



УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.1972>**Л. Рябовол,**

доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Сучасний етап становлення України позначається посиленням загроз у різних сферах суспільного життя, у зв'язку із чим роль і значення національної безпеки суттєво зростає. Як стан правової упорядкованості життя суспільства й держави, національна безпека є ключовим чинником самозбереження українського суспільства [1, с. 3], багатовимірним і багатоаспектним явищем державно / соціально-правової дійсності, структура якого зумовлена складністю будови суспільного життя, значною кількістю об'єктів, які потребують безпечних умов. Виходячи зі змісту ст. ст. 1 і 3 Закону України «Про національну безпеку України», можливо виокремити такі складники національної безпеки, як: воєнна, державна, зовнішньополітична, економічна, інформаційна, екологічна, кібербезпека тощо [2]. Про митну безпеку наразі не йдеться, однак як така вона знайшла своє закріплення в Митному кодексі України, згідно із ч. ч. 1–2 ст. 6 якого митна безпека – це стан захищеності митних інтересів як національних інтересів України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення митної справи [3].

Проблематика митної безпеки притягує науковий інтерес фахівців із різних галузей знань. З позицій юриспруденції її вивчали А.О. Брачук, Т.І. Єфименко, О.І. Попівняк, Д.В. Пудрик, О.О. Разумова, В.Ю. Хомутич та інші, економіки – В.С. Альошкін, В.В. Даценко,

О.В. Джумурат, Т.В. Калінеску, М.І. Кулешина, М.М. Левко, В.П. Мартинюк, О.О. Недобега, І.В. Новосад, П.В. Пашко, П.Я. Пісной, С.В. Шевчук та інші, державного управління – О.В. Комаров та інші. Окремі аспекти цієї проблеми у своїх дослідженнях розкрили Н.І. Гавловська, М.О. Губа, О.Є. Денисов, Є.В. Додін, Л.М. Дорофеева, Є.С. Жураківський, А.В. Ільїна, С.В. Козловський, О.В. Комаров, О.В. Осадчук, Є.М. Рудніченко, І.П. Яковлев та інші. Проте питання забезпечення митної безпеки не втрачає своєї актуальності, крім того, в доступних нам правничих наукових працях не повною мірою реалізовано потенціал системного підходу, а саме він дозволяє забезпечити комплексність і повноту відповідного дослідження. Цим зумовлена мета статті – екстраполювати обґрунтовану ними в попередніх працях ([4]) узагальнену систему забезпечення безпеки на феномен забезпечення митної безпеки й дослідити його як складне явище, цілісність закономірно розташованих і взаємопов'язаних цільового, об'єктного, суб'єктно-організаційного й результативного компонентів.

Системотвірним складником цієї, як і будь-якої іншої соціальної, системи є мета, з якою вона створюється. Останню вбачають у такому: досягнення усталеної та передбачуваної роботи митної служби, достатнього рівня сприяння зовнішньоекономічній діяльності в нестабільних зовнішніх і внутрішніх умовах, забезпечення



зниження ризиків, а також виявлення та нейтралізація ризик-чинників, які безпосередньо впливають на стан реалізації митної справи й опосередковано – на зовнішньоекономічну діяльність (П.В. Пашко) [5, с. 11]; досягнення необхідного рівня надійності митної системи [6, с. 42] тощо. Загалом цільову спрямованість системи забезпечення митної безпеки можливо розглядати в різних напрямках і пов'язувати з: продуктивним функціонуванням митної системи, митної служби й митних органів; проведенням ефективної зовнішньоекономічної діяльності; реалізацією економічних і безпосередньо митних інтересів і нівелюванням відповідних загроз і небезпек тощо.

Об'єктний компонент охоплює такі елементи, як:

1) предмет – митні інтереси, які є об'єктом загроз і на забезпечення безпеки яких і спрямована відповідна система; особливий складник національних інтересів, що знаходить свій вияв у економічному, соціальному, політичному, екологічному й інших аспектах і реалізується в рамках здійснення митної справи;

2) суб'єкти / носії митних інтересів і власники цінностей, які підлягають захисту в рамках цієї системи – людина / громадянин, суспільство, держава / регіони;

3) загрози й небезпеки митним інтересам, які формуються як результат суперечностей у різних сферах життя та діяльності суспільства й держави, зокрема в політичній та економічній (зовнішньоекономічній), і охоплюють джерела й носіїв загроз, своєчасне виявлення та повне усунення яких є умовою досягнення митної безпеки як стану захищеності митних інтересів.

У рамках суб'єктно-організаційного компонента системи забезпечення митної безпеки можливо умовно виокремити два елементи: організаційно-інституційний – сукупність уповноважених суб'єктів, від-

повідним чином організованих, які беруть участь у формуванні й реалізації митної політики; організаційно-функціональний – функції, компетенції та повноваження цих суб'єктів. Сутність цього компоненту полягає не лише в управлінській, адміністративній діяльності митних органів, він охоплює особливу сферу суспільних відносин, що виникають у зв'язку з організацією, реалізацією, управлінням державною митною справою. Такий підхід дозволяє охопити широкий склад суб'єктів як інституційних утворень із певною організацією та функціоналом, суб'єктів, котрі беруть участь у формуванні й реалізації митної політики, здійснюють організаційну, виконавчо-розпорядчу діяльність щодо втілення державної митної політики, здійснення митної справи.

У найширшому розумінні до суб'єктів забезпечення митної безпеки можливо віднести усіх суб'єктів митних правовідносин. І.А. Муравйова розуміє під ними фізичних та юридичних осіб приватного й публічного права, які потенційно або реально можуть виступати учасниками митних правовідносин, наділені певним обсягом правосуб'єктності, що визначає їх адміністративно-правовий статус [7, с. 4].

Насамперед до суб'єктів забезпечення митної безпеки ми віднесли органи публічної адміністрації, які відповідно до законодавства здійснюють владні управлінські функції з метою забезпечення реалізації публічного інтересу в галузі митної справи. Передусім це Верховна Рада України, адже виключно законами України, згідно із ч. 9 ст. 92 Конституції України, визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи. До цих органів належить також Кабінет Міністрів України, який забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, розробляє і здійснює загальнодержавні



програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (ч. ч. 3, 4, 8 ст. 116 Конституції України) [8].

Ця група суб'єктів охоплює і Міністерство фінансів України (Мінфін), обсяг повноважень і компетенцій якого визначено в Положенні про Міністерство фінансів України, згідно з п. 1 якого Мінфін – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового й митного законодавства; відповідно до покладених на нього завдань здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового й митного законодавства (ч. 5 п. 4) [9].

Через Міністра фінансів Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), яка також бере участь у формуванні державної політики у сфері державної митної справи, у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, що відбувається шляхом внесення на розгляд Міністра фінансів відповідних пропозицій. Водночас на вказаний центральний орган виконавчої влади покладено й реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. ДФС здійснює адміністрування податків і зборів, митних та інших платежів; має значний обсяг контрольних повноважень щодо дотримання податкового й митного законодавства, застосування заходів тарифного й нетарифного регулювання під час переміщення

товарів через митний кордон України, проводить консультативну діяльність тощо (підпункти 1, 2 п. 3, підпункт 4 п. 4, п. п. 5, 6, 16 Положення про Державну фіскальну службу України) [10].

Особливу роль серед суб'єктів забезпечення митної безпеки покликана відгравати Державна митна служба України (далі – Держмитслужба) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого, як і діяльність ДФС, спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Як і ДФС, Держмитслужба бере участь у формуванні державної митної політики шляхом внесення відповідних пропозицій на розгляд Міністра фінансів. Її пріоритетними завданнями є: забезпечення реалізації державної митної політики, зокрема забезпечення митної безпеки й захисту митних інтересів України й створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі; забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил. Для організації та здійснення такої діяльності Держмитслужба в межах своїх повноважень на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України й постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України й наказів Мінфіну видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання [11].

Здійснення митної справи покладається на територіальні митні органи – митниці й митні пости, призначення яких – створення умов, сприятливих для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів



України. Територіальні митні органи уповноважені: здійснювати митний контроль і виконувати митні формальності щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; забезпечувати справляння митних платежів, контролювати правильність обчислення, своєчасність і повноту їх сплати, застосовувати заходи щодо їх примусового стягнення; застосовувати заходи митно-тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, заходи щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони й / або обмеження щодо такого переміщення, а також товарів, які не відповідають вимогам якості й безпеки; здійснювати державний експортний контроль, контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; вживати заходи щодо запобігання переміщенню через митний кордон товарів із порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон контрафактних товарів; запобігати й протидіяти контрабанді, порушенням митних правил на всій митній території України тощо (ст. ст. 543, 544 Митного кодексу України) [3].

Місія суб'єктно-організаційного компонента в системі забезпечення митної безпеки є надзвичайно важливою, адже ступінь досягнення мети функціонування усєї системи значною мірою залежить від того, на скільки буде реалізованим потенціал саме цього компоненту. Умовою високого рівня його реалізованості є узгоджена діяльність, налагоджена взаємодія суб'єктів, уповноважених на застосування визначених законом заходів, засобів, методів, інструментів і механізмів забезпечення митної безпеки. Важливим водночас є ресурсне (фінансове, матеріально-технічне, кадрове, інформаційне тощо) забезпе-

чення їхньої діяльності, яке має бути необхідним і достатнім для реалізації ними своїх повноважень, адекватного реагування на загрози митним інтересам. Так, чисельність і кваліфікація працівників митних органів має відповідати інтенсивності й складності експортно-імпортних операцій.

Щодо узгодженої діяльності, то в положенні про Державну податкову службу України й Державну митну службу України зазначено, що остання під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, консультативними, дорадчими й іншими допоміжними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій і об'єднань, підприємствами, установами й організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок та організацій роботодавців, зокрема шляхом обміну електронними документами у визначеному законом порядку [11].

До суб'єктів забезпечення митної безпеки належать також спеціалізовані заклади освіти й науково-дослідна установа митних органів, які можуть створюватися з метою підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців із митної справи й проведення наукових досліджень у сфері забезпечення митних інтересів України в системі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (ч. 1 ст. 550 Митного кодексу України) [3].

Підсумовуючи питання суб'єктів системи забезпечення митної безпеки, не можемо не погодитися з А.В. Рубаном у тому, що основним суб'єктом забезпечення національної безпеки, отже й митної як її складової частини, є держава. Саме на неї покладена організація, реалізація та гарантування таких заходів, як: прогнозування та запобігання випадків настання та розвитку небезпек



і загроз природного й техногенного походження, їх виявлення та дослідження, розкриття причин і закономірностей їх виникнення, формування системи моніторингу, контролю, нагляду, прогнозування, попередження та ліквідації; забезпечення реалізації загальнодержавних програм цільового й науково-технічного спрямування з проблем забезпечення національної безпеки [1, с. 10].

Правові заходи управлінського впливу на митну справу, закріплені в чинному законодавстві, в рамках суб'єктно-організаційного компонента системи забезпечення митної безпеки можливо систематизувати у дві групи: регулятивні й організаційні. Регулятивні мають не лише суто адміністративний, але й економічний характер і стосуються безпосередньо механізмів тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності й справляння митних платежів. Організаційні за своїм характером є переважно адміністративними й визначають порядок та умови: переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль і митне оформлення; здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції в разі її ввезенні на митну територію України; запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил, організації та забезпечення діяльності митних органів та інших заходів, спрямованих на реалізацію державної митної політики. Слід зазначити, що особливістю як регулятивних, так і організаційних заходів правового регулювання митної безпеки в умовах євроінтеграції України є широке впровадження митно-тарифних преференцій (пільг), а також спрощення митних процедур для тих суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які сумлінно виконують приписи законодавства.

Останнім за місцем, але не за значенням у системі забезпечення митної безпеки є результативний ком-

понент. Відповідний результат має корелювати з метою, саме тому як метою, так і результатом цієї системи доцільно визначити митну безпеку як стан захищеності митних інтересів. Досягнутий результат функціонування системи забезпечення митної безпеки дозволяє встановити рівень її дієвості, ефективності, а також визначити напрямки її удосконалення.

Слід акцентувати, що перелічені й схарактеризовані вище компоненти перебувають у тісних взаємозв'язках і взаємозалежностях і тільки в їх єдності й цілісності система здатна ефективно виконувати своє функціональне призначення – забезпечувати збалансованість митних інтересів особи, суспільства й держави шляхом моніторингу, виявлення та ідентифікації, запобігання та припинення, мінімізації та нейтралізації дії внутрішніх і зовнішніх загроз і небезпек.

Методологічний інструментарій системного підходу дозволяє розглянути систему забезпечення митної безпеки як відкриту й динамічну, тобто таку, що реагує на зміни в зовнішньому середовищі, а її розвиток детермінується відповідними чинниками. Особливі чинники, які впливають на визначення, окреслення кола митних інтересів. Фахівці з проблематики справедливо підкреслюють, що митні інтереси не завжди однакові, вони змінюються зі зміною умов існування країни, а також у зв'язку з поточним станом зовнішньоекономічних відносин, повнотою задоволення матеріальних потреб громадян, ступенем реалізації визначених стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку й захисту культурного й інформаційного середовища держави, станом зовнішньоекономічної та митної безпеки [6, с. 43, 45]. Актуалізацію митної складової частини економічних і загалом національних інтересів на сучасному етапі розвитку України А.Д. Войцешук та А.А. Вірковська пов'язують із дією чинників і викликів не тільки націо-



нального, але й глобального характеру, зокрема з глобальною лібералізацією міжнародної торгівлі й переорієнтацією митної політики з фіскальної на регульовальну функцію, що передбачає гармонізацію митних процедур, спрощення тарифних умов переміщення товарів тощо [12, с. 119]. Завдання, які держава ставить перед митницею, зумовлюють пріоритетні функції останньої, якими є: захист інтересів національного виробника; захист суспільства, здоров'я та безпеки; сприяння розвитку торгівлі; здійснення антитерористичної діяльності, нарешті, забезпечення усього ланцюжка постачання та рамкових стандартів безпеки [6, с. 53].

Слід зазначити, що зовнішні чинники можуть впливати на систему забезпечення митної безпеки як позитивно, стимулюючи її прогресивний розвиток, так і негативно, гальмуючи його. Залежно від цього їх можливо поділяти на конструктивні й деструктивні / дестабілізаційні. До останніх відносять різні критичні ситуації (війни, стихійні лиха, страйки), тривали важкі економічні кризи, надзвичайні ситуації, різні, в тому числі діаметрально протилежні, економічні інтереси України й інших держав, обмежувальні й / або протекціоністські дії окремих фінансових груп і країн тощо. Негативний вплив може здійснювати й недосконале законодавство, нормативно-правові основи діяльності митних органів. Суттєвий вплив державної митної політики як сукупності принципів і напрямів діяльності держави в цій сфері, істотний вплив на яку здійснює європейська інтеграція нашої держави.

У результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків. Система забезпечення митної безпеки – єдність, цілісність закономірно розташованих і взаємопов'язаних цільового, об'єктного, суб'єктно-організаційного й результативного компонентів. Системотвірним складником цієї системи є мета – реалізація

економічних і безпосередньо митних інтересів і нівелювання відповідних загроз і небезпек. Елементами об'єктного компонента є: предмет – митні інтереси; суб'єкти / носії митних інтересів; загрози й небезпеки митним інтересам, які охоплюють джерела й носіїв загроз. Суб'єктно-організаційний компонент охоплює організаційно-інституційний та організаційно-функціональний елементи. Досягнутий результат функціонування системи забезпечення митної безпеки має корелювати з метою та дозволяє встановити рівень дієвості, ефективності всієї системи й визначити напрямки її удосконалення. Система забезпечення митної безпеки є відкритою та динамічною, тобто реагує на зміни в зовнішньому середовищі, а її розвиток детермінується відповідними чинниками.

У статті забезпечення митної безпеки досліджено як складне явище на основі системного підходу. Систему забезпечення митної безпеки розглянуто як єдність, цілісність таких закономірно розташованих і взаємопов'язаних компонентів, як цільовий, об'єктний, суб'єктно-організаційний, результативний. Цільовий компонент представлено метою, з якою створюється ця система, а саме: реалізація економічних і безпосередньо митних інтересів і нівелювання відповідних загроз і небезпек. Об'єктний компонент характеризується як сукупність таких елементів: предмет – митні інтереси (об'єкт загроз, на забезпечення безпеки яких і спрямована відповідна система); суб'єкти / носії митних інтересів (людина / громадянин, суспільство, держава / регіони); загрози й небезпеки митним інтересам, які охоплюють джерела й носіїв загроз, своєчасне виявлення та повне усунення яких є умовою досягнення митної безпеки як стану захищеності митних



інтересів. У рамках суб'єктно-організаційного компонента системи забезпечення митної безпеки умовно виокремлено два елементи: організаційно-інституційний (сукупність певним чином організованих суб'єктів, уповноважених брати участь у формуванні й реалізації митної політики); організаційно-функціональний (функції, компетенції та повноваження цих суб'єктів). Правові заходи управлінського впливу на митну справу в рамках суб'єктно-організаційного компонента системи забезпечення митної безпеки систематизовано у дві групи: регулятивні й організаційні. Акцентовано, що досягнутий результат функціонування системи забезпечення митної безпеки має корелювати з метою, що дозволяє встановити рівень дієвості системи й визначити напрямки її удосконалення. Систему забезпечення митної безпеки в Україні презентовано як відкриту й динамічну, розвиток якої детермінується визначеними чинниками.

Ключові слова: система, митна безпека, митні інтереси, загрози й небезпеки митним інтересам, суб'єкти забезпечення митної безпеки, заходів правового регулювання митної безпеки.

Riabovol L. System software customs security in Ukraine

Software customs security in the article is investigated as a complex phenomenon based on a systematic approach. The system software of customs security is considered as the unity, integrity of such naturally interconnected components, as: target, object, subject-organizational, effective. The target component is represented by the goal, for which this system is created, namely – realization of economic and directly customs interests and leveling of the corresponding threats and dangers. The object component is characterized as a

set of the following elements: subject – customs interests (object of threats, the security of which is aimed at the relevant system); subjects / holders of customs interests (person / citizen, society, state / regions); threats and dangers to customs interests, which include sources and carriers of threats, timely detection and complete elimination of which are a condition for achieving customs security as a state of protection of customs interests. Within the subject-organizational component of the customs security system, two elements are conditionally distinguished: organizational-institutional (a set of organized entities authorized to participate in the formation and implementation of customs policy); organizational and functional (functions, competencies and powers of these entities). Legal measures of administrative influence on customs within the subject-organizational component of the customs security system are systematized into two groups: regulatory and organizational. It is emphasized that the achieved result of the functioning of the customs security system should be correlated with the goal, that allows to establish the level of efficiency of the system and to determine the directions of its improvement. The system software of customs security is presented as open and dynamic, the development of which is determined by certain factors.

Key words: system, customs security, customs interests, threats and dangers to customs interests, subjects of customs security, measures of legal regulation of customs security.

Література

1. Рубан А.В. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управлін. : 25.00.05. Харків, 2019. 23 с.
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України.



URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 24.08.2020).

3. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 21.08.2020).

4. Рябовол Л.Т. Забезпечення безпеки як наукова проблема: реалізація системного підходу до дослідження. Держава та регіони. Серія «Право». 2020. № 3.

5. Пашко П.В. Умови та чинники забезпечення митної безпеки. Митна справа. 2010. № 1. С. 5–16.

6. Науково-практичний коментар до Митного кодексу України : у 3 т. / П.В. Пашко, В.Ю. Хомутич, Т.І. Єфіменко та ін. Київ : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2012. Т. 1. 428 с.

7. Муравйова І.А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів митних правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 24 с.

8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.08.2020)

9. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п> (дата звернення: 21.08.2020)

10. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п> (дата звернення: 18.08.2020)

11. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету міністрів України від 06 березня 2019 р. № 227 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п> (дата звернення: 18.08.2020)

12. Войцещук А.Д., Вірковська А.А. Митні аспекти захисту національних економічних інтересів країни. Економічний аналіз. 2016. Том № 24. № 1. С. 106–113.