
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ



Ківалов С.В.,

д.ю.н., професор, академік НАПрНУ,
академік НАПНУ, Президент Національного
університету «Одеська юридична академія»,
народний депутат України,
Заслужений юрист України
(м. Одеса, Україна)

УДК 342.951 (477)

РЕФОРМА ОДЕСЬКОЇ МИТНИЦІ: ПРОБЛЕМА ШЛЯХІВ ТА МЕТОДІВ

Статтю присвячено дослідженню питань реформування сфери державної митної справи, здійснюваного в межах окремого територіального митного органу – Одеської митниці ДФС. Акцентовано увагу на недоопрацюваннях та правових недоліках нормативно-правових актів, прийнятих в процесі активної нормотворчості Одеської митниці ДФС. На основі аналізу результатів такого реформування доведено, що будь-які нормотворчі ініціативи та кроки щодо розвитку та модернізації сфери державної митної справи мають ґрунтуватися на науково обґрунтованих системних поглядах, напрацюваннях та здобутках науки. В іншому випадку подібні ініціативи сприяють тільки поступовому регресу та занепаду сфери державної митної справи.

Ключові слова: доручення, митна вартість, митне оформлення, Одеська митниця ДФС, товари, суб'єкти ЗЕД.

Кивалов С.В. Реформа Одесской таможенной: проблема путей и методов. – Статья.

Статья посвящена исследованию вопросов реформирования сферы государственного таможенного дела, осуществляемого в рамках отдельного территориального таможенного органа – Одесской таможенной ГФС. Акцентировано

внимание на недоработках и правовых недостатках нормативно-правовых актов, принятых в процессе активного нормотворчества Одесской таможни ГФС. На основе анализа результатов такого реформирования доказано, что любые нормотворческие инициативы и шаги по развитию и модернизации сферы государственного таможенного дела должны опираться на научно обоснованные системные взгляды, наработки и достижения науки. В противном случае подобные инициативы способствуют лишь постепенному регрессу и упадку сферы государственного таможенного дела.

Ключевые слова: поручение, таможенная стоимость, таможенное оформление, Одесская таможня ГФС, товары, субъекты ВЭД.

Kivalov S.V. The Reform of Odessa Customs: the Problem of Ways and Means. – Article.

The article is devoted to the study of the issues on reformation of the sphere of state customs procedures, which are carried out through a standalone territorial customs body – Odessa Customs of State Fiscal Service of Ukraine. The focus is placed on the incompletely processed and legal defects of the laws and regulations adopted in the course of the active rule-making zeal of the Odessa Customs of State Fiscal Service of Ukraine. Upon the analysis of the results of such reformation, it is proved that any rule-making initiatives and steps in relation to the development and modernization of the sphere of state customs procedures should be based on scientifically substantiated systemic viewpoints, groundwork and scientific achievements. In another case, similar initiatives promote just the gradual regress and downfall of the sphere of state customs procedures.

Keywords: orders, customs commodity cost, customs clearance, Odessa Customs of State Fiscal Service of Ukraine, entities engaged in foreign economic activities.

Практично вся історія розвитку митної справи в Україні пов'язана з пошуком раціональної моделі її адміністрування та спробами оптимізації відповідної системи органів виконавчої влади, удосконалення окремих технічних моментів функціонування митних органів. Однак на практиці такі спроби призводили до надзвичайно високої бюрократизації митних процесів, частих та не завжди обґрунтованих кадрових призначень і перестановок у сфері державної митної справи, постійних змін процедурного характеру на шляху побудови алгоритму «ідеальної митниці». Насамперед така ситуація обумовлюється відсутністю науково обґрунтованого та системного підходу до питань формування нової концепції здійснення державної митної справи, яка відповідатиме як міжнародним нормам та стандартам, так і завданням захисту національних інтересів України.

Особливої гостроти проблема формування цілісної концепції здійснення державної митної справи набула сьогодні, коли під гаслами реформування митної справи досить часто на керівні посади в органах Державної фіскальної служби (ДФС), що реалізують митну справу, призначаються особи, які не мають належного досвіду та професійних навичок. У певних випадках ситуація загострюється спробами проведення експериментів з реформування в рамках окремих територіальних митних органів ДФС, як це мало місце протягом 2015 – 2016 рр. в Одеській митниці ДФС.

На наш погляд, сьогодні актуальним є проведення аналізу діяльності Одеської митниці ДФС та, зокрема, низки актів з питань організації митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, прийнятих її керівництвом у 2015 – 2016 рр. Адже результати такого аналізу є необхідними для визначення шляхів та найголовніше – методології подальшого реформування державної митної справи.

Сьогодні питання формування новітньої філософії здійснення державної митної справи є досить актуальними. На шляху наближення державної митної справи України до міжнародних вимог та стандартів проблемним аспектам у цій сфері приділяють увагу у своїх роботах як вітчизняні вчені-правознавці та практики митної галузі, так і закордонні експерти, зокрема Є.В. Додін, В.В. Качан, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, Ю.Д. Кунєв, А.В. Макаренко, В.П. Науменко, П.В. Пашко, Д.В. Приймаченко, О.П. Федотов та інші. Разом з тим, висвітлення питань реформування митниці останніми роками, в основному, були перенесені у площину публічно-політичної дискусії, а от правових досліджень даної проблематики відчутно бракує.

Тож метою статті є аналіз актів Одеської митниці ДФС, прийнятих у 2015 – 2016 рр., з точки зору відповідності міжнародно-правовим стандартам та національному законодавству у сфері митної справи та їх впливу на процедури здійснення митного контролю та митного оформлення.

Розглядаючи експеримент щодо реформування порядку здійснення митного оформлення та митного контролю в Одеській митниці ДФС, необхідно виходити з того, що його хронологічні рамки співпадають з перебуванням на посаді керівника митниці Ю.Л. Марушевської [1]. Це призначення відбулося 19.10.2015 р. за результатами проведення конкурсу з відбору кандидатів на посаду начальника Одеської митниці ДФС України [2]. Таке кадрове рішення було доволі резонансним з огляду на існування сумнівів щодо відповідності кандидата встановленим п. 2.1 відповідного наказу ДФС умовам: вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста; стаж роботи за фахом на державній службі на керівних посадах чи на керівних посадах в інших сферах управління; досвід роботи щодо управління персоналом [3]. Так, неодноразово визнавалося, що призначення керівника Одеської митниці ДФС було фактично здійснено за рамками конкурсу та стало результатом політичного рішення, ініціатором якого був тодішній голова Одеської обласної державної адміністрації М. Саакашвілі. Така інформація, зокрема, була підтверджена пресслужбою ДФС у відповіді на запит інформаційного агенства «Українські новини», де зазначалося, що за процедурою конкурсу мала бути подана одна кандидатура, але фактично конкурс завершився поданням 9 кандидатур, а власне призначення було здійснено «на підставі клопотання голови Одеської ОДА Саакашвілі М.» [4]. Саме ж клопотання про призначення нового керівника було частиною запропонованого тодішнім керівником Одеської обласної державної адміністрації М. Саакашвілі експерименту з реформування митної служби в рамках Одеської митниці ДФС [5].

Слід зазначити, що від самого початку два ключові підходи до подібного експерименту – здійснення його лише в рамках однієї митниці та фактичне керівництво цим процесом зі сторони голови Одеської ОДА – погано узгоджувалися з діючим законодавством. Принаймні, порушувалися два ключові принципи здійснення державної митної справи, визначені ст. 8

Митного кодексу України (МКУ) – виключних повноважень органів ДФС щодо здійснення державної митної справи та єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України.

І якщо надто широке трактування головою Одеської ОДА п. 7 ст. 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6] щодо «сприяння діяльності митних органів» певним чином можна списати на «волонтерський» підхід, то із формуванням в рамках одного територіального митного органу особливих правил здійснення митного контролю та митного оформлення ситуація є набагато складнішою і зачіпає вже й міжнародно-правові зобов'язання України.

Зокрема, п. (а) ч. 3 ст. X ГАТТ [7] містить норму, згідно з якою «кожна сторона повинна у єдиний, неупереджений та розумний спосіб застосовувати всі свої закони, положення, рішення чи розпорядження характеру» відповідно до переліку, що міститься у ч. 1 цієї ж ст. X ГАТТ. До даного переліку, зокрема, належать нормативно-правові акти, які стосуються класифікації або оцінки товарів для митних цілей, ставок мита, податків або інших платежів тощо. Іншими словами, всі митні органи країни повинні у однаковий спосіб застосовувати законодавство, яке впливає на визначення суми митних платежів, що справляються з товарів, які переміщуються через митний кордон. І спроби встановлення певного «експериментального» порядку в рамках окремого територіального митного органу ДФС не узгоджуються з такою вимогою.

Тим не менше, після призначення Ю.Л. Марушевської керівником Одеської митниці ДФС було розпочато створення окремого «регіонального» порядку застосування митного законодавства. Інструментом такого реформування стало видання доручень керівника Одеської митниці ДФС. Всього в рамках даного процесу було видано тринадцять доручень начальника Одеської митниці ДФС («Два документи для 37 країн» № 16/15-70-00 від 08.04.2016 р.; «Коди товарів» №14/15-70-00 від 16.03.2016 р.; «Декларація за 20 хвилин» №13/15-70-00 від

16.03.2016 р.; «Виробники Одеської області» № 15 від 16.03.2016 р.; «Інтелектуальна власність» № 10 від 16.02.2016 р.; «Оформлення за 1 годину» № 12 від 22.02.2016 р.; «Імпорт обладнання» № 3 від 22.01.2016 р.; «Сертифікат EUR1» № 2 від 21.01.2016 р.; «Великі платники податків» № 5 від 08.02.2016 р.; «37 країн» № 7 від 08.02.2016 р. та № 1 від 05.11.2015 р.; «Імпорттери сировини» № 6 від 08.02.2016 р.; «Міжнародний транзит» № 4/15-70-00-01 від 26.01.2016 р.) та підписано один спільний наказ прокуратури Одеської області, ГУМВС України в Одеській області, Південного регіонального управління Державної прикордонної служби України, ГУ ДФС в Одеській області та Одеської митниці ДФС від 4.11.2015 р. № 517/3806/432/1338/541 «Про окремі питання взаємодії правоохоронних та митних органів області щодо проведення митного огляду (переогляду) та вчинення інших дій під час митного оформлення» [8].

Спробуємо визначити як змістовний, так і методологічний компоненти спроби реформування порядку здійснення митних формальностей в рамках Одеської митниці ДФС у 2015 – 2016 рр. Для цього вважаємо за необхідне проаналізувати зміст деяких із зазначених доручень.

Так, одним з перших, дорученням начальника Одеської митниці ДФС від 26.01.2016 р. № 4/15-70-00-01 начальників митних постів було скеровано на виключення дублювання документів при декларуванні вантажів, які переміщуються автомобільним транспортом комерційного призначення прохідним транзитом, використовуючи або митну декларацію, або книжку МДП (Carnet TIR). Нічого нового в частині подання документів при декларуванні транзитних вантажів зазначене доручення не передбачає, а лише дублює положення ч. 3 ст. 6 Закону України «Про транзит вантажів» [9]. Однак у п. 1.4 доручення встановлено строк виконання митного оформлення при переміщенні товарів прохідним транзитом автомобільним транспортом комерційного призначення, який не перевищує 15 хвилин з моменту реєстрації митної декларації або надання

товаросупровідних документів [10]. В цілому, заявлена мета такого доручення – «усунення необґрунтованих затримок» у митному оформленні – є важливою з точки зору забезпечення інтересів суб'єктів ЗЕД. Але досить часто переміщення товарів транзитом пов'язано із цілою низкою митних ризиків, зокрема такого, як недоставлення товарів та транспортних засобів до митниці призначення в передбачені законодавством строки або, іншими словами, «перерваного транзиту», який є одним із способів вчинення порушення митних правил з метою ухилення від сплати мит та податків. Крім того, порти Одеської області досить часто використовуються для організації контрабанди наркотичних засобів, а заходи, передбачені дорученням, такі як «заохочення посадових осіб підрозділів митного оформлення, які показали найкращі результати за цим напрямком», навряд чи сприяють забезпеченню оптимального балансу між сприянням міжнародній торгівлі та забезпеченням дотримання митного законодавства.

Значної уваги керівництвом Одеської митниці ДФС приділялося питанням митної вартості. Так, одним з перших доручень начальника Одеської митниці ДФС – від 22.01.2016 р. №3 – керівникам митних постів було поручено: «якщо умови застосування основного методу визначення митної вартості згідно ст. 58 МКУ виконані, здійснювати під час митного оформлення виробничого обладнання та запасних частин з забезпеченням дотримання законодавства щодо застосування основного методу визначення митної вартості – за ціною договору» [11].

Власне кажучи, саме формулювання даного доручення викликає певні зауваження. Адже згідно з положеннями ч. 1 ст. 51 МКУ, митна вартість товарів, що переміщуються через митний кордон України, визначається декларантом. Митниця оформлення здійснює виключно контроль правильності визначення митної вартості (ст. 54 МКУ), причому додержання вимог згаданої у дорученні ст. 58 МКУ є лише підставою для здійснення контролю правильності визначення митної вартості за основним методом –

ціною договору, але аж ніяк не підставою для застосування цього методу. Адже за результатами контролю, згідно ч. 3 та 6 ст. 54 МКУ, може бути прийнято рішення як про визнання митної вартості, так і про її коригування в порядку ст. 55 МКУ. Наприклад, це може відбуватися при неправильному розрахунку митної вартості декларантом, неподання ним всіх належних документів, надходження офіційної інформації про недостовірність митної вартості тощо.

Тож вимога безумовного застосування основного методу визначення митної вартості виключно на підставі дотримання вимог ст. 58 МКУ, причому лише для імпорту певних видів товарів, значно звужує правила МКУ щодо забезпечення дотримання законодавства при справлянні митних платежів.

Ще одним досить цікавим документом, який викликає чимало заперечень, є доручення начальника Одеської митниці ДФС від 06.11.2015 р. № 1/15-70-00, п. 1 якого керівникам митних постів доручено здійснювати митне оформлення товарів із застосуванням основного методу визначення митної вартості – за ціною договору/контракту (вартість операції) у прискореному порядку у разі походження та відправлення товарів з 30 країн (наприклад, Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія, Японія, Люксембург, Нідерланди тощо) [12]. Крім того, цей перелік неодноразово було змінено та доповнено окремими пізнішими дорученнями. Наприклад, додатково до цього списку було віднесено Болгарію, Македонію, Мальту, Латвію, Литву, Сербію та Південну Корею [13].

Поглиблений аналіз законодавства України з питань державної митної справи та положень зазначених доручень дає змогу стверджувати, що начальником Одеської митниці ДФС фактично було прийнято спробу внести негласні доповнення до ст. 58 МКУ щодо додаткових умов застосування методу визначення митної вартості за ціною договору (контракту) щодо товарів, які ввозяться на митну територію України, у зоні

діяльності Одеської митниці ДФС. Такими умовами, передусім, повинно було стати походження товару із країн відповідно до затвердженого переліку та надання декларантом сертифікату про походження товару із таких країн, а також створене згодом правило «Двох документів для 37 країн» – надання разом з митною декларацією лише «рахунку або іншого документу, яким визначається вартість товару та, у випадках передбачених МКУ, декларації митної вартості» [14].

По-перше, згідно з положеннями Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (ст. 75) [15]. Зміни до МКУ можуть вноситися виключно законами про внесення змін до МКУ. А отже запровадження додаткових умов застосування методу визначення митної вартості за ціною договору (контракту) щодо товарів, які ввозяться на митну територію України, у зоні діяльності Одеської митниці ДФС виходить за межі повноважень начальника Одеської митниці ДФС.

По-друге, фактично було створено несприятливі та дискримінаційні умови діяльності суб'єктів ЗЕД, які співпрацюють з постачальниками, що не потрапили до зазначеного списку щонайменше по трьом позиціям:

- відносно таких суб'єктів митне оформлення товарів у прискореному порядку не здійснюється;
- вони не мають пільг щодо надання лише двох документів для митного оформлення;
- вони не мають пільг щодо обов'язковості застосування стосовно їх товарів основного методу визначення митної вартості.

У зв'язку з цим порушуються основоположні принципи здійснення державної митної справи: принцип єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, принцип визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форм власності та принцип додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб (п. 4, 6, 7 ч. 1 ст. 8 МКУ).

Більше того, надання таких преференцій лише товарам походженням лише з 37 країн порушує вимоги ст. I ГАТТ, яка встановлює загальний режим найбільшого сприяння, згідно з яким, зокрема «...стосовно методу стягнення мит і зборів та всіх правил і формальностей у зв'язку з імпортом та експортом... будь-яка перевага, сприяння, привілей чи імунітет, які надаються будь-якою стороною, що домовляється, відносно будь-якого товару, що походить з будь-якої іншої країни чи призначений для будь-якої іншої країни, повинні негайно і безумовно надаватися аналогічному товару, що походить із території всіх інших сторін чи призначений для території всіх інших сторін». Надання пільг з митного оформлення товарів можливо або для всіх країн-членів СОТ або ж виключно у випадках, передбачених ст. I та XXIV ГАТТ, згідно з міжнародними угодами. Але аж ніяк не дорученням начальника окремого митного органу.

По-третє, виникає питання, що саме мається на увазі під згаданим у п. 1.1 доручення від 06.11.2015 р. № 1/15-70-00 здійсненням митного оформлення товарів у прискореному порядку.

Згідно з положеннями п. 23 ст. 4 МКУ, митне оформлення – виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення. А самі митні формальності представляють собою сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи (п. 29 ст. 4 МКУ). І в аспекті прискорення відповідних дій, МКУ застосовуються лише терміни:

– «прискорення виконання митних формальностей», підставами чого є сприяння посадовим особам органів доходів і зборів у виконанні митних формальностей (ст. 188 МКУ) або подання попередньої митної декларації (ч. 2 ст. 259 МКУ);

– «прискорення митного оформлення», що досягається шляхом застосування системи управління ризиками (ч. 3 ст. 361 МКУ).

Тож можна говорити про те, що МКУ взагалі не передбачає окремого «прискореного порядку митного оформлення». Більше того, МКУ не містить такої підстави прискорення виконання митних формальностей, як «країна походження товарів». Таким чином можна констатувати той факт, що ми маємо справу із спробою встановлення непередбаченої законодавством пільгової митної процедури за ознакою, яка знову ж таки не є підставою для надання подібної пільги.

Крім того, керівництво Одеської митниці ДФС пішло шляхом встановлення індивідуальних пільг при митному оформленні для окремих підприємств. Так, пільги окремим суб'єктам ЗЕД, визначені у дорученні начальника Одеської митниці ДФС від 08.02.2016 р. № 6/15-70-00, якими встановлено, що митне оформлення товарів, що імпортуються підприємствами, які мають статус великих платників податків, а також підприємствами, у яких обсяг доходу від усіх видів діяльності за останні чотири послідовні податкові (звітні) квартали перевищує сто мільйонів гривень або підприємствами, у яких обіг доходу від усіх видів діяльності за останні чотири послідовні податкові/звітні квартали перевищує двісті мільйонів гривень, здійснюється із застосуванням основного методу визначення митної вартості – за ціною договору (контракту) щодо товарів (вартість операції) [16].

Іншу групу підприємств, яким було гарантовано застосування основного методу визначення митної вартості, згідно з дорученням начальника Одеської митниці ДФС від 16.03.2016 р. №14/15-70-00, склали «підприємства-виробники Одеської області згідно з листом Департаменту “Агентство з питань інвестицій та розвитку” Одеської обласної державної адміністрації від 02.03.2016 р.» [17].

Також в частині застосування основного методу визначення митної вартості – за ціною договору/контракту (вартість операції) під час здійснення митного оформлення товарів – дорученням начальника Одеської митниці ДФС від 16.03.2016 р. №14/15-70-00 було виокремлено окремі товарні групи. При цьому

встановлювалися додаткові умови застосування основного методу визначення митної вартості, згідно з яким такі товари повинні імпортуватися виключно підприємствами, які здійснювали ЗЕД не менше одного року до дня подачі митної декларації на такі товари та обсяг доходу яких за попередній календарний рік перевищує 20 мільйонів гривень (що підтверджується або наявною інформацією Одеської митниці ДФС, або наданою податковою декларацією з податку на прибуток підприємств за попередній календарний рік).

Власне кажучи, ми маємо справу із певним суб'єктивним підходом, адже в жодному із доручень не міститься обґрунтування підстав формування Одеською митницею ДФС Переліку окремих підприємств, країн та Переліку товарів, до яких необхідно застосовувати перший метод визначення митної вартості товарів – за ціною договору (вартість операції). При цьому, в рамках доручень було створено значну кількість таких підстав (країна походження, код товару, реєстрація підприємства в Одеській області, листи обласної державної адміністрації, обсяг доходу, належність до великих платників податків тощо). При цьому, необхідно зазначити, що МКУ передбачає лише один випадок надання підприємству спрощень щодо митних процедур – це отримання статусу уповноваженого економічного оператора (УЕО) згідно з Главою 2. На жаль, в Україні питання практичного застосування відповідних норм ще не вирішено, і це є проблемою заохочення законослухняних суб'єктів ЗЕД.

Разом з тим, створення спотворених форм надання пільг щодо митного оформлення, очевидно, не є вирішенням цієї проблеми. Більше того, під гаслом подолання корупції на митниці фактично відкривається шлях для розширення кількості корупційних схем. Адже такий підхід Одеської митниці ДФС опосередковано встановлює інший механізм та правила проведення митного оформлення товарів та зобов'язує посадових осіб митниці необґрунтовано, без додержання вимог МКУ, застосовувати той чи інший метод визначення митної вартості товару до окремих суб'єктів ЗЕД.

Все це підводить нас до питання правової природи доручень керівника Одеської митниці ДФС. Адже ч. 1 ст. 3 МКУ передбачено, що при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, застосовуються виключно норми законів України та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, чинні на день прийняття митної декларації органом доходів і зборів України. Таким чином, вказана норма зазначеної статті зобов'язує застосовувати виключно норми законів України та інших нормативно-правових актів при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Відповідно до ст. 1 Указу Президента від 3.10.1992 р. № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», з 1 січня 1993 року нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації [18]. Крім того, згідно з п. 2 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер [19].

Відповідно до п. 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, нормативно-правовий акт – офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для невизначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [20].

Згідно з п. 3 «Класифікації державної управлінської документації. Уніфіковані системи управлінської документації» Державного класифікатора управлінської документації

ДК 010-98, доручення керівних органів вищого рівня належать до організаційно-розпорядчої документації (код 020117) [21]. Саме тому, на відміну від законів України та інших нормативно-правових актів, доручення не підлягають державній реєстрації.

А отже, доручення начальників митниць ДФС, як один із видів організаційно-розпорядчої документації, не підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, не є нормативно-правовими актами з питань державної митної справи, а тому, згідно з положеннями ч. 1 ст. 3 МКУ, не можуть бути застосованими посадовими особами митниць ДФС при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України.

Отже, проаналізовані в процесі дослідження доручення начальника Одеської митниці ДФС не є нормативно-правовими актами з питань державної митної справи, а тому в процесі здійснення державної митної справи посадові особи Одеської митниці ДФС керуватися їх положеннями не мали права.

Крім того, необхідний аналіз дій начальника Одеської митниці ДФС на предмет перевищення службових повноважень шляхом підписання доручень, в яких самотійно, на свій розсуд визначався відокремлений перелік країн (з наданням переваги окремим країнам), розмежовувалися великі та невеликі платники податків (зі здійсненням втручання у податкову діяльність), безпідставно вимагалось здійснення митного оформлення товарів в максимально короткий термін (тим самим створювалася загроза митній безпеці) тощо. Законодавством України з питань державної митної справи не надано право начальникам митниць визначати (кожному для своєї митниці) відокремлений перелік країн для застосування першого методу (основного) – за ціною договору (контракту) – щодо товарів, які імпортуються або надавати будь-які переваги великим платникам податків та встановлювати часові нормативи митного оформлення товарів всупереч положенням МКУ.

Таким чином, на шляху наближення державної митної справи до світових норм і стандартів до уваги громадськості та експертів було представлено чимало новацій, спрямованих на вирішення завдань щодо захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Деякі з них є дійсно відчутними і помітними, відіграють фундаментальну роль у розвитку сфери державної митної справи, оскільки базуються на новому науково обґрунтованому баченні реформування функціональної структури та модернізації діяльності митниць ДФС України.

Однак окремі революційні нововведення у сфері державної митної справи йдуть у розріз із науково обґрунтованими системними поглядами, напрацюваннями та здобутками науки. Подібні ініціативи щодо проведення реформ для окремих митних органів ДФС України не тільки ставлять під загрозу існування єдиної митної системи та дотримання визначеного законодавством принципу єдиного порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, а й сприяють поступовому регресу та занепаду сфери державної митної справи.

На жаль, надзвичайно інтенсивна управлінська діяльність керівництва Одеської митниці ДФС наприкінці 2015 – початку 2016 р., зумовлена потужним політичним бажанням засвідчити сприяння розвитку міжнародних торгівельних відносин, рішучість антикорупційних зусиль у сфері державної митної справи, намагання спростити і прискорити процедури митного оформлення та продемонструвати наближення сфери державної митної справи до стандартів ЄС як магістрального курсу України, призвела до того, що окремі, спірні з точки зору законодавства, доручення Одеської митниці ДФС стали пусковим механізмом для проведення суб'єктами ЗЕД розмитнення товарів в інших митницях. В результаті – Одеська митниця ДФС не виконувала планові надходження платежів до державного бюджету.

Крім того, завдяки дорученням, які так спростили і прискорили митні процедури митного оформлення, що всупереч

ст. 318 МКУ не виконувався митний контроль до товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які переміщувалися через митний кордон України, досить тривалий час через митний кордон України незаконно переміщувалися різноманітні товари, які виявлялися та затримувалися ДФС та іншими правоохоронними органами.

Оцінюючи рівень відповідності доручень начальника Одеської митниці ДФС нормам законодавства України з питань державної митної справи та міжнародним стандартам, доцільно зазначити, що у розрізі новацій такі доручення не сприяли відновленню довіри учасників ЗЕД та громадян до митних органів, а навпаки – створили нерівні умови для ведення господарської діяльності учасниками ЗЕД і сприяли незаконному переміщенню товарів через митний кордон України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про призначення Марушевської Ю.Л.: наказ Державної фіскальної служби України від 19.10.2015 р. № 3285-О.
2. Про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, віднесених до номенклатури Голови ДФС України: наказ Державної фіскальної служби України від 30.07.2015 р. № 558. URL: <http://document.ua/pro-porjadok-provedennja-konkursu-na-zamishennja-vakantnih-p-doc237663.html>
3. Про проведення відбору кандидатів на посаду начальника Одеської митниці ДФС України: наказ Державної фіскальної служби України від 01.10.2015 р. № 745. URL: <http://pda.mdoffice.com.ua/en/aSNewsDic.getNews?dat=05102015>
4. У Фіскальній службі визнали, що призначали Марушевську головою Одеської митниці за рамками конкурсу (документ). URL: <http://ukranews.com/ua/news/385408-u-fiskalniy-sluzhbi-vyznaly-shho-pryznachaly-marushevsku-golovoyu-odeskoi-mytnyci-za-ramkami-konkursu>
5. Саакашвили анонсировал кардинальную реформу Одесской таможни. URL: <http://biz.liga.net/ekonomika/all/novosti/3032677-saakashvili-anonsiroval-reformu-odesskoy-tamozhni.htm>
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Офіційний вісник України. 1999 р. № 18. С. 3.
7. Генеральна угода з тарифів і торгівлі, 1947 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2989.

8. Реформи. Одеська митниця ДФС. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/documents/>
9. Про транзит вантажів: Закон України від 20.10.1999 р. № 1172-XIV // Офіційний вісник України. 1999. № 45. С. 4.
10. Доручення начальника Одеської митниці ДФС від 26.01.2016 р. № 4/15-70-00-01. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/doruchennya-mizhnarodnyj-tranzyt/>
11. Доручення начальника Одеської митниці ДФС від 22.01.2016 р. № 3/15-70-00. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/329-2/>
12. Доручення начальника Одеської митниці ДФС від 06.11.2015 р. № 1/15-70-00. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/doruchennya-dodatkov-i-7-krayin/>
13. Доручення начальника Одеської митниці ДФС від 08.02.2016 р. № 7/15-70-00. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/doruchennya-dodatkov-i-7-krayin/>
14. Доручення начальника Одеської митниці ДФС від 08.04.2016 р. № 16/15-70-00. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/doruchennya-dva-dokumenty-dlya-37-krayin/>
15. Конституція України, 1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141.
16. Доручення начальника Одеської митниці ДФС від 08.02.2016 р. № 6/15-70-00. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/doruchennya-sirovina-onovleno/>
17. Доручення начальника Одеської митниці ДФС №14/15-70-00 від 16.03.2016 р. URL: <http://customs.odessa.gov.ua/doruchennya-kody-tovariv/>
18. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 03.10.1992 р. № 493/92 // Збірник указів Президента. 1992. № 4.
19. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>
20. Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: наказ Міністерства юстиції України від 15.05.2013 р. № 883/5 // Офіційний вісник України. 2013. № 38. Ст.1357.
21. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98: наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 31.12.1998 р. № 1024. URL: <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/2341/8422/8423/465382/>

