

SUMMARY

Kostenko O.M. Problems of the implementation of monitoring of public procurement by the state audit service of Ukraine. The author of the article considers the problem of determining the efficiency of the State audit service as a monitoring body in the field of public procurement. The article analyzes the legislative basis for monitoring public procurement taking into account recent changes introduced by the Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine" On Public Procurement "and some other laws of Ukraine on monitoring procurement" of 21.12.2017 № 2265-VII.

In order to determine the efficiency of the monitoring of procurement, the author systematized reports on the activities of the State audit service for 2016-2017 years, as well as the results of consideration by the courts of cases of administrative violations envisaged by Article 164-14 of the Code of Administrative Offenses. The results of the study showed the low efficiency of bringing violators of the law on procurements to liability, in particular, out of 299 cases, considered by courts for the analyzed period, only 28 persons were brought to administrative liability. The author also notes, that the reports on the activities of the Public audit service in the field of public procurement are not sufficiently informative, since they do not contain data on efficiency - in particular, compensation for losses incurred due to violations and the number of persons brought to liability.

The author found that most of the cases were not considered by the court in essence, in connection with the omission of the time limits for imposing administrative penalties for violations and the shortcomings in the execution of the administrative offenses protocol, in a large part of cases the court denied recognized persons guilty or recognized the offenses as insignificant.

The author proposes the following changes to improve the efficiency of the State audit service: to set performance indicators for the monitoring system based on the efficiency of the actions of public servants of the State audit service, to increase the time period for imposing administrative penalties for procurement offenses, which will significantly reduce the number of cases returned from formal causes; to provide the officials of the State audit service, in accordance with the requirements of Part 2 of Art. 294 Code of Administrative Offenses, right to appeal a judge's decision in an administrative offense case, since often obvious court errors are the basis for making a final decision; indicate the list of annexes to the model protocol on administrative offenses in the field of procurement.

Keywords: public procurement, State audit service of Ukraine, monitoring of public procurements, offenses in the field of public procurement.

* * *

УДК 342.95

Яромій І.В. ©

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-1-125-129

**ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ
ІНСТИТУТУ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ**

Досліджено історично-правовий процес інституту порушення митних правил на території сучасної України. Розглянуто етапи становлення та еволюції інституту відповідальності за порушення митного законодавства. Акцентовано, що відповідальність за порушення митного законодавства є міжгалузевим правовим інститутом.

Ключові слова: порушення митних правил, історично-правовий процес, відповідальність за порушення митних правил.

Постановка проблеми. Прагнення держави зберегти і підтримувати встановлений нею правовий порядок у сфері митного регулювання зумовлює необхідність правової охорони суспільних відносин, що виникають у процесі або з приводу переміщення предметів через митний кордон України. Для досягнення цієї мети держава запроваджує межу між дозволеним і недозволеним, вимагає від суб'єктів митних правовідносин утримання від дій, здатних порушити встановлені нею загальнообов'язкові правила заборонного типу у сфері державної митної справи. Це передбачає можливість і необхідність державного примусу, однією із форм якого є відповідальність за порушення мит-

© Яромій І.В., 2018

них правил. Для того щоб охарактеризувати всю сутність інституту відповідальності за порушення митних правил, першочергово необхідно дослідити історичний процес формування даного правового явища у митній сфері України.

Фінансово-економічна криза в Україні, ускладнена необхідністю витратити значні кошти на проведення антитерористичної операції, зумовлює важливість забезпечення надходжень до державного бюджету, зокрема за рахунок митних платежів. Сьогодні сфера митних відносин характеризується наявністю корупційних ризиків, пов'язаних з ухиленням від сплати митних платежів, у тому числі з урахуванням прогалів і суперечностей митного законодавства в аспекті відповідальності за порушення митних правил. Завдання правової науки за таких умов полягає у виробленні теоретико-методологічного підґрунтя удосконалення норм митного законодавства з метою забезпечення високого рівня законності та прозорості притягнення до відповідальності за порушення митних правил та збереження основних цілей і завдань митної політики нашої держави.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Генезис розвитку митного законодавства України, зокрема і у сфері порушень митних правил, досліджувався багатьма українськими вченими. Першочергово маємо виокремити дослідження таких науковців: І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, В.Т. Комзюк, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, К.К. Сандровський, В.В. Ченцов та ін. Значна частина даних наукових праць була спрямована на дослідження особливостей розвитку митної справи взагалі, а питання становлення і еволюції інституту порушень митних правил ще не знайшли свого належного наукового висвітлення.

Метою статті є дослідження історії становлення і розвитку інституту порушень митних правил на території сучасної України, а також з'ясування сучасної правової природи даного явища.

Виклад основного матеріалу. Основний Закон нашої держави у ст.1 визначає Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, а у ч. 3 ст. 2 проголошує її територію в межах існуючого кордону цілісною і недоторканою [1]. У ст. 8 Митного кодексу України виключну юрисдикцію України на її митній території віднесено до принципів здійснення державної митної справи [2].

Упродовж століть митниця була і залишається одним із чинників державності та незалежності країни, яскравим свідченням владного і фінансового суверенітету. Вже у найдавніші часи існували міждержавні стосунки, контроль за якими, між іншим, був одним із джерел поповнення державної скарбниці. Як відомо, одним із перших митників був Матвій, який збирав податки для імперського Риму [3, с. 12].

Починаючи зі стародавнього Вавилону, тобто з початку II тис. до н. е., в усіх державах впроваджувався огляд та збір мита з товарів, що ввозилися. На території сучасної України поняття мита, як платні за провіз товарів територією держави, з'явилося за часів Київської Русі. До речі, саме тоді і виникло у слов'янській мові слово «мито» і «митник» [4, с. 16]. Проте достеменно точних свідчень про час виникнення митної справи на території нашої держави немає. Так, Є. Осокін вважав, що система митних давньоруських правил була завезена грецькими священиками князю Володимирі для розповсюдження християнства, тобто у 988–989 рр. [5, с. 21]. Відомості про мито на території сучасної України зафіксовано ще в IX ст. Саме тоді на нинішніх землях України виникає і впродовж кількох століть аж до завоювання монголо-татарами розвивається могутня Київська Русь. У фінансуванні своєї діяльності князі, насамперед, залежали від данини. До інших джерел княжих доходів належали: платня за судочинство, штрафи і мито [6].

Необхідно зазначити, що за часів Київської Русі з'явилися перші згадки про відповідальність у митній сфері. Так, збірка законів Київської Русі «Руська правда» містила правила торгівлі, порядок сплати мит, застосування санкцій за контрабанду [7, с. 3]. Прикладом може слугувати такий різновид штрафу, як «промит», який встановлював подвійну ставку мита за провезення або спробу провезення товару злочинним шляхом. У судебнику князя Володимира було зазначено, що за спробу таємного провезення товару без сплати мита передбачається покарання у вигляді конфіскації товару та побиття батоном перевізника. У XII–XIII ст. зі збільшенням митних зборів у віддалених князівствах посилюється потяг людей до незаконного провозу товарів. Саме у цей час формується система штрафів та інших покарань за порушення встановлених правил перевезення та продажу товарів. Поряд зі штрафом «промит», з'являється «заповідь» – це свого роду пеня за несплату мита під час продажу (купівлі) коней, а також штраф за таємне перевезення товару без сплати мита.

Свій вплив на митну справу в XIII ст. здійснила і навала монголо-татар. Внаслідок цього було введено нове поняття «тамга», яке у тюркських народів означало знак, клеймо, тавро, печать, що проставлялось на майні та підтверджувало право власності роду. В подальшому «тамгою» почали називати мита, що стягувались під час торгівлі на ринках і ярмарках. Від слова «тамга» було утворене нове поняття – «тамжить», тобто накладання тамги як доказу факту сплаченого податку, яке поступово витіснило поняття «збирання мита», а місце збору, де товар «тажили», отримало назву «таможня». Щодо правової основи встановлення митних зборів і мит існували уставні грамоти, адресовані окремим містам, які встановлювали види та розміри зборів, порядок їх сплати, відповідальність за порушення митних правил [8, с. 28–31].

За часів козацької доби існувала жорстка система покарань за спробу реалізації іноземними купцями товарів за посередництва українських купців, які мали пільги. За таке порушення усі товари підлягали конфіскації митниками [9, с. 73]. Будь-яке порушення правил, встановлених правовими актами, щодо перевезення товарів і цінностей через кордон отримало назву «контрабанда», а винні у скоєнні зазначених дій підлягали покаранню. Система встановлених санкцій за невиконання митних правил була досить жорсткою. За контрабандне ввезення тютюну жорстоко били та прилюдно соромили, за контрабандне перевезення алкогольних напоїв карали биттям батогом та відрубанням рук і ніг.

З кінця XVII ст. Україна потрапляє під залежність від Росії та втрачає свою державність. Російська імперія починає процес встановлення тотального контролю над Україною, що передбачав, зокрема, і ліквідацію митної системи як самостійного елемента. З кінця XVII століття історія розвитку України тісно переплітається з історією розвитку Російської імперії. Це стосується як економічної, так і митної політики, як її складової. У Російській імперії в 1729 році виходить перший указ по боротьбі з контрабандою: «О неявлениях в Таможнях и утаенных от пошлин товаров». Поняття «контрабанди» в Росії в той час не існувало, а використовувався термін «непорядки», який розуміли як ввезення товарів «таємно» і продаж ввезених товарів без мита. Також були запропоновані методи боротьби із зазначеними діями.

На початку XIX ст. контрабанда на території сучасної України набула загрозливих масштабів. Введення протекціоністського тарифу 1822 р. та перехід Росії на протекціоністську політику з 1877 р., а також будівництво залізниць і розвиток зовнішньої торгівлі на півдні та сході країни призвело до поширення контрабанди не тільки на державному кордоні, а й у торгових та промислових центрах Росії. Боротьба з порушеннями митних правил та контрабандою набула загальнодержавного значення. Одним із важливих факторів успішної боротьби з порушеннями митних правил та контрабандою є розвиток законодавства щодо боротьби з незаконним перевезенням товарів. Правові основи боротьби з порушеннями митних правил та контрабандою, що зазначались у кримінальних уложеннях, митних статутах та інших документах, свідчать про те, що держава посилювала міри покарання за порушення митних правил та контрабанду шляхом переходу від адміністративної відповідальності до кримінальної за дані протиправні діяння [10].

Після Жовтневої революції 1917 року Радянським урядом – Радою народних комісарів (РНК) було вжито рішучі заходи для припинення контрабанди. Так, зокрема, було видано Декрет РНК від 03.01.21 р. «Про ревізіції і конфіскації». Митна установа мала право конфісковувати «товари, визнані контрабандними». Поряд з цим, Декрет допускав можливість здійснення митними службами оперативних і слідчих дій. Для виявлення контрабандних товарів, таємно завезених через кордон чи призначених для таємного вивозу за кордон, митні службовці мали право в межах 7-верстної прикордонної смуги робити обшуки і виїмки в усіх випадках, коли є підозра у приховуванні контрабанди. Поза межами прикордонної смуги митні службовці могли здійснювати ці дії за участю карної чи загальної міліції. Затримані у процесі обшуків, виїмок товари доставлялися в митницю, де робили їх огляд і опис з наступною (при необхідності) конфіскацією.

У 1964 році Митний кодекс визначив характеристику складу контрабанди та закріпив принципи оформлення справ про контрабанду та порушення митних правил. Так, зокрема, в даному нормативній акті до повноважень Головного митного управління належить розробка і здійснення заходів по боротьбі із порушеннями митних правил та контрабандою. А повноваження щодо накладення штрафів за дані протиправні діяння належали керівникам митниць.

Зменшення впливу партійних структур, нестабільність останніх років існування та недосконалість СРСР, його невідповідність тогочасним умовам сприяли закономірному етапу, на який стає Україна, – здобуття 24 серпня 1991 р. незалежності. З часу проголошення незалежності України було прийнято три Митні кодекси (1991 р., 2002 р. та 2012 р.), що було зумовлено вимогами часу та завданнями, які ставились перед ними. Кожен Митний кодекс містив норми відповідальності за порушення митних правил, характеристики складів правопорушень, визначення специфіки стягнень за їх скоєння, порядку їх застосування.

У Митному кодексі України, прийнятому 1991 р., в окремому розділі законодавцем було сформульовано 18 складів порушення митних правил, а також у Главі 2 Розділу VIII визначено особливий порядок провадження щодо них. Слід зазначити, що в Митному кодексі України 1991 р. не вказувалось на втрату чинності норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, які передбачали підстави відповідальності за порушення митних правил. До 17 травня 2001 р. ст.ст. 208, 208-1, 209 Кодексу України про адміністративні правопорушення існували поряд зі статтями Митного кодексу України 1991 р., які встановлювали перелік та склад митних правопорушень, незважаючи на значні відмінності у кваліфікації цих діянь. Митний кодекс України 1991 р. значно розширив коло правопорушень у митній сфері, його процесуальна частина мала схематичний характер, тому багато аспектів регламентації провадження за цією категорією справ залишилися поза межами Митного кодексу України. Невизначеність у питаннях поняття контрабанди та порушення митних правил призвели до суттєвого послаблення боротьби з незаконним переміщенням предметів через митний кордон України. У Митному кодексі України 2002 р. цей інститут закріплено у розділі XVIII «Порушення митних правил і відповідальність за них. Відповідальність осіб, які беруть участь у провадженні в справах про порушення митних правил»

Прийнятий у 2012 р. МК України утворив правову основу для реалізації завдань, що були продиктовані вимогами часу та поставлені перед органами державної фіскальної служби України у сфері реалізації державної митної політики, головним серед яких є реформування для виведення її на новий рівень якості надання послуг суспільству і бізнесу з одночасним неухильним гарантуванням митних інтересів держави. Однією із суттєвих змін у цьому Кодексі є те, що відбулася декриміналізація товарної контрабанди, тобто її переведено з категорії кримінальних злочинів до адміністративних правопорушень. Також у Митному кодексі України 2012 р. було скорочено перелік видів порушень митних правил та переглянуто стягнення, які можуть застосовуватись [10].

Дослідження сучасного законодавства України у сфері митної діяльності дозволяє дійти висновку про те, що відповідальність за порушення митних правил є міжгалузевим інститутом, що поєднує в собі правові норми різних галузей законодавства.

У свою чергу, при визначенні місця порушень митних правил у загальній системі митних правопорушень доцільно керуватися нормативно-правовим поняттям «порушення митних правил». Так, згідно зі ст. 458 МК України, порушенням митних правил є адміністративне правопорушення, що являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений Митним кодексом України та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів МК України чи іншими законами України, за які Митним кодексом України передбачено адміністративну відповідальність.

Висновок. Сучасна структура суспільно шкідливих діянь у галузі державної митної політики та державної митної справи свідчить про те, що порушення митних правил є одним з найбільш численних проявів протиправної поведінки – митних правопорушень. Порушення митних правил за своєю юридичною природою належать до адміністративних правопорушень. Наукові дослідження історичного процесу становлення інституту порушення митних правил дозволяють дійти висновку про те, що одним із головних завдань, які мають бути окреслені в процесі реформування митної справи в Україні, є приведення у повну відповідність усієї нормативної бази, прийняття єдиного блоку законів, що має мінімізувати всі правові колізії, які притаманні сучасному митному, адміністративному та кримінальному законодавству. Порушення митних правил має глибоку історично-правову основу, і питання подолання даного протиправного ді-

яння та чіткого закріплення в законодавстві основ протидії сприятиме розвитку державності в Україні.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 141.
2. Митний кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.
3. Основи митної справи: навч. посібник. За ред. П.В. Пашка. 2-ге вид. Київ: Знання, КОО, 2002. 318 с.
4. Кормич Л.І. Формування митної політики як умова ефективної боротьби з контрабандою. *Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення*. Кер. авт. кол. А.І. Комаров, О.О. Крикун. Київ, 1998. 647 с.
5. Осокин Е. Внутренние таможенные пошлины в России. Казань, 1950. 125 с.
6. Максимов О.В. Правове регулювання протидії контрабанді: історія питання. URL: <http://radnuk.info/statti/559-mutne/15127-2011-01-21-07-45-20.html>
7. Кисловский Ю.Г. Контрабанда. История и современность. Москва, 1996. 430 с.
8. Марков Л.Н. Очерки по истории таможенной службы. И., 1987. 156 с.
9. Гребельник О.П. Основи митної справи: навч. посіб. Київ: Центр навч. літ., 2003. 600 с.
10. Бабенко А.Ю. Генезис та еволюція інституту відповідальності за порушення митного законодавства. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc24/24.pdf>

Надійшла до редакції 26.06.2018

SUMMARY

Yaromyi I.V. Historical and legal study of the establishment of the institute of violation of customs rules in Ukraine. The article is devoted to the study of the historical-legal process of the Institute of violation of customs rules in the territory of modern Ukraine. The stages of formation and development of the institute of responsibility for violation of customs legislation are considered. The accent is that responsibility for violation of customs legislation is an inter-branch legal institution.

The author notes that adopted in 2012, the Criminal Code of Ukraine established the legal basis for the implementation of tasks that were dictated by the requirements of time and put before the bodies of the state fiscal service of Ukraine in the field of implementation of the state customs policy, the main among which is the reform to bring it to a new level of quality provision of services to society and business with simultaneous steady guarantee of the customs interests of the state. One of the significant changes to this Code is the fact that the decriminalization of smuggled goods has taken place, that is, it has been transferred from the category of criminal offenses to administrative offenses.

The modern structure of socially harmful actions in the field of state customs policy and customs shows that violations of customs rules are one of the most numerous manifestations of illegal behavior - customs offenses. Violations of customs rules by their legal nature are administrative violations. Violations of customs rules have a deep historical and legal basis, and the issue of overcoming this unlawful act and the clear attachment to the legislation of the foundations of the struggle will promote the development of statehood in Ukraine.

Keywords: *violation of customs rules, historical-legal process, responsibility for violation of customs rules.*

* * *