

П. В. Пашко, доктор економічних наук,
почесний доктор Академії митної служби України

УДОСКОНАЛЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

Подано результати досліджень автора щодо вдосконалення митної справи в Україні в умовах прийняття нового Митного кодексу та створення Міністерства доходів і зборів України.

Представлены результаты исследований автора по усовершенствованию таможенного дела в Украине в условиях принятия нового Таможенного кодекса и образования Министерства доходов и сборов Украины.

The results of the author's research of improving customs in Ukraine under conditions of the New Customs Code acceptance and the Ministry of Incomes and Fees of Ukraine creation are represented.

Ключові слова. Митна справа, митні інтереси, призначення, завдання.

Вступ. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1], підготовленій Комітетом з економічних реформ при Президенті України, у розділі “Реформування митних процедур” для спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення запропоновано здійснювати подальшу модернізацію митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема EC Customs Blueprints (Митні прототипи) [2].

Указом Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 [3] Державна митна служба України ліквідована шляхом приєднання до новоствореного Міністерства доходів і зборів України, яке є її правонаступником [4].

Основні завдання митної служби, які було визначено ст. 544 Митного кодексу України [5], включені до завдань Міністерства доходів і зборів (п. 4 Указу Президента України від 18.03.2013 № 141/2013 [4]).

Важливим для організації роботи Міністерства доходів і зборів та митниць як його територіальних органів є визначення та своєчасне корегування пріоритетних напрямків розвитку. У свій час Держмитслужба підготувала Концепцію реформування своєї діяльності “Обличчям до людей” [6]. За роки, що минули з початку її реалізації, частину заходів було виконано, частину відкориговано, велика кількість перспективних ідей знайшла своє законодавче закріплення в новому Митному кодексі України [5].

Важливою складовою національної безпеки України є митна безпека [7]. Реформування митної справи в умовах загроз, що виникають, впливає на показники забезпечення митних інтересів держави. Митні інтереси, які є пріоритетними для Міністерства доходів і зборів України в напрямку організації та здійснення митної справи, ще остаточно не визначено. Тому дослідження цих процесів актуальне та своєчасне. В умовах формування конкурентоспроможної економіки для Міністерства доходів і зборів України важливо забезпечити формування й реалізацію державної податкової, митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів і в такий спосіб гарантувати безпеку інтересів держави та наповнення державної скарбниці.

Визначення механізмів реалізації митної політики досить поширено в науковій літературі, навчальних посібниках через значну увагу, яку приділяють цьому питанню держава, громадські організації, різні партії, рухи, науковці.

© П. В. Пашко, 2013

Пошук і розробку методів наукової оцінки процесів формування митної безпеки, методичних підходів та практичних рекомендацій до механізмів формування митної діяльності відображено в працях таких учених, як І. Г. Бережнюк [8], А. Д. Войцешук [9], О. Б. Єгоров [10], Т. І. Єфименко [11], С. В. Ківалов [12], А. А. Мазаракі [13], Н. В. Мережко [13], В. І. Мунтіян [14], Ю. Є. Петруня [15], П. Я. Пісної [16], Д. В. Приймаченко [17], Н. В. Пригульська [13], В. В. Ченцов [18] та ін.

Постановка завдання. Мета статті – визначення окремих принципів формування діяльності Міністерства доходів і зборів України з урахуванням вимог нового Митного кодексу та в умовах реорганізації митної системи України.

Результати дослідження. Однією з особливостей чинної адміністративної системи є її концептуальна статичність. Органи виконавчої влади мають компетенцію, тобто сектор державної політики, за який вони відповідають, і завдання, тобто перелік постійних завдань, обов'язкових до виконання. Але на програмному рівні не закладаються динамічні ознаки адміністративної системи, зокрема місії (призначення), – основний напрямок розвитку певного сектора державного управління та цілі міністерств, тобто перелік завдань, які міністерство має виконати через певний строк [19].

Світова практика свідчить про різноманітність форм закріплення динамічних ознак. Наприклад, у США – це плани міністерств, що розробляються на виконання закону про оцінку результатів ефективності Уряду від 1993 р. (Government Performance Act of 1993). У Російській Федерації – це програми уряду та документи під назвою “Основні напрямки роботи міністерства”, що ухвалюються урядом кожні три роки.

В Україні розглядалися такі варіанти: 1) місії та цілі міністерств закріплюються в Програмі Уряду і розвиваються у відповідних програмах міністерств; 2) місії визначаються в положеннях про орган. В Указі Президента України “Про Міністерство доходів і зборів України” [4] затверджено Положення про назване міністерство, де зазначено, з яких питань Міністерство є головним у системі органів виконавчої влади, але не вказано його призначення.

Митний кодекс визначив призначення митної служби України – створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Це призначення може стати також призначенням Міністерства доходів і зборів України в частині формування механізмів адміністрування митних платежів у ході реалізації єдиної митної політики. Мета розвитку митної справи в Україні на даному етапі – досягнення такого рівня митного адміністрування, який забезпечить його високу ефективність за зовнішньої простоти і швидкості оформлення. Цей принцип може бути реалізовано шляхом застосування новітніх технологій інформаційного митного контролю на основі системи автоматизованого управління ризиками, централізованого митного оформлення та постаудит-контролю.

Міністерство доходів і зборів України (Міндоходів) зобов'язане створити автоматизовану систему, яка зможе визначити платників податків – суб'єктів ЗЕД, що підлягають спрощеному контролю, й таких, що потребують у кожному конкретному випадку посиленого митного контролю.

Критерії визначення спрощеного контролю такі: ведення суб'єктом ЗЕД діяльності відповідно до стандартів безпеки ланцюга поставок, здійснення ними відповідних інвестицій у сферу зміцнення систем безпеки підприємства, достовірність поданої до митниці інформації, чесне декларування і сплата митних платежів у повному обсязі протягом тривалого часу.

Стосовно таких суб'єктів ЗЕД Міндоходів повинно зобов'язатися на довіру відповідати довірою, яка відповідно до законодавства дасть переваги в скороченому обсягу інформації, що подається митницям Міндоходів з метою митного оформлення, прискорення проходження через митниці товарів незначного ризику, зниження кількості та глибини митних перевірок, пріоритетності митного оформлення в умовах форс-мажорів, унеможливить упередженість. Максимальною формою довіри має стати законодавче визначення можливості

подання митницям Міндоходів інформації про переміщені через митний кордон товари без їх фізичного пред'явлення працівникам Міндоходів, які служать у митницях.

Довіра не виключає для Міндоходів проведення вибіркового контролю суб'єктів ЗЕД, які отримали від держави право на спрощений контроль. Ця умова базується на необхідності забезпечення балансу пріоритетів між обсягом митного контролю та його спрощенням.

Цей баланс досягається автоматизацією процесів митного контролю на базі отримання максимально можливого обсягу інформації про ланцюги поставок товарів; їх стан, вартість, вагу та інші характеристики на цьому ланцюгові; відповідність товарів показникам, заявленим митниці Міндоходів; достовірність відомостей про відправників, продавців та отримувачів товару; добросовісність працівників Міндоходів, що здійснюють митне оформлення цих товарів, перевізників, декларантів, власників і керівників митних складів, терміналів тощо.

Новий Митний кодекс України надав повноваження і створив можливість для реформування митної справи за зазначеним принципом. Митна служба України здійснила кроки в напрямку реалізації зазначених принципів шляхом прийняття Концепції реформування діяльності митної служби "Обличчям до людей" з визначенням терміну її реалізації до 2015 р. [6]. Нові завдання, що виникають у процесі забезпечення високих соціальних стандартів для населення, захисту інтересів вітчизняного бізнесу на міжнародній арені, сприяння підвищенню інвестиційної привабливості національних підприємств для іноземних партнерів, змушують Міндоходів формувати свою діяльність, зберігаючи незмінними основні принципи реформування.

Сучасним викликом для Міндоходів України стала можливість отримання та передавання митної інформації в електронному вигляді в режимі реального часу між країнами, митницями, суб'єктами ЗЕД і використання цієї можливості потенційними порушниками митного законодавства. Міндоходів у сучасних умовах мусить не лише надійно захистити свою інформацію, але й використовувати ці можливості в митних технологіях, створювати технічні системи для реалізації цього сучасного механізму.

Побудова технологій митного контролю товарів для прийняття автоматизованих рішень на основі обробки значних масивів інформації передбачає наявність:

- системи договорів про отримання інформації з різних джерел;
- каналів для отримання on-line інформації;
- системи збирання, зберігання та обробки інформації;
- системи, яка дозволить приймати електронні митні декларації через мережу Інтернет;
- сучасних методик обробки та аналізу інформації (економічної, товарознавчої, статистичної, біржової, оперативної тощо) зі світового виробництва, товаропотоків, фінансових схем розрахунків, стану товарів на ланцюгах поставок тощо для визначення груп ризиків;
- підрозділів, які аналізують результати обробки інформації, готують профілі ризиків і проекти управлінських рішень, а також формують пропозиції щодо розробки профілів ризиків та інших заходів з управління ризиками;
- інтегрованого інформаційного середовища Міндоходів;
- системи управління ризиками на всіх етапах митного контролю від моменту отримання попередньої інформації про товари, заплановані до переміщення через митний кордон, до закінчення митного оформлення;
- суб'єктно-орієнтованих профілів ризику, спрямованих на контроль осіб з низьким ступенем довіри (на основі історії результатів митних перевірок, запитів, наявних відомостей тощо);
- потужної системи постаудит-контролю із законодавчо визначеними суб'єктами, які можуть такий контроль здійснювати;
- механізму взаємного використання інформації між Міндоходами та податковими органами про вироблення, переміщення та реалізацію товарів на території країни;

– системи визначення доброчесності працівників Міндоходів, що здійснюють митне оформлення товарів, перевізників, декларантів, власників, керівників митних складів та терміналів з використанням зазначеної інформації під час корегування форм митного контролю тощо.

Ураховуючи сучасні загрози та виклики, пріоритети діяльності Міністерства доходів і зборів України у напрямках удосконалення митної справи мають базуватися на таких завданнях.

1. Забезпечення повноти надходжень до бюджету доходів, визначених Законом України “Про Державний бюджет України на 2013”:

1) розширити на основі попереднього аналізу й прогнозування результативності перевірок сферу застосування аудиторського контролю в митній справі. Законодавчо визначити суб’єктів, які можуть такий контроль здійснювати;

2) забезпечити наповнення інформаційної бази даних суб’єктів ЗЕД відомостями про їх взаємовідносини з митницями Міндоходів у ході зовнішньоекономічної діяльності;

3) розробити критерії ризиків, за результатами аналізу яких здійснюватиметься відбір митницями Міндоходів потенційних об’єктів постаудит-контролю, що забезпечить неупереджене, справедливе та однакове ставлення до всіх учасників зовнішньоекономічних операцій;

4) продовжити вдосконалення процедури адміністрування митних платежів з урахуванням вимог і правил міжнародної практики. Розширити перелік способів сплати митних платежів;

5) вивести на новий рівень єдину систему аналізу, звітності і прогнозування надходження митних платежів;

6) упровадити пілотний проект “Електронний митний аудит”.

2. Забезпечення простого, швидкого, ефективного митного контролю та оформлення:

1) увести технології митного контролю, які на законодавчому рівні встановлять обов’язкове прибуття товарів для митного оформлення виключно в місця, де розміщено підрозділи митниць – територіальних органів Міндоходів;

2) розробити сучасні технології митного контролю, які дадуть законну можливість державному інспекторові враховувати автоматизоване рішення про випуск товарів у відповідний митний режим без використання додаткових форм митного контролю, запровадити автоматичне визначення обсягу процедур, які мають бути застосовані до товару;

3) увести митні технології, які забезпечать отримання повної попередньої інформації з усіх видів транспорту;

4) увести на всіх етапах митного контролю від моменту отримання попередньої інформації про товари, заплановані до переміщення через митний кордон, до закінчення митного оформлення процедури застосування системи форматно-логічного контролю та управління ризиками для безперервного контролю товарів по всьому логістичному ланцюгу їх переміщення;

5) запровадити з урахуванням досвіду Європейського Союзу систему спеціальних спрощень для добросовісних українських підприємств з наданням їм статусів “уповноважених економічних операторів”, “уповноважених відправників”, “уповноважених отримувачів” та ін.;

6) запровадити спільний з митними органами суміжних держав контроль в окремих пунктах пропуску за принципом “однієї зупинки”;

7) забезпечити в митницях Міндоходів та на централізованому рівні практичне застосування інформації про переміщення в морських портах контейнерів з товаром, що перетинають митний кордон;

8) визначити обсяги інформації, яку може бути використано в системах митного контролю; можливі джерела їх надходження; суб’єктів, які володіють необхідною для митниці Міндоходів інформацією; провести організаційно-правові дії щодо отримання інформації від певних джерел;

9) перейти на стовідсоткове декларування товарів в електронному вигляді, реалізуювши з цією метою комплекс організаційно-нормативних заходів;

10) запровадити інтегровану централізовану автоматизовану систему митного оформлення товарів із системою автоматичної реєстрації митних декларацій;

11) увести в практичну експлуатацію системи електронного міжвідомчого обміну інформацією;

12) упровадити принцип єдиного вікна, за якого контроль за дотриманням обмежень щодо переміщення окремих товарів через митний кордон України здійснюється із застосуванням єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи митних органів та органів виконавчої влади, що видають дозвільні документи та здійснюють відповідні види державного контролю;

13) розширити інформаційні можливості митного реєстру об'єктів інтелектуальної власності з метою збільшення наповнення даними про ознаки оригінальних товарів для ефективного захисту прав інтелектуальної власності.

3. Протидія митним правопорушенням та запобігання незаконному ввезенню товарів на митну територію:

1) забезпечення ефективної роботи підрозділів організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митниць Міндоходів;

2) зосередження зусиль на підвищенні економічного ефекту від правоохоронної діяльності;

3) створення міжвідомчого банку даних неякісних та небезпечних товарів;

4) забезпечення ефективного контролю продукції підвищеного ступеня ризику, що переміщується через митний кордон України;

5) упровадження систем захисту та контролю транзитних переміщень шляхом використання електронних замків із функцією GPS–GSM навігації під час контролю за переміщенням товарів;

6) створення сучасної інформаційної системи, що забезпечить інтеграцію даних про результати митних процедур і застосування технічних засобів митного контролю;

7) запровадження в технологію митного контролю автоматизованих систем аналізу та управління ризиками з використанням інформації, отриманої від різних джерел у режимі реального часу;

8) запровадження в автоматизовану систему аналізу та управління ризиками профілів ризику для автоматизованого звіряння даних митних декларацій суміжних країн та українських митних декларацій;

9) розроблення та впровадження дійового механізму контролю за тимчасовим увезенням транспортних засобів громадянами-нерезидентами із залученням до такого контролю адміністрації Державної прикордонної служби України та Міністерства внутрішніх справ України. Утілення в технологію митного контролю системи використання on-line інформації від прикордонної служби;

10) уведення суб'єктно-орієнтованих профілів ризику, спрямованих на контроль осіб з низьким ступенем довіри (на основі історії результатів митних перевірок, запитів, наявних відомостей тощо);

11) спільно з податковими органами Міндоходів (та іншими державними органами, які контролюють ціни на товари, їх якість, права користувачів тощо) розробити і втілити в митні технології механізм взаємного використання інформації про вироблення, переміщення та реалізацію товарів на території країни та переміщення товарів за її кордони;

12) модернізація системи використання митної інформації на центральному рівні для можливостей оперативного втручання в процедури митного контролю на місцях.

4. Збереження та розвиток сучасних, високопрофесійних, компетентних митних територіальних органів у складі Міндоходів:

1) з метою виявлення корупціогенних факторів створити систему аналізу ризиків службової діяльності та визначення доброчесної поведінки працівників Міндоходів, що здійснюють митне оформлення товарів, перевізників, декларантів, власників, керівників

митних складів та терміналів з використанням зазначеної інформації під час корегування форм митного контролю тощо;

2) нормативно забезпечити створення та використання комплексної системи митного відеоконтролю в місцях виконання митних формальностей, запровадити чіткий моніторинг за діями підрозділів митного оформлення під час митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України;

3) забезпечити технічне та аналітичне осучаснення митної системи Міндоходів, з метою обов'язкового використання митницями Міндоходів новітніх програмних продуктів для прийняття на базі аналітики виважених управлінських рішень;

4) здійснити розбудову пунктів пропуску, визначених Державною цільовою правоохоронною програмою “Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року” з урахуванням створення єдиного функціонального модуля “фільтр пункту пропуску” як пріоритетної складової пункту пропуску;

5) запровадити технології добору кадрів для зайняття управлінських посад в митних органах із працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня. Створити банк даних кандидатів на заміщення посад начальників митниць Міндоходів та начальників митних постів;

6) забезпечити організацію захищених у мережі Інтернет каналів зв'язку для обміну інформацією з митними адміністраціями суміжних країн;

7) запровадити моніторинг результатів застосування для суб'єктів ЗЕД митних стимулів, забезпечити підвищення їх ефективності з метою вдосконалення державної митної політики;

8) організувати систему захищених каналів зв'язку з використанням сучасних технологій передачі даних для отримання електронної інформації від визначених джерел;

9) завершити модернізацію системи надійного збереження, обробки та аналізу інформації від додаткових джерел. Увести в дію новий центр обробки даних та забезпечити створення сховища даних для вдосконалення автоматизованої системи митного оформлення;

10) запровадити єдину телекомунікаційну систему електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису на базі національної системи конфіденційного зв'язку;

11) забезпечити побудову комплексної системи захисту інформації спеціальних телекомунікаційних вузлів (системи криптографічного захисту), яка передається каналами загального користування;

12) запровадити на всіх ділянках державного кордону України систему раннього повідомлення про виникнення надзвичайних ситуацій;

13) забезпечити закріплення на законодавчому рівні отримання експертними підрозділами Міндоходів статусу суб'єкта судово-експертної діяльності;

14) забезпечити здійснення заходів щодо поступової подальшої спеціалізації експертних підрозділів за відповідними напрямками досліджень;

15) забезпечити створення сучасного інформаційного простору для самоосвіти працівників підрозділів митного оформлення, актуалізації відомчої нормативної бази з питань професійної підготовки, в тому числі розширення практичної складової навчання.

Висновки. В умовах реформування системи здійснення митної справи в Україні, створення Міністерства доходів і зборів України, яке стало правонаступником Державної митної служби України, що збіглося в часі з набранням чинності нових положень зі спрощення процедур реалізації митної справи Митного кодексу України, з посиленням контролю за допомогою електронних сервісів, дуже важливо мати пріоритети і завдання для самого Міндоходів, його структурних підрозділів і територіальних органів.

Запропоновані підходи – це логічне продовження дій з реалізації концепції реформування діяльності митної служби “Обличчям до людей” [6], вони можуть стати основою для формування стратегічних напрямків діяльності Міністерства доходів і зборів України.

Література

1. Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – 2010. – 85 с.
2. Customs Blueprints – pathways to modern customs / Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities. – 2007. – 89 p.
3. Про деякі заходи оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012.
4. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 72141/2013.
5. Пашко П. В. Коментар до ст. 6 / П. В. Пашко // Митний кодекс України. – Одеса : Пласке, 2012. – 280 с. (Митна справа в Україні).
6. Обличчям до людей. Концепція реформування діяльності митної служби України : наказ від 30.10.2010 № 1311. – К. : ДМСУ, 2010.
7. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П. В. Пашко. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с., іл.
8. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2009. – 543 с.
9. Войцешук А. Д. Митна політика : Фіскально-регулюючий аспект / А. Д. Войцешук, І. О. Івашук. – К. : Мануфактура, 2005. – 160 с.
10. Єгоров О. Б. Митна економіка (Україна-COT-ЄС) : посібник / Єгоров О. Б. – Одеса : ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005. – 226 с.
11. Єфименко Т. І. Податковий кодекс України як перший крок на шляху реформування вітчизняної податкової системи / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2010. – № 12 (181). – С. 3–11.
12. Ківалов С. В. Митна політика України : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001. – 256 с.
13. Галузевий стандарт вищої освіти “Освітньо-кваліфікаційна характеристика магістра зі спеціальності 8.03051002 “Товарознавство та експертиза в митній справі”, напряму підготовки 030510 “Товарознавство і торговельне підприємництво” в галузі знань 0305 “Економіка і підприємництво”. Розроблено робочою групою МОНУ. Затверджено наказом Міносвіти від 21.05.2012 № 610. Розробники стандарту : А. А. Мазаракі, Н. В. Притульська, В. А. Осика, Н. В. Мережко, П. В. Пашко та ін.
14. Мунтян В. І. Економічна безпека України : монографія / В. І. Мунтян. – К. : КВЦ, 1999. – 440 с.
15. Петруня Ю. Є. Адміністрування митних платежів: стан і перспективи / Ю. Є. Петруня, М. О. Губа // Вісник Академії митної служби України. Серія “Економіка”. – 2012. – № 1 (47). – С. 32–37.
16. Пашко П. В. Таможенна безпека держави / [Пашко П. В., Писной П. Я., Демченко С. С., Наумич Ю. С.]. – Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции; [под общ. ред. В. С. Чечеватова]. – М. : РИО РТА, 2007. – 476 с. – С. 304–312.
17. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація митними органами : монографія / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2006. – 332 с.
18. Історія митної справи в Україні / К. М. Колесников, О. В. Морозов, В. В. Ченцов, П. В. Пашко ; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова ; вступне слово О. Б. Єгорова. – К. : Знання, 2006. – 606 с : іл., карти. – (Митна справа в Україні).
19. План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні / Центр політико-правових реформ. – К. : Конус-Ю, 2006. – 216 с.