

РОЗДІЛ 2. СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО
І МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИНАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ
ЯК СКЛАДНИКА ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІDIRECTIONS OF THE TRANSFORMATION OF THE STATE CUSTOMS
BUSINESS AS A COMPLEX OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY

УДК 342.951

Бугель Ю.В.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фундаментальних
та спеціальних дисциплін
Чортківський навчально-науковий
інститут підприємництва і бізнесу
Тернопільського національного
економічного університету

Чекаловська Г.З.

к.е.н., старший викладач,
доцент кафедри фундаментальних
та спеціальних дисциплін
Чортківський навчально-науковий
інститут підприємництва і бізнесу
Тернопільського національного
економічного університету

Buhel Julia

Chortkiv Educational and Scientific
Institute of Entrepreneurship and Business
of Ternopil National Economic University

Chekalovska Halina

Chortkiv Educational and Scientific
Institute of Entrepreneurship and Business
of Ternopil National Economic University

У статті розглянуто провадження державної митної справи в Україні. Визначено основні проблемні питання здійснення митної справи в Україні, серед них виокремлено внутрішні, вирішення яких знаходиться в компетенції Державної митної служби України (управлінські та технічні), та зовнішні, вирішення яких залежить також від інших органів державної влади (правові та функціональні). Обґрунтовано пріоритетні напрями модернізації митної справи в Україні, що відповідають сучасним запитам міжнародного простору в напрямі економічних відносин, зокрема: рекомбінація функцій митних органів, гармонізація митного законодавства відповідно до Міжнародної конвенції про спрощення митних процедур та Рамкових стандартів безпеки; максимальна автоматизація роботи митних процедур, яка передбачає застосування сучасного програмного й апаратного забезпечення та оптимізацію процесу електронного декларування; боротьба з корупцією.

Ключові слова: державна митна справа, економічне співробітництво, економічні інтереси, митні відносини, митний контроль, митна безпека, експорт, імпорт.

В статье рассмотрено внедрение государственного таможенного дела в Украине. Определены основные проблемные

вопросы осуществления таможенного дела в Украине, среди них выделены внутренние, решение которых находится в компетенции Государственной таможенной службы Украины (управленческие и технические), и внешние, решение которых зависит от других органов государственной власти (правовые и функциональные). Обоснованы приоритетные направления модернизации таможенного дела в Украине, отвечающие современным запросам международного пространства в направлении экономических отношений, в частности: рекомбинация функций таможенных органов, гармонизация таможенного законодательства в соответствии с Международной конвенцией об упрощении таможенных процедур в Рамочных стандартах безопасности; максимальная автоматизация работы таможенных процедур, которая предусматривает применение современного программного и аппаратного обеспечения и оптимизацию процесса электронного декларирования; борьба с коррупцией.

Ключевые слова: государственное таможенное дело, экономическое сотрудничество, экономические интересы, таможенные отношения, таможенный контроль, таможенная безопасность, экспорт, импорт.

The article outlines the directions of transformation of state customs as a component of foreign economic activity. It is determined that the customs business is a component of the system of state regulation in the sphere of foreign economic activity and the mechanism of customs policy implementation; the essential elements of the customs business are the procedure for moving goods and vehicles across the customs border of Ukraine, realizing their customs control and customs clearance, making customs payments and combating smuggling and violation of customs rules. It is noted that effective customs management is accompanied by strengthening of certain relations and increasing the efficiency of implementation of each element of customs. The main problematic issues of customs administration in Ukraine are distinguished, among which the internal ones, which are within the competence of the State Customs Service of Ukraine (administrative and technical), and the external ones, which also depend on other state authorities (legal and functional), are highlighted. Priority directions of customs modernization in Ukraine, which meet the contemporary requirements of international space in the direction of economic relations, are substantiated, in particular: recombination of functions of customs authorities (transition from the customs service as a purely fiscal authority to the controlling body, the basis of which is to ensure compliance with the customs legislation of Ukraine cases), harmonization of customs legislation in accordance with the International Convention on the Simplification of Customs Procedures and the Framework Security Standards; maximum automation of customs procedures, which involves the use of modern software and hardware and optimization of the process of electronic declaration (implementation of the concept of "single window", the use of the latest technical means of customs control); the fight against corruption; minimization of shadow foreign trade flows. Customs modernization elements are proposed that will simplify customs control procedures, which will reduce administrative pressure on honest members of the FEA and, at the same time, facilitate the cessation or elimination of illegal goods flows into the legal international trade.

Key words: state customs, economic cooperation, economic interests, customs relations, customs control, customs security, export, import.

Постановка проблеми. Державна митна справа є не тільки одним із найважливіших проявів державного суверенітету та невід'ємним чинником економічної самостійності України, а й відіграє важливу роль у наповненні державного бюджету під час виконання завдань щодо сприяння розвитку законної торгівлі та забезпечення національної безпеки України. При цьому

питання реформування сфери державної митної справи та створення оптимально скерованої та ефективно спроможної системи суб'єктів здійснення державної митної справи дотепер залишаються актуальними, важливими та затребуваними, особливо у світлі інтеграції України до європейського політичного, економічного та правового простору.

За таких обставин потребує поглибленого та комплексного дослідження проблематика, яка охоплює необхідність модернізації митної справи шляхом спрощення митних процедур та їх уніфікації з міжнародними стандартами та забезпечення ризиків, пов'язаних зі збереженням дієвого контролю над додержанням митного законодавства під час переміщення товарів через митний кордон України. Україна вже має низку зобов'язань перед світовою спільнотою щодо організації здійснення окремих митних процедур. Але не менш нагальною є проблема досягнення балансу інтересів як для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України, так і для її митних органів як представників держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні засади та практичні аспекти регулювання митної справи досліджувалися у працях зарубіжних та вітчизняних науковців: І. Бережнюка, А. Березного, М. Ваніна, А. Войцещука, Р. Вернона, В. Геєця, О. Гребельника, Д. Кейнса, С. Ліндера, А. Луцика, А. Маршалла, П. Пашка, А. Стельмашука та ін. Однак існує низка питань, які потребують більш детального дослідження, зокрема аналіз взаємовпливу зміни та спрощення митних процедур на обсяги зовнішньої торгівлі товарами, підходи до дослідження ефективності здійснення митної справи, створення механізму реалізації в Україні світової практики здійснення митної справи, враховуючи потреби суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та інтереси держави.

Постановка завдання. Мета і завдання дослідження полягає у комплексному дослідженні теоретико-методичних засад здійснення митної справи у системі державного регулювання ЗЕД, визначенні проблемних аспектів здійснення митної справи в Україні та обґрунтуванні пріоритетів її модернізації з урахуванням міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виокремлення пріоритетів у модернізації митної справи вимагає чіткої ідентифікації проблем, вирішення яких сприятиме забезпеченню відповідності організації митної справи в Україні міжнародним нормам та стандартам. Проблеми під час здійснення митної справи в Україні можна умовно диференціювати на правові та практичні, тобто такі, що мають пряме відношення до функціонування Державної митної служби України як системи державних органів, що безпосередньо здійснюють митну справу. До таких проблем, на нашу думку, передусім належать управлінські, функціональні та технічні. Крім того, проблемні аспекти здійснення митної справи в Україні нами пропонується систематизувати як внутрішні, вирішення яких знаходиться в компетенції Державної митної служби України (як правило, управлінські та технічні), та зовнішні, вирішення яких залежить також

від інших органів державної влади (як правило, правові та функціональні).

Необхідно зазначити, що правові проблеми, наприклад відсутність регламентації окремих повноважень у митних органів, які, на нашу думку, необхідні для ефективного здійснення митної справи, здебільшого автоматично призводять до практичних проблем. Так, навіть вирішення правової проблеми, тобто законодавча регламентація нових прав митних органів, неодмінним результатом буде мати технічні, управлінські або функціональні проблеми в короткостроковому періоді через брак практики здійснення таких повноважень. Тому поділ проблемних питань здійснення митної справи на правові та практичні проблеми є досить відносним і віднести конкретну проблему до суто правової чи практичної є не досить коректним. Разом із тим для полегшення аналізу проблемних аспектів здійснення митної справи пропонуємо притримуватися вищезазначеної систематизації.

Оцінюючи управлінські проблеми, слід зазначити, що існуючі проблеми торкаються здебільшого двох аспектів: недосконалої структури митних органів та відсутності дієвого контролю над реалізацією управлінських рішень. Протягом останніх років відбулося суттєве зменшення митних органів. Разом із тим, відповідно до МК України, низку рішень, зокрема щодо надання дозволів на ввезення товарів в окремих митних режимах, прийняття постанов у справах про ПМП, має приймати керівник митного органу або особа, яка його заміщує. Таким чином, без внесення відповідних змін у чинне законодавство суб'єкти ЗЕД стали заручниками необхідності погодження здійснення окремих митних процедур у керівництва митного органу, що знаходиться, як правило, в обласному центрі.

Здебільшого контроль здійснення управлінських рішень носить формальний характер. Такий контроль іноді зводиться до перевірки наявності створених у процесі виконання управлінського рішення документів. Разом із тим суть проведених заходів або зміст документів в окремих випадках не враховується.

Функціональні проблеми здійснення митної справи полягають у визначенні державою місця Державної митної служби України в системі інших державних органів. Функціональні проблеми виявляються як у функціях, які сьогодні покладені на митні органи, так і в функціях, які через різні причини держава не покладає на митні органи. Нині однією з найсерйозніших функціональних проблем, на наше переконання, є невиправдано високий рівень фіскальної спрямованості діяльності митних органів. Обмежена компетенція митних органів щодо здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг (так званий

пост-аудит) та відсутність прав на здійснення оперативно-розшукової діяльності – це ті стримуючі чинники ефективного виконання контролюючої та правоохоронної функцій митними органами.

Одним із пріоритетів модернізації митної справи в Україні має стати збалансування функцій, які здійснюють митні органи [1; 2]. Основною функцією, як у більшості держав, має стати контролююча. Посилення правоохоронної функції шляхом, зокрема, надання митним органам права на оперативно-розшукову діяльність має стати одним із тих важелів, які дадуть змогу забезпечити додержання інтересів держави в умовах спрощення митних процедур. Фіскальна спрямованість діяльності митних органів повинна стати наслідком здійснення митної справи та жодним чином не впливати на митні процедури. Очевидно, що виконання останнього пріоритету в умовах, коли податкові надходження, 40–57% від яких становлять митні платежі, є далекою перспективою України і цілком залежить від виходу національної економіки з кризи та зміни структури доходів державних фінансів.

Очевидно, що основним чинником, який впливає сьогодні на надходження митних платежів, є обсяг імпорту товарів, на зростання якого митні органи впливати об'єктивно не можуть. З огляду на це, принциповим, на наше переконання, є перехід від досвіду планування митних платежів, що має місце нині, до їх прогнозування. Крім того, функції та завдання Державної митної служби України значно ширші і не обходяться справлянням податків. На нашу думку, винятковий акцент на справлянні митних платежів, як підтверджує досвід інших країн, у тому числі ЄС, не повинен виступати основним завданням для сучасної митної служби, і це потрібно враховувати під час подальшої модернізації митної справи в Україні. Перехід від митної служби як суто фіскального органу до контролюючого органу, основою діяльності якого є забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи, має стати головним пріоритетом модернізації митної справи в країні. Разом із тим, на жаль, фіскальна спрямованість діяльності митної служби України на разі обумовлена, перш за все, кризовим станом економіки, дисбалансом у зовнішньоторговельних потоках, який зумовлює нарощення імпорту товарів в Україну. Це, вочевидь, віддзеркалюється на відповідних показниках діяльності державних податкової та митної служб України. За таких обставин визначені зміни діяльності митної служби України та її завдань можливі лише за відповідної зміни економічної ситуації в країні. Перехід від системи, коли необхідність виконання планових показників зумовлює використання додаткових форм митного контролю, до системи, коли справлені податки є результатом здійснення об'єктивно необхідних

форм та обсягів митного контролю, має стати одним з обов'язкових результатів трансформації митної справи в Україні.

Проблематика фіскальної спрямованості діяльності митних органів України яскраво помічається в практичних проблемах, з якими змушені стикатися учасники зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, проблемні питання визначення митної вартості товарів як бази оподаткування часто піднімалися країнами – членами СОТ. Окрім того, на недодержанні Україною міжнародних зобов'язань у сфері митної оцінки, а саме положень Угоди про використання статті VII ГАТТ 1994 р., також наголошувалося Європейською бізнес-асоціацією. Головним принципом даного міжнародного договору є те, що митна оцінка товарів має здійснюватися виключно на основі вартості операції щодо товарів, які імпортуються. Виняток становлять лише шість випадків описаних у зазначеній угоді, наприклад відсутній продаж товарів (тобто товари ввозяться за договором лізингу, бартеру тощо) або покупець та продавець є пов'язаними особами і такі стосунки позначилися на ціні товарів. Разом із тим, як наголошується представниками зазначених країн та організацій, Україною в деяких випадках недотримуються зазначені положення та вартість операції не приймається як основа для визначення митної вартості товарів у разі, коли відсутні передбачені зазначеною угодою застереження.

Одним із результатів фіскальної спрямованості діяльності митної служби України є наголошення на здійсненні митного контролю товарів саме під час їх випуску у вільний обіг, а не після їх випуску. Світова практика розвитку митної справи спрямована на здійснення митного контролю на основі методів аудиту [3], тобто не на перевірку, у тому числі огляд, самого товару під час його випуску у вільний обіг, а на перевірку бухгалтерської та фінансової документації після його випуску у вільний обіг. Такий підхід є очевидним результатом розвитку митної справи в умовах постійного зростання зовнішньої торгівлі товарами через той факт, що здійснювати фізичний контроль усіх товарів, які переміщуються через митний кордон України, не збільшуючи чисельність митної служби, неможливо.

Таким чином, українська практика, по-перше, не відповідає міжнародним зобов'язанням України, по-друге, не спрощує випуск товарів у вільний обіг, по-третє, є свідченням спрямованості держави на здійснення контролю під час прийняття рішення про випуск товарів у вільний обіг.

Попри те що нині вітчизняна практика засвідчує посилення невідповідних сучасній міжнародній практиці функцій митних органів, зокрема щодо фіскальних заходів, ціла низка необхідних процедур та дій залишається поза увагою процесів

модернізації митної справи. Зокрема, йдеться про обмежену компетенцію митних органів щодо здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг. Насамперед, відсутність чітко регламентованих прав митних органів на проведення виїзних перевірок платників податків; перевірок будь-яких суб'єктів господарювання, що розпоряджаються товарами, що були ввезені на митну територію України; стягнення податкового боргу.

Необхідно виділити ще одну проблему, яку, на нашу думку, слід вирішувати під час модернізації митної справи. Йдеться про відсутність повноважень у митних органів на здійснення оперативно-розшукової діяльності для виявлення товарів, що ввезені з порушеннями митних правил, каналів збуту та осіб, причетних до такого ввезення. На нашу думку, не викликає сумніву той факт, що ефективна боротьба з ПМП та контрабандою можлива лише на всьому етапі «життя товару», тобто з моменту прийняття рішення суб'єктом ЗЕД щодо ввезення такого товару до моменту використання такого товару останнім споживачем. Накопичення, аналіз та використання інформації про намір переміщення товарів із ПМП, отриманої з використанням системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних заходів, що здійснюються з використанням оперативних та оперативно-технічних засобів, є неодмінною компетенцією митних органів нинішньої держави, яка визнана, зокрема, країнами ЄС. Зазначена інформація також повинна слугувати основою формування бази даних іншого сучасного інструменту, який використовується для вибору потрібних форм митного контролю – системи аналізу ризиків. Окрім того, одержавши право на оперативно-розшукову діяльність, митні органи отримують можливість виявляти товари, переміщені через митний кордон поза митними контролем або з приховуванням від митного контролю, вже на внутрішньому ринку України, боротися з таким явищем зсередини. Разом із тим сьогодні в Україні, на наше переконання, боротьба з контрабандою та ПМП переважно носить характер фіксації вже вчиненого та виявленого правопорушення, тобто відсутній системний підхід до боротьби з правопорушеннями. Зазначене зумовлене в тому числі тим, що національним законодавством не визначено підходи, методи такої боротьби, внаслідок чого митні органи припиняють правопорушення на стадії його вчинення, тобто боротьба ведеться з наслідками ПМП, а не їх причинами.

Необхідно також зазначити, що головними показниками ефективності діяльності підрозділів митних органів, які здійснюють боротьбу з контрабандою та ПМП, сьогодні є кількість складених протоколів про ПМП і порушених кримінальних справ про контрабанду та розгляд таких показників у динаміці. Таким чином, виникає неймовірна ситуація, коли зростання чисельності порушених

справ, тобто зростання зафіксованих порушень митного законодавства, свідчить про поліпшення правоохоронної роботи митних органів. При цьому фактично не враховується та не оцінюється робота митних органів у напрямі профілактики та попередження здійснення ПМП.

Ефективність модернізації митної справи безпосередньо залежить від управлінського складника в зазначеному процесі та знешкодження тих проблем, які утримують модернізацію національної системи митної справи відповідно до світових стандартів.

До управлінських проблем, на нашу думку, належить недосконалість проходження державної служби в митних органах, результатом чого може стати некоректність здійснення митної справи. До цих аспектів слід віднести можливість зловживання становищем, зокрема корупційні правопорушення та відсутність гарантій проходження служби в митних органах.

Корупційні ризики в митних органах, тобто чинники, які можуть призвести до корупційних правопорушень, можуть стати причиною таких негативних результатів, як: зниження національної безпеки та захисту суспільства, втрата доходів держави через неправомірне звільнення від митного контролю, скорочення іноземних інвестицій унаслідок втрати державою міжнародного авторитету, підвищені витрати імпортерів, що в кінцевому підсумку несуться суспільством, уповільнювання міжнародної торгівлі та економічного зростання, зниження суспільної довіри та віри в державні інститути, зниження рівня довіри та співробітництва з митними адміністраціями інших країн тощо, зниження рівня добровільного дотримання митного законодавства та ін.

Під час розгляду проблемних аспектів здійснення митної справи в Україні неможливо оминути питання корупції в митних органах, наявність якої неодноразово констатувалася як на рівні засобів масової інформації, так і на рівні митної служби [4].

На наше переконання, ефективна боротьба з корупцією, у тому числі в митних органах, може здійснюватися за відповідного впливу на причини виникнення зазначеного явища. Беручи до уваги вже досліджені причини наявності корупції в державних органах [5] та адаптуючи їх до національної практики здійснення митної справи, можна виокремити головні причини існування корупції в митних органах (рис. 1).

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» поняття «корупція» визначене як використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей для отримання неправомірної вигоди [1]. Своєю чергою, у МК України визначено тракту-

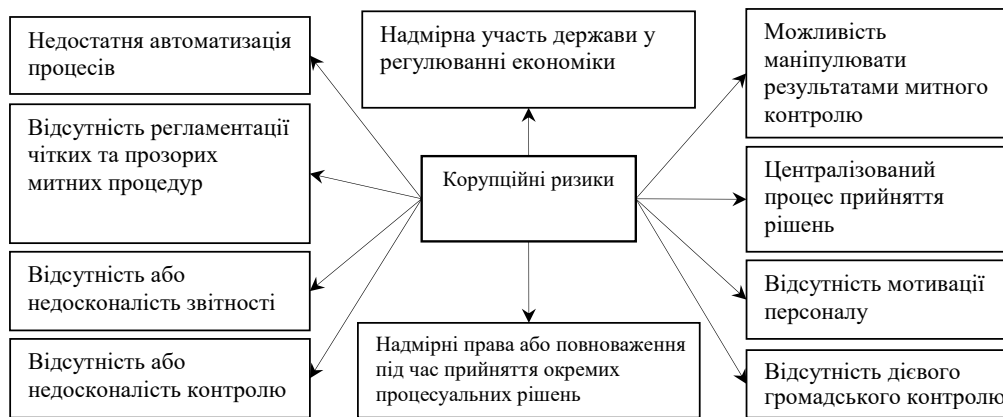


Рис. 1. Чинники, що зумовлюють корупційні ризики під час здійснення митної справи

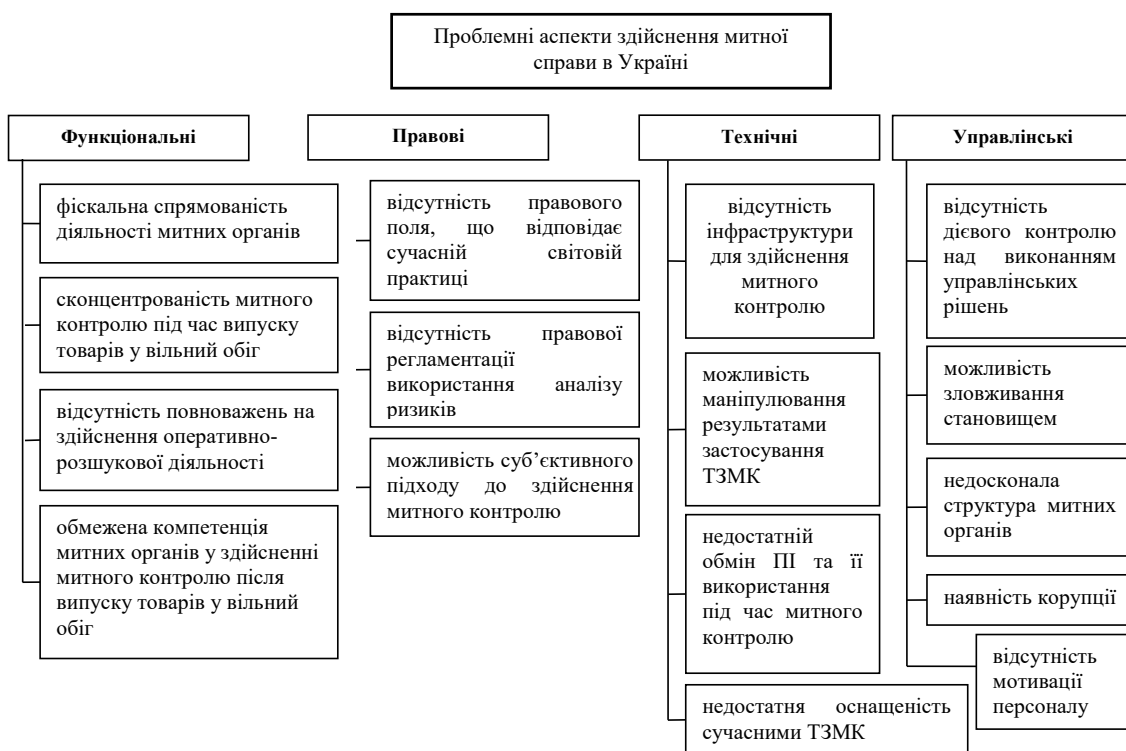


Рис. 2. Проблемні аспекти здійснення митної справи в Україні

вання «дій, спрямованих на переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон поза митним контролем», які зводяться до переміщення товарів через митний кордон, зокрема з використанням незаконного звільнення від митного контролю внаслідок зловживання службовим становищем посадовими особами митного органу. Положення даних законодавчих актів нерозривно пов'язують корупцію в органах, відповідальних за контроль транскордонних вантажів, та ввезення товарів поза митним контролем або з приховуванням від нього. Отже, на підставі комплексного дослідження практичної реалізації митної справи в Україні нами ідентифіковано проблемні аспекти

здійснення митної справи, які умовно систематизовано на функціональні, правові, технічні та управлінські (рис. 2).

Піддавши розгляду проблемні аспекти здійснення митної справи, які в тому числі є причиною порівняно низької ефективності здійснення митних процедур в Україні, цілком явною є необхідність розроблення конкретних заходів модернізації митної справи, які, з одного боку, вирішували б визначені проблеми, а з іншого – перетворювали б митну систему України на сучасний інститут, який здатний ефективно виконувати завдання, що нині стоять перед країною та світовою спільнотою. Вирішення визначених проблем повинно стати

напрямом трансформаційних змін митної справи, які спрямовані на її модернізацію.

Очевидними принципами модернізації митної справи є спрощення митних процедур як об'єктивна вимога розвитку міжнародної торгівлі, гармонізація митного законодавства, як адекватне реагування держави на глобалізаційні процеси та забезпечення додержання митного законодавства, яке зумовлене необхідністю захисту національних інтересів України. Виконання кожного із зазначених принципів передбачає відповідні методи, форми та інструменти, які в сукупності з сформульованими завданнями модернізації створюють інституційно-економічний механізм модернізації митної справи. Структурно-функціональні елементи механізму модернізації митної справи мають визначатися виходячи із завдання модернізації – забезпечення економічних інтересів держави в умовах інтеграції України в глобальний економічний простір та з урахуванням національної практики та проблемних аспектів здійснення митної справи (табл. 1).

Питання гармонізації митного законодавства та забезпечення його додержання повинні реалізовуватися шляхом імплементації положень міжнародних договорів та посилення відповідальності (як за ПМП, так і за корупційні правопорушення) з одночасним розширенням повноважень митних органів. Формою імплементації виступатиме правова трансформація національного законодавства, насамперед МК України, з метою регламентації у ньому положень міжнародних договорів, перш за все Кіотської конвен-

ції, та сучасної світової практики здійснення митної справи (Рамкових стандартів).

По-друге, посилення відповідальності за ПМП, а саме впровадження штрафів, які залежатимуть від вартості предмета ПМП, суттєво знизить стимули несумлінних учасників зовнішньоекономічних операцій до вчинення правопорушень. Своєю чергою, запровадження системи заохочень, яка також наряду залежатиме від вартості предметів ПМП, для посадових осіб, якими ці правопорушення виявлені, повинно підняти мотивацію персоналу митниці і, як результат, ефективність роботи митних органів у цьому напрямі.

Разом із тим водночас із вищезазначеними заходами має бути посилена відповідальність посадових осіб митних органів за прийняття незаконних рішень, перевищення повноважень, визначених законодавством, учинення корупційних правопорушень [1]. Виявлення та профілактику правопорушень посадовими особами митниць можливо забезпечити шляхом запровадження дієвого громадського контролю. Автоматизація митних процедур, яка розглядатиметься нижче, є передовим світовим досвідом щодо, зокрема, зниження корупційних ризиків.

Одним із головних напрямів модернізації митної справи має стати скорочення фіскальної спрямованості діяльності митних органів. І.Г. Бережною цілком вірно звертається увага на те, що фіскальна функція митних органів є конфліктною по відношенню до функції сприяння діяльності суб'єктів ЗЕД та правоохоронній функції [6]. Надмірне податкове навантаження на імпортерів

Таблиця 1

Структурно-функціональні компоненти механізму модернізації митної справи

Принципи	Методи	Форми	Інструменти
Спрощення митних процедур	Автоматизація митного контролю	Структурні зміни	Реалізація концепції «єдиного вікна»
			Електронне декларування
			Регламентація визначення форм митного контролю із застосуванням системи управління ризиками
			Забезпечення митної служби сучасними технічними засобами
	Перенесення митного контролю на етап після випуску товарів у вільний обіг		
Гармонізація законодавства	Імплементація положень міжнародних договорів	Правова трансформація	Внесення змін до законодавства України
			Обмін попередньою інформацією
			Посилення міжнародного митного співробітництва
			Здійснення спільного контролю
Забезпечення додержання митного законодавства	Посилення відповідальності	Зміна компетенції та відповідальності	Надання митним органам права на оперативнорозшукову діяльність
			Посилення відповідальності за вчинення ПМП
	Розширення повноважень митних органів		Посилення відповідальності за вчинення посадовими особами митних органів службових правопорушень
			Уведення системи заохочень посадових осіб, яка б залежала від вартості товарів, правопорушення за якими припинено

та, відповідно, фіскальний пріоритет діяльності митних органів є причинами відповідних проблем, з якими стикаються імпортери. Так, в окремих випадках [4] під час виконання прогнозних показників справляння митних платежів (які за своєю суттю є плановими) митні органи, усвідомлюючи, що планові показники на наступний місяць формуватимуться виходячи з фактичних показників звітного місяця, намагаються затримати митне оформлення товарів шляхом ініціювання додаткових заходів (направлення запитів щодо митної вартості, країни походження, класифікації товарів, які можуть розглядатися до 10 днів). У такому разі здійснити митне оформлення товарів стає практично неможливим.

Як наслідок забезпечення виконання планових показників із митних платежів постає питання коректності обчислення бази оподаткування – митної вартості, а також інших характеристик товарів, які впливають на митні платежі: коду товарів, їх країни походження тощо.

Окрім того, враховуючи, що митні платежі є непрямими податками, надмірний контроль та упереджений підхід до визначення їхнього розміру відповідно віддзеркалюється на ціні імпортованих товарів на внутрішньому ринку. Враховуючи зазначене, підходи до визначення митними органами розміру митних платежів через, зокрема, визначення їх бази оподаткування або ставки мають бути максимально осмисленими.

Однією з найгостріших проблем, з якою стикалися останні декілька років українські імпортери товарів, є підхід митних органів до визначення митної вартості товарів. Дана проблема констатувалася як безпосередньо імпортерами, так і їх асоціаціями, зокрема Європейською бізнес-асоціацією, дипломатичними представництвами країн-експортерів, а також країнами-експортерами в рамках діяльності інститутів Світової організації торгівлі. Так, Норвегією, ЄС, Канадою та США порушено питання дотримання Україною зобов'язань, узятих під час вступу до СОТ, щодо дотримання принципів митної оцінки, що підтверджує вагомість змін у відповідній практиці застосування в Україні.

Слід зазначити, що порядок та методи визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, встановлені МК України і базуються на положеннях Угоди про застосування статті VII ГАТТ. Робочою групою з питань вступу України до СОТ було розглянуто національне законодавство з питань митної оцінки. За результатами такого аналізу зауваження до норм законодавства з питань митної оцінки з боку СОТ відсутні. Розділ «Митна оцінка» погоджений експертами робочої групи. Таким чином, «методологія СОТ щодо визначення митної вартості» імплементована у національне законодавство повною мірою. Разом із тим слід відзначити,

що даною угодою сформульовано лише загальне право митних органів упевнитись в істинності або точності поданих документів для підтвердження заявленої митної вартості та обов'язок імпортерів сприяти цьому. Порядок здійснення контролю митної вартості митними органами визначається кожною країною-членом окремо.

Слід констатувати, що в Україні, виходячи з визначених пріоритетів діяльності митної служби країни та досвіду ведення бізнесу, склалася самобутня система контролю правильності визначення митної вартості.

З одного боку, митні платежі є вагомим джерелом доходів державного бюджету, а недопущення заниження бази оподаткування є визначальним завданням митних органів. З іншого боку, слід підкреслити, що, виходячи з даних спеціальної митної статистики, додаткові надходження від коригування митними органами митної вартості товарів протягом 2008–2018 рр. становили лише 2,4–5,8% від загального обсягу митних платежів.

Відповідно до міжнародних договорів з питань митної оцінки, митна вартість має базуватися, за винятком окремих випадків, на ціні, що була фактично сплачена або підлягає сплаті. Таким чином, митні органи повинні приймати заявлену митну вартість незалежно від її розміру за наявності достатніх доказів (рахунок-фактура, банківські платіжні документи тощо), що вона базується на ціні товарів. Разом із тим в умовах значної тінізації економіки України в окремих випадках легковажно очікувати від учасників зовнішньоекономічних операцій декларування дійсної вартості товарів, що імпортуються. Тим більше в умовах обмеженої, на нашу думку, компетенції митних органів, а також недостатньої міжвідомчої взаємодії з правоохоронними органами та органами, що здійснюють фінансовий моніторинг та валютний контроль. Існують чисельні схеми приховування дійсної вартості товарів та, відповідно, заниження/завищення їхньої митної вартості. При цьому несумлінні імпортери можуть як занижувати дійсну вартість для скорочення митних платежів, так і завищувати її для виведення валюти за кордон або підвищення ціни реалізації на внутрішньому ринку деяких товарів, наприклад лікарських засобів [7].

Таким чином, Україна знаходиться у ситуації, в якій, з одного боку, необхідно дотримуватися взятих міжнародних зобов'язань, з іншого – не допустити зловживань під час визначення митної вартості, ризик яких, за безумовного прийняття фактично сплаченої ціни, значно зростає.

Виходячи з наявної проблематики, пропонуємо такий порядок здійснення митної оцінки товарів, що імпортуються, дотримання якого, на нашу думку, дасть змогу вирішити головні проблеми у цій сфері та ослабити надмірний фіскальний тиск

на імпортерів через перенесення контролю на стадію після випуску товарів у вільний обіг.

Передусім визначення митної вартості та контроль правильності її визначення слід умовно поділити на три частини: методологічну, що здійснюється декларантом та перевіряється митним органом, контрольну та аналітичну, що здійснюються митними органами у взаємодії, за необхідності, з іншими органами.

Під час методологічного етапу декларантом вибирається відповідний метод визначення митної вартості, який здебільшого ґрунтуватиметься на вартості операції, визначається митна вартість та подаються відповідні документи для її підтвердження. Митним органом, своєю чергою, перевіряється можливість застосування вибраного декларантом методу та включення усіх передбачених складників до митної вартості (рис. 3).

Основні контрольні заходи повинні здійснюватися після випуску товарів у вільний обіг, таким чином, під час прийняття рішення про випуск товарів – контрольний етап (рис. 4) – митний орган повинен визначити ризики заниження митної вартості. Під час контрольного етапу виконується зіставлення заявленої митної вартості з митними вартостями ідентичних/подібних товарів та наявною у митного органу ціною інформацією.

При цьому виявлені відмінності в жодному разі не повинні бути основами для неприйняття вибраного декларантом методу. Істотні відхилення заявленої митної вартості від зазначених показників є лише джерелом індикаторів ризиків та формування завдання на заходи, що повинні вживатися після митного оформлення. На наше переконання, зазначений етап повинен бути щонайбільшою мірою автоматизованим та обмежуватися участю посадових осіб митного органу тільки під час аналізу наданих документів.

Разом із тим слід зазначити, що формалізувати ознаки ідентичності/аналогічності товарів для автоматизації їх пошуку в базі даних – надзвичайно складне завдання, яке потребує контролю над належним заповненням митної декларації в частині опису оцінюваних товарів (комерційної назви, артикула, істотних характеристик тощо), а також їх систематизації та визначення країни походження товарів. Головною метою зазначеного етапу є виявлення найбільш ризикових операцій та, відповідно, концентрація уваги на них після випуску оцінюваних товарів у вільний обіг. Отже, випуск товарів у вільний обіг повинен відбуватися без затримок на етапі контролю правильності визначення митної вартості. Найбільш обтяжною для імпортера процедурою під час контрольного

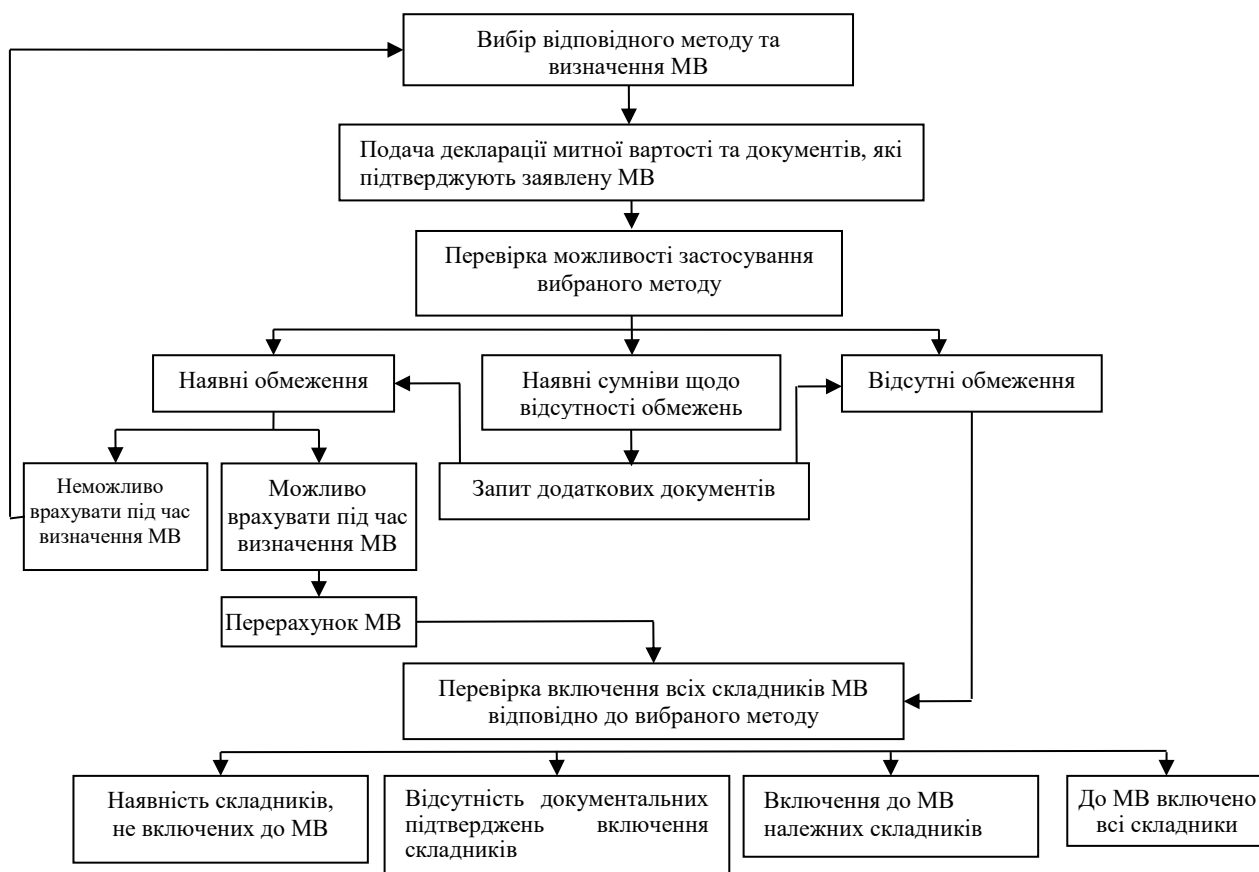


Рис. 3. Методологічна частина визначення митної вартості товарів, що імпортуються

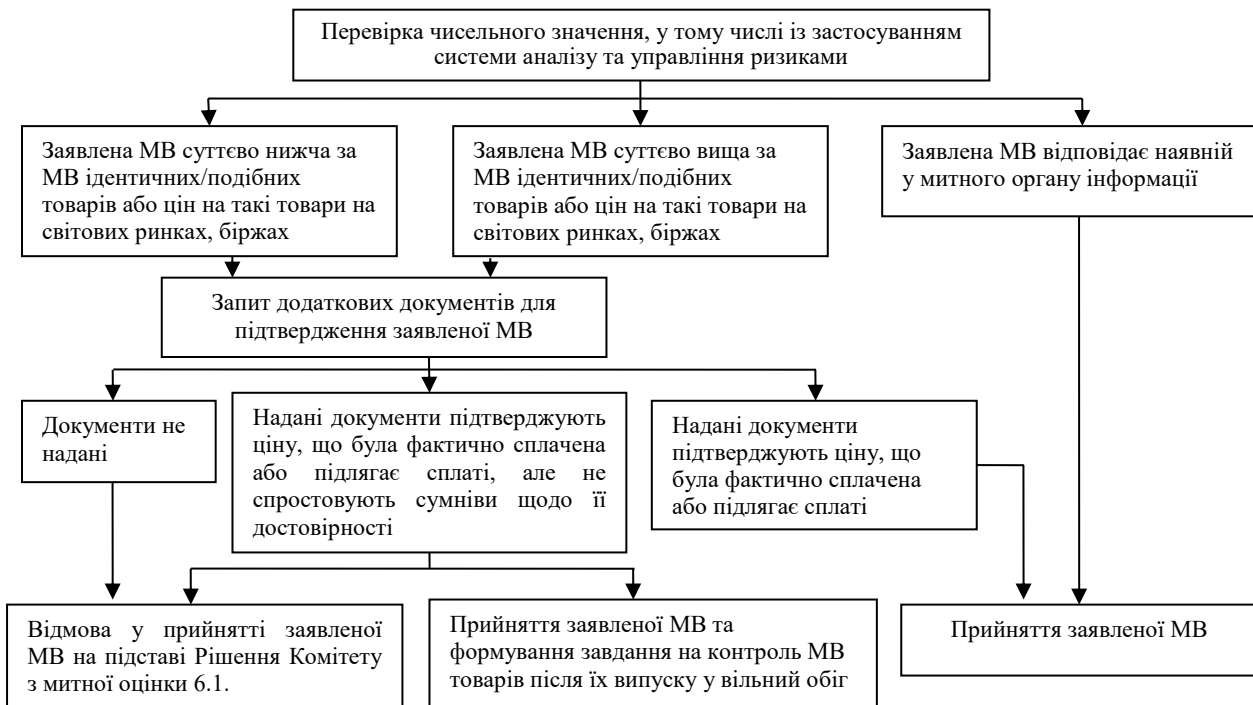


Рис. 4. Контрольний етап визначення митної вартості товарів

етапу є необхідність надання додаткових документів для підтвердження заявленої митної вартості. На нашу думку, для уникнення збільшення часу на контрольні процедури необхідно визначити можливість випуску товарів у вільний обіг під зобов'язання декларанта/імпортера надати запитані документи протягом визначеного терміну після здійснення митного оформлення за заявленою ним митною вартістю. При цьому митним органом може бути визначено обсяг достатньої для сплати митних платежів гарантії. Такий підхід цілком відповідатиме меті спрощення митних формальностей із паралельним забезпеченням додержання інтересів держави.

Аналітичний етап контролю має здійснюватися на двох рівнях: регіональному та центральному. Якщо на регіональному рівні пропонується аналізувати всі операції з товарами, митна вартість яких значно вища/нижча (різниця з урахуванням стандартних знижок може становити 30–40% залежно від виду товару, таким чином, відхилення вище 30–40% можна вважати значним) за наявну у митного органу цінову інформацію, то на центральному рівні слід сконцентруватися на 4–5% декларацій (виходячи із загальної кількості митниць), які було відібрано для аналітичного етапу та надалі, на регіональному рівні, визначено прийнятність заявленої митної вартості. Крім того, на аналітичний етап доцільно також вибірково спрямовувати операції, щодо яких ризики відсутні.

За результатами аналітичного етапу митним органом або остаточно приймається заявлена

митна вартість, або ініціюється один із таких заходів: формування ризику заниження митної вартості, проведення перевірки систем звітності на підприємстві, проведення оперативно-розшукових заходів, надсилання до митних органів країни експорту відповідних запитів.

Запропонований механізм контролю правильності визначення митної вартості має стати певним шаблоном для інших заходів митного контролю, таких як контроль правильності класифікації товарів, визначення країни походження тощо. Як приклад розглянуто саме контроль митної вартості у зв'язку з тим, що для сучасної Державної митної служби України такий захід є найбільш складним, багатограним, адже піддається аналізу значний масив документації, який супроводжує зовнішньоекономічну операцію.

Разом із тим ризик активізації застосування тіньових схем під час спрощення митних формальностей, на нашу думку, є достатньо великим. Забезпечити захист економічних інтересів держави можливо виключно з посиленням аналітично-пошукової роботи митних органів та розширенням повноважень щодо здійснення контрольної та правоохоронної функцій. При цьому загальновізнаною у світі є організація митного контролю, який ґрунтується на таких принципах:

1. Зосередження контролю на найбільш ризикових операціях. Для впровадження зазначеного принципу митна служба має розробити та запровадити систему аналізу та управління ризиками з постійним оновленням інформації, яка використовується для функціонування цієї системи.



Рис. 5. Аналітичний етап контролю правильності визначення митної вартості товарів, що імпортуються

2. Максимальне спрощення митних формальностей для учасників зовнішньоекономічних операцій, до яких установлений високий ступінь довіри.

3. Контроль повинен базуватися на методах аудиту.

4. Контрольні процедури здійснюються за принципами «єдиного офісу» та «єдиного вікна», тобто єдиного каналу подачі зовнішньоекономічної документації.

5. Взаємне визнання митними органами результатів здійсненого контролю. Неодмінною умовою такого співставлення є обмін митною, так званою попередньою, інформацією про товари і транспортні засоби, щодо яких здійснений контроль.

6. За можливості у пунктах пропуску через державний кордон повинен здійснюватися спільний контроль із посадовими особами суміжної держави.

Необхідно зазначити, що неодмінною умовою досягнення позитивних результатів організації контролю над запропонованою вище моделлю є максимальна автоматизація цих процесів, яка передбачає як застосування сучасного програмного та апаратного забезпечення митними органами, так і оптимізацію процесу електронного декларування.

Висновки з проведеного дослідження. Дослідження проблемних аспектів здійснення митної справи в Україні дало змогу визначити основні пріоритети її модернізації. Отже, основними напрямками даної модернізації повинні стати: рекомбінація функцій митних органів, гармонізація митного законодавства відповідно до Міжнародної конвенції про спрощення митних процедур та Рамкових стандартах безпеки; максимальна автоматизація роботи митних процедур, яка передбачає застосування сучасного програмного й апаратного забезпечення та оптимізацію процесу електронного декларування; боротьба з корупцією тощо.

Структурними компонентами інтегративної моделі модернізації митної справи повинні стати:

- система принципів (спрощення митних процедур, гармонізація законодавства, гарантування дотримання митного законодавства);
- система форм (організаційні та структурні зміни, трансформація нормативно-правової бази);
- система методів (автоматизація митного контролю, оптимізація інфраструктурного забезпечення митної служби, імплементація положень міжнародних договорів, посилення відповідальності за ПМП, розширення повноважень митних органів);
- система інструментів (реалізація концепції «єдиного вікна», перенесення митного контр-

олю на етап після випуску товарів у вільний обіг, застосування новітніх технічних засобів митного контролю, внесення змін до законодавства України, здійснення спільного контролю, обмін попередньою інформацією, надання повноважень на оперативно-розшукову діяльність). Ураховуючи вищезазначене, комплексне впровадження запропонованих елементів модернізації митної справи дасть змогу спростити контрольні процедури митних органів, що зменшить адміністративний тиск на сумлінних учасників ЗЕД та водночас сприятиме припиненню або виведенню нелегальних товарних потоків у русло законної міжнародної торгівлі через попередження та неможливість застосування найбільш розповсюджених тінювих схем.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Спрощення митних і адміністративних процедур. Програма сприяння розвитку торгівлі та транспорту в країнах Південно-Східної Європи : посібник. Київ : ДМСУ, 2006. 45 с.
2. De Wulf L., Sokol J. Customs Modernization Initiatives. *The International Bank for Reconstruction and Development*. 2004. 132 p.
3. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : міжнародний договір України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 71. С. 7–11.
4. Офіційний сайт Європейської бізнес-асоціації. URL : <http://www.eba.com.ua>. (дата звернення: 10.07.2019).
5. Лозбенко Л. Борьба с коррупцией в таможенной сфере как фактор, стимулирующий торговлю. *Упрощение процедур торговли: Распределение выгод от процесса глобализации в новых условиях безопасности*. Женева : ЕЭК ООН, 2004. С. 172–178.
6. Бережнюк І.Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва : автореф. дис. ... док. екон. наук : 08.00.02. Київ, 2010. 32 с.
7. Антипов К. Обеспечение контроля таможенной стоимости – одна из фундаментальных проблем. *Таможня*. 2006. № 9. С. 13–18.

REFERENCES:

1. Sproshchennia mytnykh i administratyvnykh protsedur. Prohrama spriyannia rozvytku torhivli ta transportu v krainakh Pivdenno-skhidnoi Yevropy : posibnyk [Simplification of customs and administrative procedures. Trade and Transport Promotion Program for South-East Europe]. Kyiv: DMSU, 2006. (in Ukrainian)
2. De Wulf L., Sokol J. (2004) Customs Modernization Initiatives. *The International Bank for Reconstruction and Development*.
3. Mizhnarodna konventsiya pro sproshchennya i harmonizatsiyu mytnykh protsedur : mizhnarodnyy dohovir Ukrainy [International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures: international treaty of Ukraine]. *Ofitsiynny visnyk Ukrainy*. 2011. pp. 7-11. (in Ukrainian).
4. Ofitsiynyi sait Yevropeiskoi biznes asotsiatsii [Official site of the European Business Association]. Available at: <http://www.eba.com.ua>. (accessed 10 July 2019).
5. Lozbenko L. (2004) Bor'ba s korrupciej v tamozhennoj sfere kak faktor, stimulirujushhij torgovlju. Uproshhenie procedur torgovli: Raspredelenie vygod ot processa globalizacii v novyh uslovijah bezopasnosti. [Trade Facilitation: Sharing the Benefits of Globalization in the New Security Environment]/ Zheneva : EJeK OON. pp. 172 – 178.
6. Berezhnjuk I.G. (2010) Rozvitok sistemi mitnogo reguljuvannja Ukraini v umovah rozshirennja mizhnarodnogo spivrobitnictva. [Development of the system of customs regulation of Ukraine in the conditions of expansion of international cooperation] (PhD Thesis), Kyiv.
7. Antipov K. (2006) Obespechenie kontrolja tamozhennoj stoimosti – odna iz fundamental'nyh problem. [Ensuring customs value control is one of the fundamental problems] *Tamozhnja*. pp. 13 – 18.