед стратегічних завдань, що постають перед Україною, пріоритетним є забезпечення її національної безпеки, складовою якої є митна безпека. В умовах складної геополітичної ситуації та необхідності реалізації конституційно закріпленого євроінтеграційного вектору руху нашої держави виникає необхідність наукового осмислення проблеми пошуку ефективних за існуючих умов правових способів і засобів забезпечення митної безпеки. Кожен із груп таких засобів і способів має свої переваги, наявність яких впливає з відповідного правового режиму їх застосування, проте для адміністративної превенції характерним є високий потенціал результативності правореалізації, враховуючи її оперативність та економічність, наявність опосередкованого характеру впливу, що передбачає гнучкість застосування відповідних засобів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. У наукових публікаціях дослідників проблем вдосконалення правового регулювання митної діяльності одним з перших вчених, який звернув увагу на необхідність формування дієвої системи методів адміністративної діяльності митних органів, плідно презентував свій науковий доробок Д.В. Приймаченко¹. Слід відзначити наукові школи вітчизняних вчених Є.В. Додіна, В.Я. Настюка, С.В. Ківалова, Б.А. Кормича, М.Г. Шульги та інших. Поряд із цим проблема пошуку оптимальних, за існуючих умов, адміністративних

¹ Приймаченко, Д.В. (2007). *Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави*: дисертація доктора юридичних наук. Ірпін.

превентивних засобів і способів забезпечення митної безпеки не втрачає актуальності, наукового і практичного значення.

Метою статті є надання характеристики превентивних заходів митного контролю, визначення особливостей адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами, визначення подальших напрямів розвитку чинного законодавства.

Основний матеріал. Серед методів адміністративної діяльності митних органів загалом та у сфері забезпечення митної безпеки, зокрема, можна виділити такі нові заходи непрямого впливу як впровадження системи управління ризиками, застосування заходів нетарифного регулювання, широка інформатизація сфери митної діяльності на усіх рівнях управління, що застосовується з метою вдосконалення реалізації функції митного контролю, митного оформлення, пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України та інші.

Поряд із цим не можна ігнорувати усталені у теорії адміністративного права положення щодо переконання і примусу як основних методів адміністративно-правового впливу на учасників адміністративно-правових відносин.

Серед засобів реалізації методу переконання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно виділити такі як: формування та впровадження сприятливих умов для збільшення обсягів товаропотоків через митний кордон України; поширення інформації про передовий досвід роботи митних та інших державних органів у виділеному напрямку; формування позитивного іміджу митної служби, важливості її діяльності для реалізації державного завдання щодо захисту економічних інтересів держави; гарантування відкритості і прозорості, зрозумілості і доступності митної статистики; популяризація заходів співробітництва у сфері забезпечення митної безпеки державних органів України із правоохоронними та митними органами інших держав. Не слід ігнорувати впровадження такого ефективного засобу переконання як заохочення до вчинення законслухняної поведінки учасниками митних правовідносин. Вказане стосується, у першу чергу, запровадження авторизованого економічного оператора (АЕО) – підприємства, якому митний орган надає авторизацію, відповідно Митного кодексу України (далі – МКУ) (п.1 ч.1 ст.4 МКУ¹).

Л. М. Дорофєєва слушно підкреслює наявність зв'язку започаткування інституту АЕО із Кіотською конвенцією, якою передбачено наявність спеціальних процедур, що застосовуються до юридичних осіб у разі їх відповідності критеріям, встановленим митними адміністраціями. Такі критерії передбачають, зокрема, «бездоганну попередню діяльність у сфері переміщення товарів через кордон та прозору систему ведення бухгалтерської та комерційної документації»². За відповідності юридичної особи таких умов, щодо неї застосовуються заходи максимального сприяння та спрощення митних процедур, широке застосування автоматизованих систем та впровадження програм аналізу ризиків³.

Оцінюючи ефективність запровадження інституту АЕО, в експертному середовищі відзначено його відповідність Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014, якою передбачено поступове наближення митного законодавства України до законодавства ЄС⁴. Запровадження інституту АЕО, який передбачає застосування спеціальних спрощень та є проявом найвищого ступеню довіри митних органів до підприємства, його діяльності, врахування багаторічної бездоганної ділової репутації, призведе до підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, у першу чергу, на міжнародних ринках⁵.

Необхідність впровадження заходів стимулюючого характеру щодо товаропотоків через митний кордон України актуалізує Статут ООН, в якому одним з інструментів гарантування високого рівня економічного розвитку і миру названо міжнародну торгівлю, а тому має бути

¹ Митний кодекс України 2012 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 44–45, 46–47, 48, 552.

² Дорофєєва, Л.М. (2019). *Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України*: дисертація доктора юридичних наук. Ужгород, 288.

³ Дорофєєва, Л.М. (2019). *Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України*: дисертація доктора юридичних наук. Ужгород, 288.

⁴ *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014. Офіційний вісник України*, 75 (частини 1-3), 2125.

⁵ Мороз, П. Що таке авторизований економічний оператор, та навіщо він нам. *Ліга. Блоги*. <<https://blog.liga.net/user/pmoroz/article/32429>>.

створена відкрита, регульована, передбачувана та недискримінаційна міжнародна торговельна система (п. 13 розділу III Декларації тисячоліття ООН, затверджена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 року¹.

Вказуючи про необхідність впровадження заходів заохочення в діяльності митних органів, слід навести положення Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби, де у п.4 прямо зазначено, що «Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування»². Впровадження високих стандартів етичної і професійної поведінки посадових осіб митних органів передбачає запровадження заходів їх гарантування, що передбачає мотивацію до сумлінної праці, належне матеріальне забезпечення, впровадження прозорих процедур об'єктивної оцінки результатів службової діяльності, кар'єрного зростання, усунення чинників непередбачуваності, протекціонізму, непотізму при проходженні державної служби в митних органах та інших органах, які виконують завдання щодо забезпечення митної безпеки.

Отже, застосування заходів заохочення і стимулювання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки має носити комплексний характер і передбачати ефективне стимулювання до законослухняної поведінки, врахування багаторічної бездоганної ділової репутації з боку підприємців та системне стимулювання до ефективного виконання службових обов'язків посадовими особами митної служби.

Чинне законодавство передбачає стимулювання до законослухняної поведінки з боку підприємців – учасників митних відносин шляхом застосування спеціальних спрощень, видачі дозволів, тобто за допомогою використання непрямих методів адміністративної діяльності. Заходи заохочення і стимулювання, які можуть застосовуватись до посадових осіб митних органів мають економічний і організаційно-адміністративний характер. Підвищення ефективності їх застосування можливе у разі, якщо вони застосовуються у комплексі, що передбачає об'єктивну оцінку результатів службової діяльності, прозорі процедури просування по службі, належні заходи матеріального заохочення.

Впровадження запропонованих засобів сприятиме формуванню «правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм»³.

Метод переконання реалізується у повсякденній діяльності митних органів на засадах таких принципів як законність; додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб; заохочення і добросовісність; гласність та прозорість (ст.8 МКУ). Сучасна реалізація методу переконання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки передбачає широке використання інформаційних ресурсів, застосування інформаційних технологій, під час спілкування посадових осіб митних органів із громадянами, при реалізації посадовими особами митних органів компетенції. Серед інформаційних ресурсів, які використовуються Державною митною службою України, для інформування про свою діяльність у митній сфері, слід вказати, зокрема, про її сайт, де наразі містяться матеріали щодо роз'яснення призначення функціонування митниці; презентаційні матеріали; має міститись актуальна інформація про результати правозастосовної діяльності митниці; проблемні питання правореалізації; організаційна структура; нормативна база тощо⁴. Необхідно вказати про потужний потенціал засобів масової інформації, який може бути використаний для популяризації позитивного іміджу митних органів, інформування широких верств населення про здобутки, переваги і проблеми функціонування оновленої митниці.

Адміністративно-запобіжні заходи у адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки застосовуються з метою попередження правопорушень, недопущення протиправної

¹ Декларація тисячоліття ООН від 08.09.2000 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України.*

² http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621; Дорофєєва, Л.М. (2019). *Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України*: дисертація доктора юридичних наук. Ужгород, 200.

³ *Наказ про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 2016* (Національне агентство України з питань державної служби). *Офіційний вісник України*, 74, 2493.

⁴ Рябенко, О.П. (ред.) (2009). *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина*: підручник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 66-67.

⁵ Державна митна служба України. <http://www.customs.gov.ua/>.

поведінки з боку осіб, які є учасниками митних правовідносин і мають чітко визначену профілактичну спрямованість¹. Примусовий характер адміністративно-запобіжних заходів, які уповноважені застосовувати посадові особи митних органів, проявляються у тому, що порядок їх застосування безпосередньо пов'язаний із застосуванням обмежень для осіб, які здійснюють переміщення товарів і транспортних засобів, ручної поклажі, багажу через митний кордон України. Крім того, адміністративно-запобіжні заходи застосовуються посадовими особами митних органів безвідносно таких осіб, але з профілактичною метою недопущення вчинення порушень митних правил, створення умов недопущення таких порушень. Вказане стосується таких заходів як огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю (ст.343 МКУ).

Основною рисою адміністративно-запобіжних заходів у сфері митної діяльності є їх застосування за відсутності порушення митних правил з метою недопущення таких порушень, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню порушень митних правил, забезпечення митної безпеки шляхом використання превентивного потенціалу таких заходів. Поряд із цим окремі адміністративно-запобіжні заходи застосовуються у разі, коли виявлено ознаки, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи (за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, з висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів). Вказане стосується, зокрема, проведення документальної невиїзної перевірки, відповідно пункту 1 ч. 2 ст. 351 МКУ. Адміністративно-запобіжні заходи як заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою забезпечення митної безпеки, урегульовані нормами митного законодавства, що дозволяє їх виділити в окрему групу серед інших адміністративно-запобіжних заходів.

До адміністративно-запобіжних заходів належать: найчастіше: перевірка документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України (ст.ст.336-337-1 МКУ), усне опитування (ст.342 МКУ), огляд та переогляд товарів, транспортних засобів, ручної поклажі, багажу (ст.ст.338, 339 МКУ).

До адміністративно-запобіжних заходів доцільно віднести заходи, які застосовуються під час здійснення митного контролю і які МКУ віднесені до форм митного контролю: облік товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України (ст. 341 МКУ), усне опитування громадян та посадових осіб підприємств (ст.342 МКУ), огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи (крім житла громадян) (ст.343 МКУ), документальна перевірка (ч. ч. 1-3 ст. 345 МКУ), направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу (відповідно міжнародним актам), митні експертизи (Глава 50 МКУ).

Превентивний характер заходів, які застосовуються під час здійснення митного контролю, впливає з аналізу змісту правових приписів, якими урегульовано мету їх застосування. Зокрема, встановлено, що документальна перевірка здійснюється за допомогою сукупності заходів, застосування яких дозволяє встановити факти дотримання (чи недотримання) чинного митного законодавства при здійсненні декларування (підлягають контролю правильність заповнення митних декларацій, декларацій митної вартості, встановлюється достовірність зазначених у них даних), ввезення, вивезення чи пересилання товарів, нарахування та сплати митних платежів (ч. ч. 1-3 ст. 345 МКУ). Якщо виявлено ознаки, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи, проводиться документальна невиїзна перевірка. Така перевірка проводиться за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, з висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів (п.1 ч. 2 ст. 351 МКУ).

¹ Рябченко, О.П. (ред.) (2009). *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина*: підручник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 72.

Висновки.

Отже, до особливостей адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами, слід віднести:

– урегулювання нормами Митного кодексу України, на відміну від інших адміністративно-запобіжних заходів, застосування яких передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення та законами, що закріплюють правовий статус уповноваженого органу державної виконавчої влади (зокрема, поліція має право застосовувати такі превентивні заходи: перевірка документів особи, опитування особи, поверхнева перевірка і огляд, зупинення транспортного засобу та інші (п.п.1-4 ч.1 ст.31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII¹);

– передбачено застосування не тільки у разі, якщо порушення митних правил відсутнє, але й якщо виявлено ознаки можливого порушення законодавства України з питань державної митної справи;

– застосування переважно при здійсненні митного контролю (відповідні норми структурно містяться у Розділах VI, XI МКУ, норми яких урегульовують процедури митного оформлення та митного контролю);

– встановлено компетенцію суто митних органів щодо застосування відповідних заходів;

– застосування здійснюється у спосіб, передбачений чинним законодавством (так, відповідна правова вимога прямо передбачена при здійсненні перевірки документів та відомостей, які подаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України (ч.1 ст.337 МКУ);

– результати застосування зазначених заходів мають юридичне значення і фіксуються у спосіб, передбачений чинним законодавством (зокрема, за результатами митного огляду (переогляду) складається акт огляду (переогляду), відповідно ч.8 ст.338 МКУ);

– процедура застосування таких заходів юридично визначена (так, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику визначає порядок проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення (ч.7 ст.338 МКУ).

Враховуючи, що підстави, порядок застосування, специфіка врегулювання адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами ширша, порівняно із усталеним підходом до виділення адміністративно-запобіжних заходів, такі заходи доцільно запропонувати назвати *превентивними заходами митного контролю* та об'єднати їх в одну групу методів митного контролю.

Превентивними заходами митного контролю, які застосовуються з метою забезпечення митної безпеки митними органами є сукупність передбачених митним законодавством заходів, які застосовуються у порядку та у спосіб, передбаченими чинним митним законодавством, за відсутності порушень митних правил та у разі виявлення ознак, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи, з метою гарантування належного захисту митних інтересів шляхом створення умов недопущення таких порушень, їх вчасного виявлення та підтримання правопорядку у митній сфері.

References:

1. *Deklaratsiia tysiacholittia OON vid 08.09.2000 r.* [UN Millennium Declaration of 08.09.2000]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621>. [in Ukrainian].
2. *Derzhavna mytna sluzhba Ukrainy* [State Customs Service of Ukraine]. <<http://www.customs.gov.ua/>>. [in Ukrainian].
3. Dorofeieva, L.M. (2019). *Administratyvno-pravove rehuliuвання orhanizatsii ta diialnosti mytnykh orhaniv v konteksti yevrointehratsiynoho vyboru Ukrainy: dysertatsiia doktora yurydychnykh nauk* [Administrative and legal regulation of the organization and activity of customs bodies in the context of the European integration choice of Ukraine: the dissertation of the doctor of legal sciences]. Uzhhorod. [in Ukrainian].
4. *Zakon pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy 2015* [Law on the National Police of Ukraine 2015] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 40-41, 379. [in Ukrainian].
5. *Mytnyi kodeks Ukrainy 2012* [Customs Code of Ukraine 2012] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 44-45, 46-47, 48, 552. [in Ukrainian].

¹ Закон про Національну поліцію України 2015 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 40-41, 379.

6. Moroz, P. Shcho take avtoryzovanyi ekonomichnyi operator, ta navishcho vin nam [What is an authorized economic operator, and why is it for us]. *Liga. Blogs*. <<https://blog.liga.net/user/pmoroz/article/32429>>. [in Ukrainian].
7. *Nakaz pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtsiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia 2016* [Order approving the General Rules of Ethical Conduct for Civil Servants and Local Government Officials 2016] (Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby) [(National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 74, 2493. [in Ukrainian].
8. Pryimachenko, D.V. (2007). *Administratyvna diialnist mytnykh orhaniv u sferi realizatsii mytnoi polityky derzhavy: dysertatsiia doktora yurydychnykh nauk* [Administrative activity of customs bodies in the field of realization of customs policy of the state: the dissertation of the doctor of legal sciences]. Irpin. [in Ukrainian].
9. Riabchenko, O.P. (ed.) (2009). *Administratyvna diialnist orhaniv vnutrishnikh sprav. Zahalna chastyna: pidruchnyk* [Administrative activity of internal affairs bodies. General part: textbook]. Kharkiv: Vyd-vo Un-tu vnutr.sprav. [in Ukrainian].
10. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony 2014* [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part 2014]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 75 (parts 1-3), 2125. [in Ukrainian].