



5. Интервью первого заместителя начальника Департамента уголовного розыска Национальной полиции Украины Сергея Прудченка от 5 февраля 2019 г. в «Цензор.НЕТ». URL: https://censor.net.ua/resonance/3110001/pervyyi_zamnachalnika_departamenta_ugolovnego_rozyska_natpolitsii_sergeyi_prudchenko_chastnyyi_dom?fbclid=IwAR1zTohPg4KvEfVvdy5Io5wIYSsIF0PvS93bSQdW8wzFlikiXuzYQRGtA8E.

6. Кулик О.Г., Лисниченко Л.В. Запобігання грабеджам та розбійним нападам у громадських місцях: методичні рекомендації. К.: Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2011. 45 с.

7. Семененко В.В. Кримінологічні особливості особи грабіжника. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. 2. С. 261–264.

8. Головкін Б.М. Структура корисливої насильницької злочинності. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2009. № 17. С. 124–145.

9. Головах Е.И. Структура групповой деятельности: социально-психологический анализ. К.: «Наукова думка», 1979. 139 с.

10. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. К.: «Ін Юре», 2007. 424 с.

11. Головкін Б.М. Корисливо-насильницька злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання: монографія. Х.: «Право», 2011. 432 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лесниченко Лилия Васильевна – научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории криминологических исследований и проблем предупреждения преступности Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lesnichenko Lilia Vasilevna – Researcher at the Research Laboratory for Criminological Research and Crime Prevention of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

lilialisnichenko@ukr.net

УДК 342.951:351.82

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НОРМЫ КОТОРОГО РЕГЛАМЕНТИРУЮТ ТАМОЖЕННОЕ ОФОРМЛЕНИЕ В УКРАИНЕ

Юрий ЛИСОГОР,

аспирант кафедры административного права и процесса Киевского торгово-экономического университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена вопросу реформирования и усовершенствования административно-процессуального законодательства, нормы которого регламентируют таможенное оформление в Украине. Рассматриваются вопросы адаптации отечественного таможенного законодательства к таможенным регламентам Европейского Союза, унификация основных положений с международными стандартами. Поднимаются проблемные вопросы рецепции принципов и положений Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в национальное таможенное законодательство. Исследуются пути развития национального таможенного законодательства с учетом текущего состояния отечественной экономики и сложившейся таможенно-правовой системы. Предлагаются к рассмотрению перспективные направления реформирования таможенного дела, в частности нормативно-правового обеспечения процесса таможенного оформления и таможенного контроля.

Ключевые слова: правовая норма, правовая система, таможенное законодательство, таможенное оформление, таможенный контроль, кодекс, таможенное дело.

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LEGISLATION, REGULATIONS WHICH REGULATE CUSTOMS FOUNDATION IN UKRAINE

Yuriy LISOGOR,

Postgraduate Student of the Department of Administrative Law and Process of Kyiv University of Trade and Economics

SUMMARY

The article is devoted to the questions of reforming and improving administrative-procedural legislation, the norms of which regulate customs clearance in Ukraine. The questions of adaptation of the national customs legislation to the customs regulations of the European Union, unification of the basic provisions to international standards are considered. The issues of reception of the principles and provisions of the Kyoto Convention on simplification and harmonization of customs procedures in the national customs legislation are raised. The ways of development of the national customs legislation in modern realities, the status of the domestic economy and the stable customs-legal system are explored. Proposed directions for reforming the customs business, in particular, the normative and legal support for the process of customs clearance and customs control, are offered for consideration.

Key words: legal norm, legal system, customs legislation, customs clearance, customs control, code, customs.

Постановка проблемы. На современном этапе развития мировой экономики Украина, как активный член международного сообщества, задействована в процессах международной экономической интеграции. Эти процессы непосредственно влияют на динамику изменений в конкурентоспособности,

на размеры рынков, структуру прямых иностранных инвестиций, тем самым формируя современную экономическую парадигму. Динамичный характер международных экономических отношений обуславливает важность обновления и унификации действующего таможенного законодательства Украины.



Необходимость указанной унификации, в частности, связана с присоединением нашей страны к Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур, что обязало Украину к безусловной рецепции ее принципов и положений в национальное таможенное законодательство [1].

Актуальность темы исследования. Анализ основных положений действующего таможенного кодекса Украины (далее – ТКУ), подзаконных актов регламентирующих процессы таможенного оформления и таможенного контроля позволяет сделать вывод о недостаточной системности в формировании архитектуры таможенного законодательства. Необходимость создания четкой концепции развития таможенного дела, соответствия основных его положений общепринятым международным стандартам и принципам определяют актуальность данной статьи.

Анализ научных исследований и публикаций. Анализируя состояние научных исследований освещающих проблематику реформирования административно-процессуального законодательства регламентирующего таможенное оформление в Украине, необходимо заметить, что они в большей степени представлены в общетеоретических границах административно-правовой науки.

Вопросы реформирования административно-процессуального законодательства исследовались специалистами в области административного, таможенного права, теории управления. Наиболее весомый вклад внесли такие ученые, как В.Б. Аверьянов, Д.Н. Бахрах, В.М. Бевзенко, А.И. Берлач, Ю.П. Битяк, А.С. Васильев, В.В. Галунько, Е.С. Герасименко, И.П. Голосниченко, Т.А. Гуржий, Е.В. Додин, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, П.В. Пашко, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, О.И. Остапенко и другие.

Постановка задачи. Целью статьи является разработка и обоснование основных направлений реформирования административно-процессуального законодательства регламентирующего процесс таможенного оформления в Украине на этапе интеграции в правовую систе-

му Европейского Союза, рецепции в национальную правовую систему принципов и положений конвенций и международных соглашений, участником которых является Украина.

Изложение основного материала исследования. Акцентируем внимание на принципах, которые являются рамочными в архитектуре таможенного законодательства:

- ясность и четкость положений таможенного законодательства;
- принятие стандартных упрощенных таможенных правил;
- максимально эффективное использование в таможенных операциях информационных систем и технологий;
- использование предыдущих форм таможенного декларирования;
- внедрение электронных баз данных и электронных способов обмена информацией при проведении таможенных операций;
- повышение активности во взаимодействии таможенных служб с участниками внешнеэкономической деятельности и установление партнерских отношений с законопослушными представителями делового сообщества [2].

Исследуя данную тематику, считаем необходимым выделить еще один принцип: «разгрузки» «зарегламентированной» действующей системы таможенного контроля путем переноса акцента таможенного контроля с этапа таможенного оформления товаров на этап после выпуска товаров.

По нашему мнению, именно на этих ключевых принципах должна формироваться перспективная система таможенного законодательства.

Итак, исследуя вопросы совершенствования административно-правового законодательства, нормы которого регламентируют таможенное оформление в Украине, будим опираться на вышеуказанные базовые принципы.

Следует отметить, что на пути качественного преобразования национальной таможенной системы, Украина добилась значительных успехов в реформировании нормативно-правовой базы регулирующей деятельность в таможенной сфере. Законодательно закреплены основные принципиальные положения, в отношении которых

Украина брала на себя соответствующие обязательства.

Примером может служить инициатива комитета по налоговой и таможенной политике Верховного совета Украины (далее – ВСУ), которая нашла законодательное закрепление в виде Закона Украины «О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и некоторые другие законы Украины относительно внедрения механизма «единого окна» и оптимизации осуществления контрольных процедур при перемещении товаров через таможенную границу Украины» [3].

Комментируя основные новации закона, Министерство финансов Украины делает акцент на том, что указанный закон создает правовую основу для применения в работе таможенного механизма «Единого окна» и функционирование единого государственного информационного веб-портала «Единое окно для международной торговли». Данный механизм, в частности предусматривает возможность одновременного представления в электронном виде документов и / или сведений с целью автоматического обмена информацией о грузе в процессе его таможенного контроля.

Отметим то обстоятельство, что созданный административно правовой механизм («Единое окно») является важным антикоррупционным инструментом, который позволяет минимизировать влияние человеческого фактора при принятии решений контролирующими органами, стимулирует их адаптацию к европейским принципам государственного контроля и положительно влияет на процесс интеграции Украины в мировые торговые рынки.

Данные таможенной статистики свидетельствуют, что на сегодняшний день таможенное оформление в среднем 85% грузов осуществляется через систему «Единого окна» [4].

По результатам мониторинга работы автоматизированной системы информационного обмена «Единое окно» в украинском таможенных Минфин регулярно публикует на официальном сайте ведомства статистическую информацию по операциям с таможенными декларациями (ТД), за соответствующий период.



В частности, за период с 01 февраля по 13 мая 2018 количество ТД, оформленных по принципу «единого окна», составила: при импорте – 280,7 тыс. (80,1%) – лидерами являются Полтавская таможня Государственной фискальной службы Украины (далее ГФС) (100,0%), Черновицкая таможня ГФС (98,8%) и Житомирская таможня ГФС (97,5%); при экспорте – 168,8 тыс. (87,6%) – лидерами являются Луганская таможня ГФС (100,0%), Полтавская таможня ГФС (100,0%), Винницкая таможня ГФС (99,2%); при транзите – 10,6 тыс. (20,6%) – лидерами являются Киевская городская таможня ГФС (75,8%), Харьковская таможня ГФС (72,2%), Николаевская таможня ГФС (54,2%). Всего, за этот период 77,4% ТД были оформлены в режиме «единого окна» (460,3 тыс. ТД) [4].

Несмотря на предпринятые шаги, процесс реформирования таможенного законодательства требует более системного подхода с учетом специфики нынешнего состояния Украинского экономики, стоящих перед ней задач и вызовов.

Заслуживает внимания Концепция развития цифровой экономики до 2020 года, принятая КМУ 17 января 2018 года [5]. В презентации к этой концепции сообщается, что настоящий документ, по сути является дорожной картой цифровой трансформации экономики Украины и предусматривает переход от сырьевого типа экономики к потребительской модели поведения к экономике знаний с высокотехнологичным производством и информационному обществу, посредством внедрения передовых IT-технологий и коммуникаций [5].

Следует отметить, что Концепция после ее презентации, попала под шквал критики.

Директор ассоциации «Инновационное развитие Украины» Ю. Пивоваров считает, что утвержденный правительством документ не содержит детального описания того, как планируется воплощение в жизнь самой концепции: «Все довольно общее: определить, обеспечить, положить, ввести. Это фактически дорожная карта цифровой трансформации экономики Украины. И для того, чтобы все заработало, необходимо разраба-

тывать и принимать еще много законов и постановлений» [6].

По нашему мнению, принятая правительством Концепция должна стать основой для развития нормативно-правовой базы ГФС Украины, создания необходимых условий для развития таможенного дела на тех принципах, которые декларирует Украина на международном уровне.

В рамках реализации Концепции развития цифровой экономики необходимо сформулировать основные правовые положения по переносу акцента таможенного контроля с этапа таможенного оформления товаров на этап после выпуска товаров в свободное обращение.

То есть, по нашему мнению, основное внимание следует уделять такой форме таможенного контроля, как пост-аудит.

С этой целью, соответствующим профильным комитетом ВСУ при поддержке представителей научного сообщества, специалистов-практиков, необходимо осуществлять нормотворческую деятельность по созданию и внедрению предложенной системы таможенного контроля. Эта система позволит обеспечить полноту поступления таможенных платежей в бюджет, в условиях предоставления упрощений и неприменении отдельных мероприятий таможенного контроля (по минимизации рисков) в отношении лиц отнесенных к низкому уровню риска нарушения законодательства.

В основе комплексной системы таможенного контроля должна использоваться субъектно-ориентированная автоматическая система анализа и управления рисками (далее – АСАУР), основанная на методиках определения уровня риска участника ВЭД. Необходимо разработать и законодательно закрепить программу поэтапной реализации мероприятий по переносу таможенного контроля на этап пост-аудита исключительно для участников ВЭД с низким уровнем риска нарушения таможенного законодательства.

Также, необходимо закрепить практику осуществления проверочных мероприятий в отношении участников ВЭД с низким уровнем риска по месту их нахождения (государ-

ственной регистрации). В рамках реализации программы, оптимизировать функции и организационные штатные структуры подразделений таможенных органов, с целью распределения полномочий по осуществлению контроля до и после выпуска товаров.

Кроме вышеперечисленных шагов, по нашему мнению, следует ввести практику обмена информацией между структурными подразделениями органов ГФС о результатах контроля на этапах до и после выпуска с целью повышения эффективности АСАУР, следует эффективнее задействовать информационные технологии, что в свою очередь обеспечит необходимый уровень автоматизации анализа результатов таможенного оформления.

Необходимо отметить, что вопрос введения такой формы таможенного контроля как пост-аудит является темой многих научных дискуссий.

К сожалению, среди большого количества научных публикаций, в которых подчас высказываются довольно оригинальные мысли, сложно выделить концептуальную научную позицию, которая в полной мере отвечала вызовам, стоящим перед украинской экономикой и непосредственно органами исполнительной власти, в лице ГФС Украины.

Так, например исследователи А.А. Книшек и А.Н. Вакульчик, предлагают считать пост-аудит компетенцией таможенных органов, при которой уполномоченные лица таможенных органов могут осуществлять проверки предприятий на соответствие предварительно задекларированным сведениям о товарах и в случае их несоответствия осуществлять доначисление таможенных платежей в бюджет. Информация, полученная во время таможенного пост-аудита, может быть использована в дальнейшем при административном или судебном разбирательстве. Во время проведения таможенного пост-аудита таможенные органы контролируют законность, целесообразность, достоверность предоставленной субъектом ВЭД информации, проверяется также законность и правильность действий должностных лиц (представителей) субъекта ВЭД [7].

По нашему мнению, дефиниция предложенная авторами, в большей



степени соответствует перечню задач присущих пост-аудиту.

В то же время исследователи О.Е. Кудрявцева, В.В. Соловьева и И.В. Соловьева предлагают свою точку зрения, они считают, что таможенный аудит это – форма таможенного контроля, которая является систематическим процессом сбора и оценки сведений заявленных при таможенном оформлении товаров, с целью определения степени соответствия этих сведений нормам законодательства [8].

Заметим, что с такой научной позицией трудно согласиться. Из всего перечня функций присущих такой форме таможенного контроля как пост-аудит, ученые выделили только сбор информации и сопоставление ее с действующими законодательными нормами.

Специалист в области таможенного права профессор П.В. Пашко предлагает свою точку зрения относительно исследуемого понятия, он отмечает, что «...таможенный пост-аудит контроль – это метод контроля экономических операторов путем проверки их счетов, учета и систем» [9].

Считаем, что данное определение в большей степени раскрывает функциональную сущность таможенного пост-аудита.

Исследуя вопрос о необходимости законодательного регулирования такой формы таможенного контроля как пост-аудит сделаем акцент на том, что любое ускорение и упрощение таможенных процедур на этапе таможенного оформления обязательно влечет за собой перенос ответственности за полноту и достоверность заявленных сведений для участников ВЭД на этап пост-аудита.

При этом таможенное оформление товаров должно осуществляться только на основе применения системы управления рисками (АСАУР). При отсутствии рисков, таможенная декларация должна выпускаться автоматически, без влияния должностного лица на принятие решения о выпуске товаров в свободное обращение, тем самым минимизируется прямой контакт с декларантом и как следствие уменьшается уровень коррупционных рисков.

Именно такая практика успешно применяется в европейских странах.

Правовая норма, регулирующая правоприменение процедуры таможенного пост-аудита в Таможенном Кодексе ЕС выглядит следующим образом – «таможенные органы, после оформления товаров и с целью убедиться в достоверности сведений, указанных в таможенной декларации, могут проверять любые документы и свидетельства, которые принадлежат к данным товарам, или к коммерческим операциям, которые проводились до, или после выпуска товаров, в которых эти товары участвовали» [10].

Отметим, что нормативно-правовая база, которая законодательно регулирует механизм пост-аудита в странах Евросоюза основывается на общих регламентах, которые определяют стандарты его применения. К основным нормативным документам относятся: Таможенный кодекс ЕС принятый в 2013 г.; Технические примечания ВТО в таможенный пост-аудит (UNCTAD Technical Note 5 Post-clearance audit, 2008); Пособие по таможенному пост-аудиту ВМО (WCO - Guidelines for Post-clearance Audit, 2012); Таможенные стандарты ЕС (Customs Blueprints) Пособие по таможенному аудиту ЕС (EU-Customs Audit Guide, 2007); другие нормативные акты ЕС [11].

С нашей точки зрения, пост-таможенный контроль следует рассматривать как своего рода компенсацию возможных упрощений для субъекта ВЭД при таможенном оформлении.

Результаты таможенного контроля после выпуска товаров в свободное обращение, в обязательном порядке должны использоваться при будущем таможенном оформлении товаров. Соответственно, выстраивается механизм обратной связи, при этом результаты проверочных мероприятий будут оказывать влияние на уровень контроля при последующем таможенном оформлении.

Таким образом, на базе результатов таможенного пост-аудита создаются профили рисков по различным направлениям таможенного контроля, которые в свою очередь рассматриваются компетентным уполномоченным органом и в случае их принятия

используются в правоприменительной деятельности на этапе таможенного оформления.

Результаты контроля после выпуска товаров будут использоваться при выработке индикаторов риска необходимых для автоматического отбора субъектов проверок, в том числе и по определенным критериям в указанной системе.

Выводы. Учитывая вышесказанное, считаем, что дальнейшее реформирование таможенного законодательства и создание доверительной атмосферы между государством, в лице органов исполнительной власти и бизнес средой, невозможно без внесения структурных изменений в нормативно-правовую базу регламентирующей эти отношения. Анализ изучаемого вопроса позволяет сделать следующие выводы:

Вполне понятно, что реформа таможенного дела (в частности нормативно-правовое обеспечения процесса таможенного оформления) должна иметь системный характер. Частичные изменения в некоторых нормативно-правовых актах не смогут решить вопрос комплексной реформации отрасли. Невозможно создать эффективную систему таможенного контроля без наличия полноценной программы таможенного пост-аудита, что в свою очередь является залогом создания эффективной системы таможенного оформления товаров. Этот эффективный правовой инструмент позволит в значительной степени «разгрузить» слишком сложную (и как следствие - малоэффективную) и «зарегламентированную» различными подзаконными актами систему администрирования в таможенном деле.

В процессе законодательной деятельности необходимо помнить, что основная задача органов таможенного контроля заключается в обеспечении таможенной безопасности государства и содействии развитию внешнеэкономической деятельности, поэтому логика принятия законодательных решений должна подчиняться решению этой основной задачи.

Четкое и понятное законодательство с минимальным процентом бланкетных и отсылочных правовых норм упростит условия ведения ВЭД, сде-



лает законодательство более эффективным, что в свою очередь позволит снизить коррупционные риски и поднимет уровень конкурентности украинской экономики в целом.

Учитывая вышесказанное, считаем необходимым:

Предусмотреть возможность создания на уровне структурных подразделений ГФС независимых профессиональных структур (комитетов) по рассмотрению спорных вопросов, возникающих между субъектом ВЭД и таможенным органом. Это, в свою очередь должно сократить время рассмотрения спорных вопросов без обращения в судебные инстанции.

Также, предлагаем внести изменения в разделы XVIII–XIX ТКУ, а именно:

Пересмотреть систему штрафных санкций и привести ее в соответствие с принципом пропорциональности ответственности совершеному правонарушению.

Внести изменения в раздел XVIII ТКУ, детализировать условия наступления ответственности за нарушение таможенных правил. Максимально уменьшить количество имеющихся бланкетных правовых норм, с целью минимизации возможных коррупционных рисков. Более четко прописать нормативно-правовые условия функционирования механизма компромисса в делах о нарушении таможенных правил.

Список использованной литературы:

1. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (в измененной редакции). URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/~/_link.aspx?id=4BC7F33323E04F619AC25903878C53CA&_z=z.

2. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Київська конвенція), Рада Митного Співробітництва; Конвенція, Положення, Правила [...] від 18.05.1973, Приєднання від 05.03.2011. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_643.

3. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких

інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України: Закон України від 6 вересня 2018 р. № 2530-VIII. *Офіційний вісник України* від 12.10.2018. № 78.

4. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-vitaie-rishennia-prezydenta-ukrainy-pidpysaty-zakon-pro-stvorennia-mekhanizmu-iedynoho-vikna-namytynsi?category=novini-ta-media>.

5. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 17 січня 2018 р. № 67-р, Київ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konceptiyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodoyiyi-realizaciyi>.

6. URL: <https://www.ukrinform.ru/rubric-society/2385951-ukrainaperehodit-na-cifrovuu-ekonomiku-cteto-oznacaet.html>.

7. Книшеч О.О., Дяченко Є.С., Білан Ю.О. Управління ризиками як основа проведення успішного митного пост-аудиту: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Економічні науки*. № 2. 2012. С. 68–75. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue_2012_2_11.pdf.

8. Кудрявцев О.Е., Соловьев В.В., Соловьева И.В. Выбор объектов таможенного аудита с использованием системы анализа и управления рисками: пособие. Ростов-н/Д: РИО Ростовского филиала РТА, 2005. 105 с.

9. Пашко П.В. Щодо окремих питань забезпечення ефективності митного контролю. *Митна безпека. Серія: «Економіка»*. 2010. № 1. С. 6–13.

10. Community Customs Code: Regulation (EC) № 450/2008. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/other/111010_en.htm.

11. Вакульчик О.М. Використання досвіду ЄС у побудові системи законодавчого та методичного забезпечення митного пост-аудиту в Україні. *Економічні науки*. 2012. № 2. С. 11–22. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue_2013_2_4.pdf.

12. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: «Юридическая литература», 1991. С. 31–32.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лисогор Юрий Борисович – аспирант кафедры административного права и процесса Киевского торгово-экономического университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lisogor Yuriy Borisovich – Postgraduate Student of the Department of Administrative Law and Process of Kyiv University of Trade and Economics

terminal-kiev@ukr.net