**Аналіз регуляторного впливу**

**до проекту Закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо накладення стягнень у справах про порушення митних правил та виконання постанов у цих справах"**

**І. Визначення проблеми, яку передбачається розв’язати шляхом державного регулювання**

**Опис проблеми**

Важливою функцією органів доходів і зборів є запобігання та протидія контрабанді та порушенням митних правил на митній території України та захист економічних інтересів держави від протиправних посягань.

Підпунктом l Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), яка підписана 27 червня 2014 року та ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, визначено, що Сторони забезпечать встановлення правил, які забезпечать, щоб будь-які штрафи, накладені за порушення митного законодавства або процедурних вимог, були пропорційними і недискримінаційними, а їх застосування не призводило до незаконних та невиправданих затримок.

Відповідно до статті 84 "Наближення законодавства у митній сфері" Угоди про асоціацію поступове наближення до митного права ЄС, як це визначено в стандартах ЄС та міжнародних стандартах, здійснюватиметься згідно з додатком XV до цієї Угоди (Митний кодекс Співтовариства).

Частиною першою статті 42 "Накладення стягнень" Митного кодексу Співтовариства встановлено, що кожна країна-учасниця передбачає стягнення за невиконання митного законодавства. Такі стягнення є ефективними, співрозмірними та носять упереджувальний характер.

Крім того, підпунктом "і" статті 76 "Законодавство та процедури" Угоди про асоціацію передбачено вжиття необхідних заходів для відображення та виконання положень переглянутої Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 року.

Згідно зі стандартним правилом 4 Розділу 1 "Митні правопорушення" Спеціального додатка H до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур "адміністративне врегулювання митного правопорушення", укладеної 18 травня 1973 року (Конвенція Кіото) (Official Journal L100, 21.04.1975 р. 02 - 17) в редакції 1999 року – Рішення Ради 75/199/ЄС від 18 березня 1975 року (Official Journal L100, 21.04.1975 р. 01 - 01), національне законодавство визначає термін, після закінчення якого процесуальні дії, пов'язані з митним порушенням, не можуть здійснюватись, та встановлює дату початку цього терміну.

Проведений аналіз правоохоронної діяльності свідчить про те, що з року в рік набувають поширення факти порушення особами вимог митного законодавства при ввезенні на митну територію України транспортних засобів у режимах "транзит" та "тимчасове ввезення". Відповідальність за недотримання строків ввезення транспортних засобів в митних режимах "транзит" та "тимчасове ввезення" передбачена відповідно статтями 470 та 481 Митного кодексу України (далі – МК України).

Так, упродовж 2016 року за ознаками статті 470 МК України складено 10 949 протоколів про порушення митних правил, а за ознаками ст. 481 МК України – 1 413.

Однак санкції ст.ст. 470, 481 МК України передбачають лише накладення штрафу. Оскільки правопорушник не може бути двічі притягнутий за одне і те саме правопорушення, після сплати штрафу він фактично має можливість і надалі користуватись транспортним засобом. Механізми, які б примушували особу вивезти такі транспортні засоби, на цей час відсутні.

З огляду на зазначене існує необхідність у посиленні адміністративної відповідальності за такі правопорушення (за умови відсутності обставин, які виключають можливість притягнення до такої відповідальності).

Основним критерієм оцінки ефективності діяльності митниць у напрямі запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил є притягнення винних осіб до відповідальності. Вказане досягається якісно зібраними доказами вчиненого правопорушення, а також справедливим та неупередженим розглядом справ про порушення митних правил (далі – ПМП).

Відповідно до вимог статті 467 Митного кодексу України загальний строк накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил становить шість місяців з дня вчинення правопорушення. При цьому у разі розгляду органами доходів і зборів або судами справ про триваючі порушення митних правил, у тому числі передбачені статтями 469, 477 – 485 Кодексу, стягнення накладається не пізніше ніж через шість місяців з дня виявлення цих правопорушень.

Поширеною практикою є прийняття окремими судами рішень про закриття справ про ПМП, порушених на підставі матеріалів, отриманих у результаті взаємодії з митними органами зарубіжних країн. Таке рішення обґрунтовується тим, що між фактом незаконного переміщення товару та фактом виявлення правопорушення спливає строк, більше ніж 6 місяців, і такі правопорушення не можуть вважатись триваючими. Отже, існує проблема в притягненні до відповідальності осіб за вчинення таких правопорушень.

Зокрема, упродовж 2016 року за таких обставин прийнято рішення про закриття провадження в 97 справах на суму майже 100 млн. гривень.

Крім того, враховуючи тривалий час розгляду справ судами, а також тривалість процедури оскарження постанов у справах про порушення митних правил, унеможливлюється притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, оскільки навіть у разі визнання правопорушника винним закінчуються процесуальні строки притягнення особи до такої відповідальності.

Упродовж 2016 року судами за результатами розгляду справ про порушення митних правил винесено рішення про накладення стягнення на загальну суму 658 млн. грн. (штраф та конфіскація). Водночас рішення про припинення провадження винесено в 749 справах про порушення митних правил на суму 539 млн. грн., при чому в третині випадків – у зв’язку із закінченням строку притягнення до відповідальності.

Відповідно до статті 487 МК України провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього Кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення (при цьому КУпАП передбачено накладення адміністративних стягнень протягом 3 місяців, а не 6, як це передбачено МК України).

Вирішення зазначеного питання можливе шляхом внесення змін до ст. 467 МК Кодексу в частині встановлення строків застосування адміністративного стягнення за порушення митних правил з дня виявлення правопорушення.

Аналіз постанов суду, винесених у 2016 році, свідчить про те, що через тривалий розгляд справ про порушення митних правил, у тому числі унаслідок затягування розгляду справ судами, рішення про закриття провадження винесено в 128 справах на суму 355,7 млн. гривень.

З огляду на викладене пропонується передбачити норму, яка передбачає зупинення строків накладення адміністративних стягнень під час розгляду справ про порушення митних правил судом.

Правовий інститут зупинення провадження в адміністративних справах вже існує. Зокрема, стаття 277 КУпАП передбачає норму, згідно з якою строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Також аналіз практики застосування компромісу у справах про порушення митних правил, відповідно до статті 521 Кодексу, свідчить, що зазначена процедура, яка є новою для митного права, поступово набуває поширення.

Упродовж 2016 року митницями укладено 296 мирових угод, за результатами виконання яких до державного бюджету переховано коштів на суму 2,9 млн. гривень. У митні режими "відмова на користь держави" та "знищення та руйнування" оформлено товарів на суму 649 тис. гривень.

Проведений аналіз засвідчив, що шляхом компромісу провадження в справах про порушення митних правил припинено лише в 1,5 відс. від загальної кількості заведених упродовж 2016 року справ.

Відсоток укладених мирових угод у порівнянні із загальною кількістю протоколів про ПМП є незначним, оскільки відсутня достатня мотивація – фінансовий тягар за вчинення правопорушення при укладенні мирової угоди є фактично таким самим, як і без неї.

З метою стимулювання до компромісу доцільно після сплати штрафу за вчинення ПМП та/або стягнення вартості товарів, що підлягають конфіскації, передбачити можливість декларування товарів, що є предметом ПМП, у митний режим, який передбачає випуск товарів у вільний обіг (на цей час пропонується декларувати товар лише у митні режими "відмова на користь держави" та "знищення або руйнування").

Крім цього, на сьогодні залишається неврегульованим питання застосування компромісу у справах про ПМП, предметом правопорушення яких є українські товари, які експортуються з України.

На сьогодні, з огляду на вимоги статей 175-185 МК України, мирова угода в частині декларування товарів в митні режими "відмова на користь держави" та "знищення або руйнування" не може бути виконана у разі, якщо предметами правопорушень є українські товари (відповідно до вимог зазначених статей у вказані митні режими можуть бути поміщені лише іноземні товари).

Таким чином, існує необхідність нормативного врегулювання чинної процедури застосування компромісу у справах про ПМП.

З метою внесення відповідних змін до законодавства підготовлено проект Закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо накладення стягнень у справах про порушення митних правил та виконання постанов у цих справах".

**Обґрунтування необхідності державного регулювання**

Необхідність прийняття акта зумовлена потребою вдосконалення митного законодавства з питань запобігання та профілактики митних правопорушень.

Основні групи, на які проблема справляє вплив:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Групи** | **Так** | **Ні** |
| Громадяни | + |  |
| Держава | + |  |
| Суб’єкти господарювання: | + |  |
| у тому числі суб’єкти малого підприємництва | + |  |

**ІІ. Цілі державного регулювання**

Метою прийняття акта є вдосконалення законодавчої бази для ефективної профілактики та боротьби з митними правопорушеннями, а саме:

ефективне запобігання та протидія вчиненню ПМП;

усунення прогалин законодавства, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення ПМП;

встановлення дієвих механізмів стягнення штрафів та конфіскації предметів ПМП;

вдосконалення процедури застосування компромісу у справах про ПМП.

**ІІІ. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення визначених цілей**

1. Альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання

|  |  |
| --- | --- |
| Вид альтернативи | Опис альтернативи |
| Альтернатива 1 | Збереження існуючого стану |
| Альтернатива 2 | Внесення змін до Митного кодексу України, що пропонуються актом |

2. Оцінка впливу на сферу інтересів держави:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Відсутні | Уникнення правопорушниками відповідальності за вчинення ПМП;  невиконання постанов у справах про ПМП у частині стягнення штрафів та конфіскації предметів ПМП;  недотримання умов митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення";  низька ефективність практики застосування компромісу у справах про ПМП (значні витрати бюджетних коштів на знищення та реалізацію предметів ПМП, при цьому відсутня можливість після добровільної сплати штрафних санкцій сплати також у повному обсязі встановлених митних платежів та випуску товарів і транспортних засобів у вільний обіг) |
| Альтернатива 2 | Розширення практики застосування компромісу у справах про ПМП, що знизить навантаження на судові органи;  усунення прогалин у законодавстві, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення ПМП;  дотримання умов митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення";  виконання у повному обсязі постанов у справах про ПМП у частині сплати штрафів та конфіскації предметів правопорушення;  сприяння додатковим надходженням до бюджету та мінімізацію витрат на реалізацію та знищення товарів, що є предметами ПМП | Відсутні |

3. Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Відсутні | Відсутні |
| Альтернатива 2 | Розширення практики застосування компромісу у справах про ПМП;  єдина практика застосування судами законодавства при розгляді справ про ПМП та визначення строків накладення адміністративних стягнень;  ефективне запобігання та протидія контрабанді та ПМП на митній території України, що створить сприятливі та конкурентні умови для здійснення господарської діяльності | Посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення" |

4. Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання, у тому числі суб’єктів малого підприємництва

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Відсутні | Відсутність можливості поширення процедури компромісу на справи про ПМП, предметами порушення яких є українські товари, а також можливості, у разі укладення мирової угоди, декларувати товари та транспортні засоби у митний режим, який передбачає випуск у вільний обіг;  відсутність єдиної практики застосування судами законодавства при розгляді справ про ПМП та визначення строків накладення адміністративного стягнення |
| Альтернатива 2 | Поширення процедури компромісу на справи про ПМП, предметами порушення яких є українські товари, а також можливість декларування товарів та транспортних засобів не тільки у митні режими "відмова на користь держави" та "знищення або руйнування", а й у митний режим, який передбачає випуск у вільний обіг;  єдина практика застосування судами законодавства при розгляді справ про ПМП та визначення строків накладення адміністративного стягнення;  ефективне запобігання та протидія контрабанді та ПМП на митній території України, що створить сприятливі та конкурентні умови для здійснення господарської діяльності | Посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення" |

### IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
| Альтернатива 1 | 1 | Наявність прогалин у законодавстві, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення ПМП;  невиконання постанов у справах про ПМП у частині стягнення штрафів та конфіскації предметів ПМП;  недотримання умов митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення";  низька ефективність застосування процедури компромісу у справах про ПМП |
| Альтернатива 2 | 4 | Розширення практики застосування компромісу в справах про ПМП, що знизить навантаження на судові органи;  усунення прогалин у законодавстві, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення ПМП;  створення умов для виконання у повному обсязі постанов у справах про ПМП;  сприяння додатковим надходженням до бюджету та мінімізації витрат бюджетних коштів на реалізацію та знищення товарів, які є предметами ПМП;  сприяння захисту добросовісної конкуренції без будь-яких витрат для господарюючих суб’єктів, які здійснюють правомірні зовнішньоекономічні операції |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності | Вигоди (підсумок) | Витрати (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
| Альтернатива 1  (1 бал) | Відсутні | Уникнення правопорушниками відповідальності за вчинення ПМП;  невиконання постанов в справах про ПМП у частині стягнення штрафів та конфіскації предметів ПМП;  недотримання умов митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення";  низька ефективність практики застосування компромісу у справах про ПМП (значні витрати бюджетних коштів на знищення та реалізацію предметів ПМП, при цьому відсутня можливість після добровільної сплати штрафних санкцій, сплати також у повному обсязі встановлених митних платежів та випуску товарів і транспортних засобів у вільний обіг) | Альтернатива 1 призведе до невиконання поставлених цілей державного регулювання інституту відповідальності за порушення митних правил та позбавить сумлінних суб’єктів господарювання ряду переваг |
| Альтернатива 2  (4 бали) | Розширення практики застосування компромісу у справах про ПМП, що знизить навантаження на судові органи;  усунення прогалин у законодавстві, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення ПМП;  створення умов для виконання у повному обсязі постанов у справах про ПМП;  сприяння додатковим надходженням до бюджету та мінімізації витрат бюджетних коштів на реалізацію та знищення товарів, які є предметами ПМП;  ефективне запобігання та протидія контрабанді та ПМП на митній території України та створення сприятливих і конкурентних умов для здійснення господарської діяльності | Посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення" | Альтернатива 2 забезпечить повною мірою досягнення поставлених цілей, оскільки в підсумку надає вигоду державі щодо захисту її економічних інтересів, та вигоду суб’єктам господарювання за умови дотримання вимог законодавства при здійсненні зовнішньоекономічних операцій |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг | Аргументи щодо переваги обраної альтернативи / причини відмови від альтернативи | Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта |
| Альтернатива 1  (1 бал) | Збереження існуючого стану сприятиме:  уникненню правопорушниками відповідальності за вчинення ПМП;  невиконанню постанов у справах про ПМП у частині стягнення штрафів та конфіскації предметів ПМП;  недотриманню умов митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення";  низькій ефективності практики застосування компромісу у справах про ПМП (значні витрати бюджетних коштів на знищення та реалізацію предметів ПМП, при цьому відсутня можливість після добровільної сплати штрафних санкцій, сплати також у повному обсязі встановлених митних платежів та випуску товарів і транспортних засобів у вільний обіг).  Загалом, збереження існуючого стану не забезпечить виконання поставлених цілей державного регулювання, що позбавить сумлінних суб’єктів господарювання ряду переваг | Відсутні |
| Альтернатива 2  (4 бали) | Внесення змін до Митного кодексу України, що пропонуються актом, забезпечать:  розширення практики застосування компромісу у справах про ПМП, що знизить навантаження на судові органи;  усунення прогалин у законодавстві, які дозволяють уникати відповідальності за вчинення ПМП;  створення умов для виконання у повному обсязі постанов у справах про ПМП;  сприяння додатковим надходженням до бюджету та мінімізації витрат бюджетних коштів на реалізацію та знищення товарів, які є предметами ПМП;  ефективне запобігання та протидію контрабанді та ПМП на митній території України та створення сприятливих і конкурентних умов для здійснення господарської діяльності.  Загалом, внесення змін до Митного кодексу України забезпечить виконання поставлених цілей державного регулювання, що надасть значну перевагу сумлінним суб’єктам господарювання при здійсненні зовнішньоекономічних операцій та захистить економічні інтереси держави | Відсутні |

**V. Механізми та заходи, що пропонуються для розв’язання проблеми**

Реалізація поставлених цілей державного регулювання забезпечується шляхом внесення змін до Митного кодексу України.

Заходами, які необхідно здійснити для реалізації вказаних цілей, є:

1) погодження законопроекту Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною регуляторною службою України, Міністерством юстиції України;

2) подання Міністерством фінансів України законопроекту на розгляд Кабінету Міністрів України;

3) внесення законопроекту Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України;

4) прийняття законопроекту Верховною Радою України;

5) підписання Закону Президентом України;

6) здійснення заходів з опублікування законопроекту.

Законопроектом пропонується:

поширити процедуру застосування компромісу на справи про ПМП, предметами правопорушення яких є українські товари, які експортуються з України, а також після сплати штрафу за вчинення правопорушення передбачити можливість декларування товарів та транспортних засобів у митний режим, який передбачає випуск товарів у вільний обіг (на цей час пропонується декларувати товар лише у митні режими "відмова на користь держави" та "знищення або руйнування");

встановити строк застосування адміністративного стягнення за ПМП з дня виявлення правопорушення;

посилити адміністративну відповідальність за порушення вимог митних режимів "транзит" та "тимчасове ввезення/вивезення";

у разі застосування конфіскації, передбачити як альтернативу вилученню товарів/транспортних засобів можливість стягнення їх вартості до державного бюджету, а також встановити, що конфіскація за рішенням суду застосовується незалежно від часу виявлення ПМП.

Вимоги зазначеного регуляторного акта не передбачають додаткових організаційних заходів з боку суб’єктів господарювання. Міністерству фінансів України необхідно внести зміни до наказу Міністерства фінансів України від 28.05.2012 № 697 «Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил», зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 18.06.2012 за № 985/21297.

**VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**

Реалізація норм законопроекту не потребує додаткових видатків з бюджету чи витрат громадян та суб’єктів господарювання, у разі дотримання ними встановлених законодавством митних правил.

**VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Строк дії регуляторного акта не обмежується у часі, що дасть змогу досягти цілей державного регулювання. Проект регуляторного акта набирає чинності через 45 днів з дня його офіційного опублікування, що відповідає вимогам статті 2 МК України.

**VIII. Показники результативності регуляторного акта**

Виходячи з цілей державного регулювання для відстеження результативності акта, обрано такі показники:

1) кількість громадян та суб’єктів господарювання, на яких поширюватиметься дія акта.

Дія регуляторного акта поширюватиметься нагромадян тасуб’єктів господарювання, що здійснюють переміщення товарів через митний кордон України;

2) додаткові кошти і час, що витрачатимуться громадянами та суб’єктами господарювання при виконанні вимог акта.

Не передбачається збільшення розміру коштів, що витрачатимуться суб’єктами господарювання та/або фізичними особами, пов’язаними з виконанням вимог акта;

3) рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

Рівень поінформованості громадян та суб’єктів господарювання – високий. Проект регуляторного акта розміщено на офіційному сайті Мінфіну ([www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)) та після прийняття буде опубліковано в офіційних джерелах.

Також результативність акта відстежуватиметься шляхом аналізу таких статистичних даних органів доходів і зборів:

кількість укладених мирових угод;

загальна сума коштів, внесених до державного бюджету за умовами мирової угоди;

кількість випадків декларування товарів/транспортних засобів у митний режим, який передбачає випуск у вільний обіг, після внесення до державного бюджету за умовами мирової угоди **коштів у сумі штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті МК України та/або вартості товарів, транспортних засобів, що підлягають конфіскації,** та загальна сума сплачених митних платежів при оформленні у відповідний режим;

загальна кількість складених протоколів про ПМП;

кількість постанов про накладення адміністративного стягнення у справах про ПМП;

кількість постанов про закриття провадження у справі про ПМП;

загальна сума стягнених штрафів та загальна вартість конфіскованих товарів/транспортних засобів;

кількість протоколів про ПМП, складених на підставі частини четвертої статті 470 МК України та частини третьої статті 481 МК України, та загальна сума стягнених штрафів та вартість конфіскованих товарів/транспортних засобів згідно з постановами у таких справах.

**IX. Заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта**

Базове відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватись протягом року після набрання ним чинності шляхом аналізу статистичних даних, отриманих від ДФС.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом шляхом аналізу статистичних даних, отриманих від ДВС, порівняно з показниками результативності, які були отримані при базовому відстеженні.

Періодичне відстеження буде здійснюватися раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, шляхом аналізу статистичних даних, отриманих від ДФС, порівняно із значеннями аналогічних показників, встановлених під час попередніх відстежень.

**В.о. Голови Державної**

**фіскальної служби України М.В. Продан**