

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073.6

Д.О. Бакуменко

здобувач Академії митної служби України

В.П. Бардзіловський

кандидат технічних наук, доцент
Класичний приватний університет

ВРЕГУЛЬОВАНІСТЬ НАДАННЯ МИТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРОЕКТОМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ”

У статті висвітлено результати досліджень щодо врегульованості системи надання адміністративних послуг митними органами України та внесено пропозиції щодо доповнення проекту Закону України “Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України”.

Ключові слова: адміністративні послуги, митні органи, Митний кодекс України.

I. Вступ

У преамбулі Митного кодексу України [1] зазначено, що Митний кодекс України визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Кодекс спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи.

Чинним Митним кодексом України не регулюються питання надання митними органами адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам.

Водночас Кабінет міністрів взявся переглянути списки адміністративних послуг, й у рамках кожного міністерства та відомства законодавчо оформити їхній перелік, бо за роки незалежності з'явилося безліч установ, що надають у цілому вже понад 600 найменувань платних послуг [13].

Питання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гарашук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо,

С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитоновна, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, Х. Ярмак та ін.

Зокрема, І. Коліушко та В. Тимошук відзначають, що під адміністративними послугами розуміють результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [14, с. 30].

Оскільки надання митними органами адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам є, насамперед, захистом їх прав та інтересів, відповідні положення щодо надання таких послуг мають бути присутні в Митному кодексі України. Це дасть змогу закріпити на законодавчому рівні завдання, функції, повноваження Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи неналежне надання тощо.

II. Постановка завдання

Основною метою статті є аналіз чинної нормативної бази у сфері адміністративних послуг для визначення необхідності нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, пе-

реліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи неналежне надання тощо.

III. Результати

Згідно із Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [2], метою державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є: захист економічних інтересів України й законних інтересів суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності; підтримка конкуренції та ліквідація монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Положеннями Митного кодексу України [1] визначено, що митна справа є складовою зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України.

Митні органи, реалізуючи митну політику України, здійснюють, зокрема, виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи. Законодавство України з питань митної справи складається з Конституції України, Митного кодексу України, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, виданих на основі та на виконання Конституції України, цього Кодексу та законів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1952 [3] затверджено Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами, а саме:

1. Надання консультацій з питань:
 - поміщення товарів у відповідні митні режими;
 - тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг);
 - дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях;
 - класифікації товарів згідно з УКТЗЕД;
 - належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо);
 - митного законодавства та його застосування.
2. Надання консультацій митним брокерам і митним перевізникам з питань посередницької діяльності.
3. Надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи.
4. Надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів.
5. Копіювання документів, пов’язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг).

Однак з моменту прийняття цієї постанови Уряду митні органи не надали жодної платної послуги, що визначені нею. Перешкодою в наданні митними органами платних

послуг стало неузгодження питання порядку надання платних послуг (виникають питання правомірності надання вже затверджених Урядом послуг) та розміру плати за їх надання (відсутність норм у постанові, які б установлювали правила визначення розміру плати, не дає митним органам змоги надавати вже затверджені Урядом послуги).

Разом із цим Державною митною службою України наказом від 13.10.2009 р. № 949 [4] затверджено стандарти таких адміністративних послуг:

- з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності;
- з видачі ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу.

Слід зазначити, що, згідно з пунктом 35 статті 9 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [5], ліцензуванню підлягає діяльність митного брокера.

На сьогодні правові підстави для видачі ліцензії Держмитслужбою на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу зазначені лише в постанові Кабінету Міністрів України “Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів” від 02.12.1996 р. № 1446 [6]. Відповідно до пункту 2 цієї постанови, Державному митному комітетові було доручено розробити та затвердити до 1 січня 1997 р. нове положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів з урахуванням результатів комплексної перевірки діяльності митних ліцензійних складів. Таке положення було розроблено та затверджено наказом Держмитслужби від 31.12.1996 р. № 592 [7]. Пунктом 1 цієї постанови встановлено збір за видачу Державним митним комітетом ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу на території України в розмірі, еквівалентному в національній валюті 2500 дол. США за курсом Національного банку, встановленим на день подання документів цьому Комітетові.

Статтею 216 Митного кодексу України [1] передбачено, що для зберігання товарів у режимі митного складу використовуються спеціально обладнані приміщення, резервуари, майданчики – митні ліцензійні склади.

Таким чином, на сьогодні необхідність видачі ліцензії Держмитслужбою на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу передбачена на рівні Урядового рішення, а не Закону України. Постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” від 17.07.2009 р. № 737 [8]. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади відповідно до своїх повноважень доручено переглянути затверджені Кабінетом Міністрів України переліки платних послуг і

внести пропозиції щодо їх розмежування на адміністративні та господарські послуги, вжити заходів щодо відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, які можуть бути надані суб'єктами господарювання приватної форми власності.

Адміністративною послугою, в розумінні Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затвердженого цією постановою Кабінету Міністрів України, є послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів і/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). Таким чином, до адміністративних послуг належить:

- видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;
- реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);
- інші види діяльності, незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним і юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Затвердження Урядом переліку адміністративних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями на платній і безоплатній основі, сприятиме запобіганню корупції, адже "безкоштовна невизначеність" часто змушує шукати шляхів для визначеності, але не завжди такої, що встановлена актами законодавства. Слід зазначити, що зробити більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинуті держави. Так, відповідно до статті 30 Митного кодексу Співтовариства, прийнятого у 2008 р. (Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 р.) [9], митним органам надається можливість стягувати збори або відшкодовувати свої витрати при наданні специфічних послуг, зокрема таких, як

надання звітів про проведені аналітичні та експертні дослідження, огляд і відбір зразків товарів для цілей перевірки тощо.

Надання митними органами платних адміністративних послуг спрямовано, насамперед, на забезпечення потреб їх отримувача, а не надавача, що знаходить своє відображення у всіх тих перевагах, які можуть отримувати замовники таких послуг (зокрема, створення цивілізованого ринку підприємств, які надають послуги учасникам ЗЕД (ліцензування), уникнення помилок при митному оформленні (дослідження товарів, консультування), гарантування доставки товарів (охорона і супроводження), надання послуг тимчасового зберігання під митним контролем (організація зберігання товарів) тощо).

Загальновідомим є той факт, що бюджетним установам, організаціям і закладам надається тільки мінімальне фінансування з державного або місцевих бюджетів, переважно на заробітну платню, сплату комунальних послуг та інші захищені статті видатків. Асигнування на закупівлю канцелярських товарів, поточний і капітальний ремонт, придбання обладнання тощо надходять з бюджету в незначній кількості або не виділяються зовсім. Тому питання про залучення додаткових грошових коштів на сьогодні є дуже актуальним. Джерелом залучення додаткових коштів для гідного функціонування бюджетних установ є надання ними платних послуг.

Види платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами, залежать від сфери діяльності цих установ. Вони повинні відповідати перелікам дозволених платних послуг, які визначені нормативними документами для відповідних галузей [15, с. 142–143].

Статтею 13 Бюджетного кодексу України [11] передбачено, що бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи:

- перша група – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;
- друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі першої групи виділяється, зокрема, плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю.

Власні надходження бюджетних установ використовуються (з урахуванням частини дев'ятої статті 51 цього Кодексу), зокрема, на покриття витрат, пов'язаних з організаці-

єю та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю.

Відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 66 [10], до складу собівартості адміністративної послуги входять:

- прямі матеріальні витрати;
- прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;
- інші прямі витрати;
- непрямі витрати.

Тому собівартість адміністративної послуги – виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги.

Слід зазначити, що частина дев'ята статті 51 Бюджетного кодексу України [11] передбачає, що якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв.

Якщо такої заборгованості немає, розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50% коштів на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50% коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою.

Як зазначає П. Пашко [12, с. 175–176], поширене використання адміністрування пояснюється низкою суб'єктивних причин. Орієнтування на адміністративні, а не економічні методи протягом тривалого періоду призвело до того, що вони стали базою для формування постанов, інструкцій, наказів, і багато положень, що містяться в рішеннях останніх років, можуть бути виконані лише на основі адміністративного примусу.

Заміна адміністративного примусу економічною заінтересованістю потребує зміни форм організації служби. Головним двигуном і наріжним каменем удосконалення системи повинен стати рівень митної безпекоспроможності, який визначить досягнення лідерської планки.

Сучасна система зовнішньоекономічного примусу має в митній системі свої особливості:

1. Митна служба є державною монополією, що володіє практично всіма важелями й ресурсами реалізації митної справи, потуж-

ностями з пропуску товарів, громадян, транспортних засобів через митний кордон. Наслідком цього є відсутність змагання за задоволення потреб споживачів, стримування прогресу в митних технологіях.

2. Результат бюрократизації – велика армія працівників митної служби; недостатнє використання потенціалу управління на основі аналізу ризикових ситуацій.

3. Митні тарифи не завжди виходять із суспільно необхідних витрат і політики захисту вітчизняних товаровиробників, строків виконання митних процедур та умов митної служби, що призводить до деформації попиту на законні митні операції. У багатьох випадках товари, що суттєво різняться за якістю та витратами, мають однакові митні тарифи.

4. Практичне обмеження вивезення та ввезення товарів (у тому числі ліцензування й квотування, сертифікація, різні заборони на ввезення товарів тощо) можливе лише за умови мотивованого добросовісного контролю за здійсненням цих операцій з боку митної служби.

5. Під час адміністрування ланок митної служби не повною мірою враховуються інтереси їх членів і можливості впливу на кінцеві результати. Це стосується, наприклад, коштів, що держава отримує за результатами боротьби з порушеннями митних правил і які можна було б використовувати з метою заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи.

Але необхідно зауважити, що на заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи (в тому числі організацію належного надання адміністративних послуг) також можна було б направляти кошти, які стягуватимуться митними органами за надання адміністративних послуг.

Таким чином, враховуючи відсутність нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи неналежне надання тощо, зокрема, в чинному Митному кодексі України, який є законодавчою основою організації митної справи в державі, то пропонується внесення відповідних положень до проекту Закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України" від 12.05.2011 р. № 8130-д (окремо слід зазначити, що в цьому проекті лише в пункті 2 статті 564 зазначено, що, реалізуючи митну політику України, митна служба України виконує такі основні завдання: здійснення інформування та консультування з питань митної справи, зв'язків з громадськістю, забезпечення довіри суспі-

льства до митної служби та послуг, які нею надаються).

Такими положеннями можуть стати:

Стаття 1. Визначення основних термінів і понять (доповнення)

66) митна адміністративна послуга – послуга, що надається митною службою України та надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень у сфері забезпечення митної безпеки з метою задоволення певних потреб осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб.

Стаття 19. Відповідальність митних органів, організацій, їх посадових осіб та інших працівників (нова редакція)

1. За неправомірні рішення, дії, бездіяльність, у тому числі при наданні митних адміністративних послуг, посадові особи та інші працівники митних органів і організацій несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та іншу відповідальність відповідно до закону.

2. Шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, організацій або їх посадових осіб чи інших працівників при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, в тому числі при наданні митних адміністративних послуг, відшкодовується в порядку, визначеному законом.

Стаття 165. Склади митних органів (нова редакція)

6. Витрати митних органів з надання митних адміністративних послуг щодо зберігання товарів, транспортних засобів, зазначених у пунктах 1–5 частини першої та в частині п'ятій статті 164 цього Кодексу, відшкодовуються власниками цих товарів, транспортних засобів, або уповноваженими ними особами. При цьому відшкодування витрат на зберігання товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 6 частини п'ятої статті 164 цього Кодексу, здійснюється з урахуванням положень частини третьої статті 169 та частини третьої статті 561 цього Кодексу. Розмір суми, що підлягає відшкодуванню, визначається міністерством, керівник якого (міністр) спрямовує та координує діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи.

Стаття 182. Оплатність отримання митних адміністративних послуг з надання та переоформлення ліцензій та дозволів (нова редакція)

Розмір суми, що підлягає оплаті за отримання митних адміністративних послуг з надання та переоформлення ліцензій та дозволів на провадження видів діяльності, зазначених у статті 172 цього Кодексу, визначається міністерством, керівник якого (міністр) спрямовує та координує діяльність

спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи.

Оплата, отримана за надані митні адміністративні послуги, зараховуються до державного бюджету з подальшим її використанням для розвитку митної служби України.

Стаття 564. Призначення та основні завдання митної служби України (доповнення)

2. Реалізуючи митну політику України, митна служба України виконує такі основні завдання:

29. надання митних адміністративних послуг.

IV. Висновки

Запропоноване нормативне закріплення значно покращить правотворчу та правозастосовчу діяльність митних органів у сфері надання адміністративних послуг, дасть змогу побудувати загальноприйнятну та перевірену практикою діяльності митних органів розвинутих демократичних країн світу, так звану “сервісну” модель. Такий підхід до організації роботи митних органів позитивно відобразиться на їх авторитеті серед населення та інтенсифікації їх власного розвитку.

Список використаної літератури

1. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України № 959-XII від 16.04.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
3. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1952 від 25.12.2002 р. // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2373.
4. Про затвердження стандартів адміністративних послуг : Наказ Держмитслужби № 949 від 13.10.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchieve/getdoc ос.php?isnvalue=42626>.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
6. Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1446 від 02.12.1996 р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 230–231.
7. Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів : затверджене Наказом Держмитслужби № 592 від 31.12.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchieve/getdoc.php?isnvalue=998>.

8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 737 від 17.07.2009 р. // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
9. Про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) : Регламент (ЄС) Європейського Парламенту та Ради № 450/2008 від 23.04.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kompmp.rada.gov.ua/kompmp/docscatalog/document?id=47254.
10. Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 66 від 27.01.2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 25.
11. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
12. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с.
13. Адміністративні послуги упорядкують [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5326%3A2011-06-16-05-55-51&catid=170%3A2011-04-21-10-01-24&Itemid=104&lang=uk.
14. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
15. Матвеева В. Усе про облік і оподаткування бюджетних організацій / [В. Матвеева, С. Замазій, Я. Клищенко ; ред. Я. Кавторєва]. – Х. : Фактор, 2009. – 720 с. – (Серія “бюджетний облік”).

Бакуменко Д.А., Бардзиловский В.П. Урегулированность предоставления таможенных административных услуг проектом Закона Украины “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и другие законодательные акты Украины”

В статье представлены результаты исследований касательно урегулированности системы предоставления административных услуг таможенными органами Украины и предложения к проекту Закона Украины “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и другие законодательные акты Украины”.

Ключевые слова: административные услуги, таможенные органы, Таможенный кодекс Украины.

Bukumenko D., Bardzilovskiy V. The settlement of rendering of customs administrative services by the draft of the law “About introduction of changes into customs code of Ukraine and other legislative of Ukraine”

Article deals with the results of researches concerning the settlement of the system of rendering of the administrative services by the customs authorities of Ukraine and propositions to the draft of the law “About introduction of changes into customs code of Ukraine and other legislative of Ukraine”.

Key words: administrative services, customs authorities, Customs Code of Ukraine.