

УДК 349.2

*С. С. Богун  
здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

## ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ МИТНИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДМС УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день проблема реалізації правоохоронної функції митними органами потребує комплексного удосконалення, що в свою чергу передбачає проведення комплексних досліджень в окресленій сфері. Переконані, що наукові розробки у цій царині повинні бути побудовані не лише на опрацьованих вітчизняних нормативно-правових актах, а й на глибинному дослідженні зарубіжного досвіду, розгляд якого сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає поглянути на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. Та й, власне, надзвичайна наукова актуальність та практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень безсумнівні [1, с. 55]. Таким чином, дослідження зарубіжного досвіду має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки саме він, на нашу думку, дозволяє побачити законодавцю варіативність шляхів вирішення проблем в окресленій сфері, а також визначити можливість його застосування в українських реаліях.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання реалізації правоохоронної функції органами Державної митної служби України у своїх наукових працях розглядали: Є.С. Веденеєв, Т.Б. Гладченко, О.В. Ільченко, О.М. Ключев, С.П. Коталейчук, Д.В. Лук'янов, А.О. Поляничко, І.В. Сажнев, Л.В. Товкун та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені зарубіжному досвіду у цій сфері.

**Саме тому метою статті є:** розглянути досвід країн Європи щодо реалізації правоохоронної функції митними органами та визначити можливість його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України.

**Виклад основного матеріалу.** Перша країна, на яку слід звернути увагу в рамках представленого наукового дослідження, – Великобританія. Служба доходів і митниці її Величності (Her Majesty's Revenue & Customs, далі HMRC) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створений Актом парламенту в 2005 році

як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу. Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію. Основні завдання HMRC: забезпечення надходження коштів до бюджету; сприяння законній міжнародній торгівлі, захист фіскальної, економічної, соціальної та фізичної безпеки Великої Британії; орієнтування податкової системи в найбільш простий, орієнтований на клієнта й ефективний спосіб стягнення податків; адміністрування соціальних виплат; тощо. У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 25: Митний департамент; Департамент трансформації митниці [2, с. 7].

Найбільш базові функції HMRC викладені в Законі «Про уповноважені органи по доходах і митних зборах» від 2005 року (CRCA) і включають в себе всі функції збору податків, національного страхування і податкового кредиту, успадковані від колишніх податкових органів, а також функції, успадковані від колишньої митно-акцизної служби. Деякі прикордонні функції тепер передані прикордонним силам (BF)/та Імміграційним органам Великобританії (UKIE). Однією з найважливіших функцій HMRC є забезпечення безперервного припливу грошових коштів в казначейство за допомогою його програм збору податків, дотримання вимог і правозастосування. Накопичення податків і дотримання податкового законодавства у випадках неплатежів забезпечує постійний рух коштів в Казначейство [3].

Окремо варто відмітити, що HMRC також виконує функції в таких областях, як допомога на дитину, встановлена законом «про плату за материнство»; встановлену законом плату за батьківство, плату за усиновлення; виплату національної мінімальної заробітної плати. Крім того, діяльність вказаного органу спрямована на забезпечення ефективного функціонування системи декларування імпорту/експорту, а також збір і забезпечення дотримання податків, що підлягають сплаті на кордоні. І все це далеко не вичерпним. Британським законодавством передбачено, що функції HMRC можуть бути розширені в залежності від соціальної, економічної та політичної ситуації. Прикладом цього є Закон «Про фінанси» від 2008 року, який дозволив HMRC ви-

користувати ті ж повноваження, що й поліція, для розслідування кримінальних злочинів. Досліджуваний орган державної влади також виконує і певні допоміжні функції, наприклад контроль за експлуатацією IT-систем, а також використанням інформації, що може становити державну або комерційну таємницю.

Наступна Європейська держава, досвіду якої ми приділимо увагу, – Франція. У цій країні митниця – розвивалася протягом століть, її робота є ключовою для Франції, безпеки французів. Протягом 17-го сторіччя фермери-орендарі мали загальним правом збирати митні збори і заплачені Королівському Казначейству суми, встановлена в їх орендному договорі. Вони стягували мита від свого власного імені. Тоді, один з більшості непопулярних податків був солоним податком. Так зване «сучасне» митне управління народилося після Французької революції. Внутрішні кордони були скасовані, і *Ferme G n rale* був націоналізований в 1791. У 1801 Бонапарт створив Міністерство торгівлі і виготовлення, до якої митниці був прикладений. Він встановив посаду генерального директора Митниці [4].

Таким чином, сучасна система митних органів Франції сформувалась під впливом різних історичних подій, а його основним базисом є регулювання потоку товарів в країні. На сьогодні митні органи в даній державі виконують три основні завдання, а саме: боротьба з шахрайством, підтримка економічної діяльності в середині держави та збір податків. Так, місія по боротьбі з шахрайством і міжнародній торгівлею людьми полягає у захисті території і громадян, економічних і фінансових інтересів країни. Крім того, вона включає протидію незаконному обігу наркотиків, підробок, тютюну, зброї, боротьби з тероризмом і фінансування злочинної діяльності, боротьба з погрозами навколишнього середовища, здоров'я та захисту споживачів, культурної і природної спадщини.

Характеризуючи митні органи Франції слід відмітити, що особливість організації цієї служби, яка полягає в тому, що в руках одного інспектора зосереджені адміністративні й фінансові (розрахункові) функції, що є відхиленням від принципу розподілу служб з розрахунку і стягування (оформлення платежів), поширеного у фінансовій сфері. Функція контролю розподілена в регіоні між бюро, які складаються зі штату інспекторів, контролерів, працівників з правопорушень, підпорядкованих скарбнику. Розрізняють три категорії бюро: бюро «загальної компетенції», в яких оформляються всі види товарів, крім заборонених до обігу, і можуть бути заявлені всі види митних режимів, крім тих операцій, які відносяться до компетенції спеціалізованих бюро, бюро «обмеженої компетенції», функціонують тільки у сфері прикордонного оформлення, операцій з оформ-

лення туристів і багажу, у деяких випадках з міжнародного транзиту; спеціалізовані бюро, оформляються окремі групи товарів: нафта й нафтопродукти, дорогоцінні матеріали, предмети мистецтва, колекцій старовини тощо. Ще одним елементом другого рівня управління є служби нагляду, які спільно з прикордонною службою ведуть боротьбу з несанкціонованим перетинанням кордону, а також з контрабандою й іншими митними злочинами. Ця робота здійснюється через діяльність митних бригад [5, с. 183].

В рамках представленого наукового дослідження слід відзначити, що зміст правоохоронної функції митних органів Франції полягає у: забезпеченні дотримання правил, що стосуються якості/безпеки промислової продукції, що ввозиться за межі ЄС (контроль документів і продукції, лабораторний аналіз); боротьба з торгівлею наркотиками, зброєю, культурними цінностями, зокрема охоронюваними видами тварин і рослин; моніторинг переміщення токсичних відходів в межах ЄС і запобігання ввезення до Франції стратегічних, радіоактивних, небезпечних або невідповідних європейських продуктів або боротьба з морським забрудненням. Крім того, важливо відмітити, що митниця Франції підтримує конкурентоспроможність бізнесу шляхом: забезпечення дотримання правил торгівлі і сільськогосподарської політики ЄС в рамках, встановлених Світовою організацією торгівлі (СОТ); захисту національної та європейської економіки від недобросовісної практики (наприклад, застосування антидемпінгових мит і боротьби з контрафакцією); сприяння міжнародній торгівлі шляхом швидкого, але ефективного управління потоками; надання індивідуальних послуг для бізнесу: індивідуальні консультації та спрощені процедури; підтримки секторів економіки, які вона регулює (виноградарство, транспорт, енергетика); розробка статистики зовнішньої торгівлі товарами Франції: ці дані корисні як для самих органів державної влади, так і для компаній.

Ще одна Європейська держава, яку ми розглянемо в рамках даного наукового дослідження, – Німеччина. Згідно з дослідженням, яке було проведено Світовим банком у 2018 році, Німеччина є світовим лідером по ефективному митному оформленню. У 2016 році Німеччина все ще була на другому місці після Сінгапуру. «Митниця Німеччини робить хорошу роботу», – говорить федеральний міністр фінансів Олаф Шольц (SPD) на щорічній прес-конференції в Берліні. Баланс: Більше 140 мільярдів євро, митниця отримала близько половини доходів федерального податку. Федеральна митна служба Німеччини (Bundeszollverwaltung), заснована в 1949, підпорядковується Міністерству фінансів Німеччини. На сьогоднішній день правове регулювання митних відносин в Федеративній Республіці Німеч-

чині здійснюється як нормативними актами, що були прийняті прийнятими наднаціональними органами Європейського Союзу відповідно до їх компетенції, так і правовими приписами, які видаються державними органами ФРН. Основою національного митного законодавства в Німеччині є такі нормативно-правові акти: 1) Закон про зовнішньоекономічну діяльність від 28 квітня 1961 року (з наступними змінами та доповненнями); 2) Закон про митний управління від 21 грудня 1992 р.; 3) Постанова про митницю від 23 грудня 1993 року, що регулює порядок застосування норм Митного Кодексу ЄС; 4) Закон про податок з обороту від 26 листопада 1979 року (зі змінами та доповненнями від 1 вересня 2002 г.) [6; 7, с.119].

У структурі митної служби Німеччини діють Головний митний директорат і місцеві митні адміністрації. У Головному директораті створені дев'ять національних управлінь, які координують роботу митниці і здійснюють юридичний і технічний нагляд за місцевими митними органами. Два управління займаються кадровою роботою, контролюють оперативну діяльність, бюджет і бухгалтерію, вирішують питання з області інформаційних технологій. Окремі управління створені для адміністрування мит і митних платежів; акцизів і дорожнього податку; для регулювання питань транскордонного переміщення. Також в структурі директорату є Управління митного права, Управління з контролю за нелегальною працею, Управління кримінальних правопорушень і Центр освіти [8]. Федеральне законодавство і центральні органи влади ФРН покладають на митну службу Німеччині досить широке коло повноважень. Крім справляння митних зборів і контролю переміщення товарів через кордон, до них відноситься боротьба з митними правопорушеннями, виконання прийнятих постанов про адміністративні правопорушення та боротьба з використанням незаконної робочої сили. Німецькі митники також стягують податки з сільськогосподарського сектора відповідно до правил ЄС з регулювання спільного ринку сільськогосподарської продукції і з Митним кодексом ЄС. Важлива функція митниці – попередження і припинення фінансування терористичних організацій [9; 7, с. 121].

Робота Німецької митниці сприяє забезпеченню належного та повного стягнення всіх податків, акцизів, зборів. тощо, ти самим забезпечуючи рівність всіх суб'єктів перед законами. Аналіз чинного Німецького законодавства, дозволив виокремити такі ключові напрямки реалізації правоохоронної функції митних органів: 1) Протидія незаконній міграції та подальшому працевлаштуванню нелегальних мігрантів. Необхідність роботи митних органів Німеччини законодавець пояснює тим, що роботодавці і не-

легальні працівники таким чином обманюють систему соціального забезпечення, уникають сплати податків і ставлять під загрозу робочі місця корінного населення. Це також спотворює конкуренцію на ринку праці Німеччини, а також завдає матеріальну шкоду законним компаніям і працівникам, збільшує податкове навантаження на суспільство та сприяє експлуатації нелегальних працівників; 2) Захист прав споживачів. Митні органи здійснюють контроль за якістю та відповідністю світовим та вітчизняним стандартам продукції, яка завозиться на територію держави; 3) Протидія торгівлі контрафактною та піратською продукцією. За оцінками фахівців в Німеччині майже 70000 робочих місць піддаються ризику через піратство продуктів. Юридичний виробник бренду завдає значної шкоди, в результаті чого менші компанії можуть навіть бути приведені до банкрутства. Митний контроль імпорту є однією з найважливіших озброєнь в боротьбі з піратською продукцією. Митниця співпрацює з власниками торгової марки, щоб конфіскувати та знищити підробку; 4) Боротьба з контрабандою, та незаконною торгівлею наркотиків, зброї та сигарет; 5) Боротьба з тероризмом.

На завершення розгляду досвіду Німеччини хотілося б відзначити, що сьогодні митна адміністрація ЄС щороку отримує близько 175 мільйонів митних декларацій, що означає більше 22 відсотків світового обсягу торгівлі. Німецька митна служба бере участь у великій кількості програм підтримки для іноземних митних адміністрацій, спрямованих на надання допомоги у гармонізації правил та запровадженні спрощених митних процедур. Вони подорожують до інших країн, які консультують митні адміністрації на місці, організують семінари для іноземних партнерів та демонструють свою щоденну роботу перед іноземними митниками, які відвідують Німеччину.

**Висновок.** Таким чином, узагальнюючи весь наведений у даному дослідженні матеріал можемо підсумувати, що в багатьох розглянутих нами країнах Європи та Світу склалась досить позитивна практика реалізації правоохоронної функції митними органами, про що яскраво свідчать відповідні статистичні дані. Тож, з метою удосконалення реалізації правоохоронної функції митними органами України, вважаємо необхідним імплементувати наступний зарубіжний досвід: розширення повноважень Державної митної служби України, особливо гостро це питання постало у зв'язку із реорганізацією Державної фіскальної служби шляхом її поділу на ДМС та ДПС; запровадження сучасних інформаційних систем у діяльність митних органів України; необхідним є підвищення ефективності якості роботи працівників митних органів, що, на нашу думку, можливо досягти шляхом запровадження ефективної системи оці-

нювання діяльності державних службовців; спрощення потребує процедура оформлення митних документів, оскільки існуюча на сьогодні в Україні система створює умови для зростання корупційних ризиків, що в свою чергу негативно впливає на реалізацію правоохоронної функції державою взагалі та митними органами зокрема; серед повноважень Державної митної служби слід виділити: протидію нелегальній міграції, яку вона має реалізовувати спільно з Державною міграційною службою; необхідною, на нашу думку, є уніфікація митних формальностей.

Запровадження вказаних нами змін, на наше переконання, повинно відбуватись поступово та з урахуванням того напрямку реформування даних органів, який було обрано нашою країною наприкінці 2018 – на початку 2019 років. Переконані, що відмова України від традиційного варіанту об'єднання податково-митних структур є правильним кроком, який позитивно відобразиться як на діяльності Державної податкової служби, так і Державної митної служби України.

Все наведене вище дає нам змогу виділити нові принципи реалізації правоохоронної функції митними органами, які мають бути закріплені на законодавчому рівні нашої країни: принцип використання сучасних інформаційних систем; принцип «мовчання – знак згоди», зміст якого полягає у тому, що у разі, якщо державний орган не відповів на запит суб'єкта вчасно (протягом встановленого терміну), то відповідь на нього, априорі, вважається позитивною; принцип уніфікації митних формальностей, дотримання якого дозволяє якісно покращити процедуру митного контролю; принцип підтримки конкурентоспроможності бізнесу. Правоохоронна функція митних органів повинна бути спрямована на те, щоб захистити інтереси бізнесу, зокрема українського; принцип комунікаційних зв'язків і відносин з державними і громадськими організаціями, діловими колами всередині країни; принцип поєднання комплексності та вибірковості митного контролю на усіх етапах ланцюга постачання.

Запровадження окреслених вище засад, на нашу думку, дозволить: по-перше, якісно покращити практичну діяльність митних органів в контексті реалізації правоохоронної функції; по-друге, підвищить рівень довіри до Державної митної служби України, як з боку населення держави,

так і з боку світової спільноти; по-третє, сприяти активізації наукових пошуків в окресленому напрямку; тощо.

### Література

1. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості. *Право і безпека*. 2010. № 2 (34). С. 55–59.
2. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Київ, 2017. 22 с.
3. HM Revenue and Customs (HMRC). URL: <https://www.investopedia.com/terms/h/hm-revenue-and-customs-hmrc.asp>.
4. Таможенные службы Франции. URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/160072/1/TS%20France.pdf>.
5. Ченцов В.В. Особливості державного управління митною службою Франції. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2009/38.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2009/38.pdf).
6. Zoll. Deutschland URL: <http://www.zoll.de/index.html>.
7. Таможенная служба Германии в интегрированной системе таможенных служб Евросоюза / В. В. Ляховский, Н. С. Переход. *Актуальные вопросы таможенного дела*. 2010. Вып. 1. С. 118–122.
8. Малюгин К. Все самое интересное и неожиданное о таможене в Германии. URL: <http://провед-медиа.рф/tamozhnya/interesnoe-i-neozhidannoe-o-tamozhne-v-germanii/>.
9. Таможенная служба: германская модель. *Виртуальная таможня*. URL: [http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table\\_code=15&action=show&id=3056](http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=15&action=show&id=3056).

### Анотація

**Богун С. С.** Досвід країн Європи щодо реалізації правоохоронної функції митними органами та можливості його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених досліджено зарубіжний досвід реалізації правоохоронної функції митними органами та визначено можливість його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України. Грунтуючись на аналізі зарубіжного досвіду визначено нові принципи реалізації правоохоронної функції держави митними органами, які мають бути закріплені на законодавчому рівні. Визначено напрямки удосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері суспільних відносин.

*Ключові слова:* зарубіжний досвід, правоохоронна функція, митні органи, принципи, адміністративне законодавство.

**Аннотация**

**Богун С. С. Опыт стран Европы по реализации правоохранительной функции таможенными органами и возможности его использования в контексте совершенствования принципов реализации правоохранительной функции ГТС Украины. – Статья.**

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследован зарубежный опыт реализации правоохранительной функции таможенными органами и определены возможности его использования в контексте совершенствования принципов реализации правоохранительной функции ГТС Украины. Основываясь на анализе зарубежного опыта определены новые принципы реализации правоохранительной функции государства таможенными органами, должны быть закреплены на законодательном уровне. Определены направления совершенствования административного законодательства в исследуемой сфере общественных отношений.

*Ключевые слова:* зарубежный опыт, правоохранительная функция, таможенные органы, принципы, административное законодательство.

**Summary**

**Bohun S. S. The experience of the European countries on the implementation of the law enforcement function by the customs authorities and the possibility of its use in the context of improving the principles of implementation of the law enforcement function of the SMS. – Article.**

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the foreign experience of exercising the law enforcement function by the customs authorities is investigated and the possibilities of its use in the context of improving the principles of the law enforcement function of the LCA of Ukraine are determined. Based on the analysis of foreign experience, new principles for the implementation of the state's law enforcement function by the customs authorities have been identified, which should be enshrined at the legislative level. The directions of improvement of administrative legislation in the researched sphere of public relations are determined.

*Key words:* foreign experience, law enforcement function, customs authorities, principles, administrative law.