

4. *Bovaird Tony* Re-engineering Public Sector Organizations / Tony Bovaird, Robert Hughes // A Case Study of Radical Change in a British Local Authority. International Review of Administrative Sciences. – 1995. – 355–372.

5. *Desmond Killing*. Public Sector Reform and Its Relevance to Developing Countries / Killing Desmond // The World Bank Research Observer. – 2012. – 13 (1). – P. 103–121. – February.

6. *Owen E. Hughes*. Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States / Hughes Owen E. // Governance. 2012. – 10 (4). – P. 232–349. – October.

7. *Pitters G*. Creating Crises and Avoiding Blame / G. Pitters // The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. Administration and Society. – 1997. – № 29 (5). – P. 584–616. – November.

Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.

УДК 351.713:342.951

М. М. РАЗУМЕЙ

МИТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ ЯК НОРМАТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано положення нового Митного кодексу України щодо спрощення та вдосконалення митних процедур. Зроблено акцент на імплементованих міжнародних стандартах здійснення митної справи. Визначено нормативно закріплені можливості та перспективи митної служби у сфері управління зовнішньоторговельною безпекою держави.

Ключові слова: зовнішньоторговельна безпека, митні процедури, міжнародні стандарти, уповноважений економічний оператор, управління ризиками, пост-аудит.

The article analyzes the provisions of the new Customs Code of Ukraine on simplification and improvement of customs procedures. The emphasis is on international standards implemented the customs process. The normative embodied possibilities and prospects of the customs service in the field of foreign trade security.

Key words: foreign trade security, customs procedures, international standards, the authorized economic operator, risk management, post-audit.

Через глобалізаційні процеси та активний розвиток торгівлі в Україні виникає низка проблем зовнішньополітичного та зовнішньоекономічного характеру, вагомою умовою успішного розв'язання яких є участь нашої держави в міжнародному економічному співробітництві на основі норм і принципів міжнародного права. Проблема пошуку нових підходів до здійснення митного контролю в напрямі спрощення та вдосконалення митних процедур вже давно є актуальною.

Перша всеосяжна угода між Україною та ЄС – Угода про партнерство і співробітництво – набрала чинності з 1.03.1998 р. і залишається чинною на сьогодні. Положення цієї угоди про співпрацю у митній сфері стали базою для подальшого посилення співробітництва між Україною та ЄС у рамках переговорів щодо створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі як частини майбутньої Угоди про асоціацію. Глава “Митні питання та сприяння торгівлі” проекту угоди про створення зони вільної торгівлі містить посилання на законодавчі акти ЄС, які повинні бути імплементовані в законодавство України, а також на міжнародні конвенції, до яких наша держава повинна приєднатись та запровадити до національного законодавства встановлені ними механізми [2, с. 164].

Виконання міжнародних зобов’язань щодо впровадження кращих європейських стандартів на національному рівні вимагає від України проведення реформування органів державної влади та перебудови механізмів державного управління. Результати таких реформ оцінюються світовою спільнотою, зокрема – міжнародними рейтинговими агентствами. Однією із найбільш авторитетних є рейтингова оцінка “Doing Business” – легкість ведення бізнесу, яка проводиться з 2003 р. Міжнародною фінансовою корпорацією, що входить до групи Світового банку. Дані досліджень щорічно оновлюються та публікуються у доповіді [11].

У рейтингу “Doing Business-2013” брали участь 185 країн, які ранжувались за 11 показниками ведення бізнесу. Україна порівняно із попереднім роком піднялась на 15 сходинок з 152 на 137 місце. Але за показником “міжнародна торгівля” наша країна погіршила свій рейтинг на одну позицію і зайняла 145 місце. При розрахунку цього показника використовувались такі індикатори, як час (кількість днів), кількість документів та фінансові витрати (дол. США/контейнер), пов’язані із проходженням процедур по експорту та імпорту контейнера морським транспортом на митниці. Слід зазначити, що відповідно до методології оцінювання вихідні дані для розрахунку рейтингу охоплюють період з червня 2011 р. по травень 2012 р., тобто в дослідженні Світового банку не було враховано позитивний ефект від ухвалення нового Митного кодексу України (далі – МКУ), який набрав чинності з 1.06.2012 р. [9].

Діючий МКУ – це уніфікований документ, яким упроваджується спрощення митних процедур відповідно до міжнародних норм і правил. Проте, на нашу думку, головний результат імплементатії міжнародних стандартів митної справи повинен передбачати встановлення ефективного балансу між спрощенням митних процедур і безпекою держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Питання спрощення та вдосконалення митних процедур знаходиться в центрі уваги широкого кола науковців, практиків і діячів вищого рівня державної влади. Цей стратегічний курс закладено в державні програми щодо проведення реформ, адже взяті Україною міжнародні зобов’язання спонукають її до відповідних дій.

Проблематика імплементатії міжнародних стандартів митної справи в національне законодавство та окремі механізми їх упровадження досліджувались у роботах таких теоретиків і практиків митної справи: І. Бережнюка, А. Войцещука,

О. Єгорова, Л. Івашової, І. Квеляшвілі, Т. Ліпіхіної, В. Науменка, П. Пашка, С. Терещенка, Т. Єдинак та ін. Вийшла низка публікацій, присвячених даному питанню, у тому числі – аналізу окремих норм нового МКУ з точки зору його відповідності міжнародній практиці щодо спрощення митних процедур.

В опублікованих працях акцент поставлено на позитивних для торгівлі наслідках спрощення митних процедур, а той факт, що таким чином безпека держави у сфері зовнішньої торгівлі потенційно стає більш вразливою, фактично не береться до уваги.

Мета статті – аналіз положень МКУ щодо спрощення та вдосконалення митних процедур на предмет нормативно закріплених можливостей митної служби здійснювати управлінський вплив на безпеку держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Зовнішньоторговельна безпека держави (далі – ЗТБД) – це стан, за якого держава має спроможність протистояти впливу зовнішніх негативних чинників і наявність таких умов у державі, які забезпечують товарно-географічну збалансованість експортно-імпортного потоку товарів і послуг, що впливає на розвиток національної економіки, захищає національного товаровиробника, сприяє зміцненню конкурентоспроможності та економічної незалежності країни. Управління ЗТБД можна розглядати як здатність держави управляти власною спроможністю до протистояння впливу зовнішніх негативних чинників у сфері зовнішньої торгівлі [8, с. 8].

Найбільш сучасний підхід щодо розгляду митної служби України як суб'єкта управління ЗТБД полягає, на нашу думку, в аналізі її здатності підтримувати ефективний баланс між спрощенням та вдосконаленням митних процедур при здійсненні експортно-імпортних операцій, з одного боку, та забезпеченням ефективного митного контролю та безпеки у сфері зовнішньої торгівлі держави – з іншого.

Новим МКУ імплементовано міжнародні стандарти до митного законодавства України. Кодекс увібрав у себе кращі традиції митної справи країн Європи. Положення МКУ приведено у відповідність до норм Міжнародної конвенції про спрощення та вдосконалення митних процедур (Киотська конвенція), інших міжнародних конвенцій та угод. Також знайшли своє відображення в новому МКУ Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації (Брюссель, 2005 р.).

Уперше на рівні кодексу регламентовано діяльність таких інститутів, які вже давно зарекомендували себе з кращого боку у країнах ЄС: електронне декларування; централізоване митне оформлення; уповноважений економічний оператор (далі – УЕО); управління ризиками; пост-аудит контроль тощо.

За своїм змістом явище спрощення та вдосконалення митних процедур фактично передбачає єдність двох протилежностей: “спрощення” митних процедур та їх “удосконалення”. Згідно зі ст. 4 МКУ, митна процедура – це зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання, а митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи [6].

Митні процедури та митні формальності – дуже близькі поняття. Згідно з оновленою Кіотською конвенцією, митні процедури – це операції, що застосовуються митницями до товарів, які становлять предмет митного контролю. Отже, за міжнародною нормою, яка тепер є частиною національного законодавства, митні процедури фактично визначено як операції митного контролю. Оновлена Кіотська конвенція визначає митні формальності як усі операції, які повинна належним чином виконувати посадова особа митного органу згідно з митним законодавством [7]. Спільним у Кіотському тлумаченні митних процедур і митних формальностей є те, що це операції, які забезпечують здійснення митного контролю. Різняться дані поняття виключно за об'єктом управлінського впливу. Об'єкт управлінського впливу митних процедур – це працівники митних органів, які виконують визначені законодавством операції під час митного контролю. Об'єкт митних формальностей – особи, яких законодавство зобов'язує здійснити встановлені операції для проходження митного контролю [1].

Також міжнародні фахівці трактують поняття “митні процедури” як комплекс правових та адміністративних положень, які визначають порядок застосування заходів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності відносно товарів і транспортних засобів, а також статус самих товарів і транспортних засобів для митних цілей [12, с. 58].

Згідно з МКУ від 11.07.2002 р. № 92-IV [5], який втратив чинність, митні процедури – це операції, пов'язані зі здійсненням митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, митного оформлення цих товарів і транспортних засобів, а також зі справлянням передбачених законом податків і зборів.

Вітчизняні науковці, які розглядають у своїх працях сутнісним зміст митних процедур, переважно сприймають законодавче визначення цього поняття як єдино правильне, за винятком окремих авторів. Наприклад, О. Єгоров визначає митні процедури як порядок і організацію переміщення товарів та інших предметів через митні кордони, оподаткування митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики [3].

Процедура – офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ [10, с. 557]. Таким чином, митні процедури – установлена законодавством послідовність дій, які підлягають виконанню відповідними особами і митною службою для здійснення митного оформлення і митного контролю.

Процес спрощення митних процедур призводить до усунення бар'єрів для зовнішньої торгівлі, а це неминуче ставить під загрозу ЗТБД. Для вирішення даної проблеми митні процедури необхідно вдосконалювати, що створює для митної служби України можливість підвищити ефективність управління ЗТБД.

Новий МКУ містить низку відповідних спрощень для здійснення експортно-імпорتنних операцій суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Він зібрав у собі положення, які раніше містилися в різних законах і підзаконних актах. МКУ побудований за принципом “максимальної прямої дії”. Для цього ним передбачено

прийняття мінімальної кількості постанов Кабміну та наказів міністерств. Зупинимось на основних моментах спрощення та удосконалення митних процедур згідно МКУ [6].

Удосконалено процедуру митного оформлення товарів. Декларанти отримали можливість самостійно обирати митний орган, в якому вони декларуватимуть товари. Тобто, скасовано процедуру погодження місця митного оформлення товарів між митницями, що скорочує фінансові та часові витрати підприємств, пов'язані з неефективною логістикою. Такий підхід – централізоване митне оформлення.

Час митного оформлення з використанням митної декларації скорочено з 24 до 4 годин та встановлено вичерпний перелік випадків, коли цей час може бути перевищено. Кодекс кардинально скорочує кількість документів, що подаються з митною декларацією для митного оформлення, на відміну від попереднього порядку, коли декларант подавав митниці транспортні, комерційні, дозвільні документи на товари, раніше оформлені митні документи – попередні повідомлення, декларації, облікові картки тощо. Тепер декларанти подають митниці тільки три документи: митну декларацію; рахунок або інший документ, що визначає вартість товару; декларацію митної вартості. Відомості про всі інші документи зазначаються декларантами в митній декларації.

Декларанту надано право вносити зміни до митної декларації та звільнено від відповідальності за несуттєві помилки. Зміни можуть бути внесені як до завершення митного оформлення товарів, так і протягом трьох років з моменту митного оформлення.

Новим МКУ створено законодавчі підстави для широкого використання сучасних електронних технологій, які дозволяють скоротити час проходження товарів через митницю на кордоні. МКУ дозволяє використовувати електронне декларування в усіх регіонах України всім бажаним підприємствам, що перебувають на обліку в митних органах і мають електронний цифровий підпис. Для цього достатньо укласти з Держмитслужбою відповідний договір, який містить лише п'ять пунктів.

Держмитслужба здійснює заходи з безоплатного забезпечення митних брокерів та інших суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які мають намір здійснювати декларування товарів і транспортних засобів шляхом подання митних декларацій і попередніх повідомлень у формі електронних документів, посиленими сертифікатами відкритих ключів електронного цифрового підпису.

Як ефективний інструмент розвитку електронного управління процесів митного оформлення на місцях уже зарекомендували себе інформаційні термінали – програмно-технічні модулі, за допомогою яких декларантом або уповноваженою ним особою здійснюється самостійне фіксування в електронній системі митного оформлення факту і часу подачі митному органу митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, на паперовому носії. Такі термінали забезпечують не тільки зручність їх використання, але й створюють подвійний контроль – з боку бізнесу і з боку посадової особи, яка має здійснити митне оформлення.

МКУ упровадив нові підходи митних органів до здійснення контролю за застосуванням заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Митницями контролюються дозвільні документи, подання яких передбачено лише законами України. До набрання чинності нового МКУ митними органами при здійсненні митних процедур контролювалася наявність 65 дозвільних документів. Зараз ця кількість дозвільних документів зменшилася на 60 % і складає всього 26.

МКУ вирішує низку питань, пов'язаних з оподаткуванням товарів, що переміщуються через митний кордон України. Запроваджується часткове звільнення від оподаткування митом товарів, що не підпадають під повне звільнення від оподаткування (товари, що ввозяться з комерційною метою), при тимчасовому ввезенні. До набрання чинності новим МКУ часткове звільнення було встановлено лише по ПДВ. Спрощується процедура звільнення від оподаткування ввізним митом товарів, що ввозяться на митну територію України в якості іноземних інвестицій. Запроваджується умовне звільнення від сплати мита, скасовується необхідність подання векселя, внаслідок чого скоротиться час та спроститься процедура для інвесторів.

Спрощено митні процедури як для митних органів, так і для учасників зовнішньоекономічних операцій щодо визначення митної вартості товарів, а саме: зменшено кількість документів, які подаються для підтвердження митної вартості, визначено підстави для запиту додаткових документів та для прийняття рішення про коригування митної вартості. Передбачено максимальне використання основного методу визначення митної вартості – за ціною угоди. Перехід на інші методи чітко регламентовано.

Особливої уваги заслуговує впроваджений новим МКУ інститут УЕО, який має спрямованість на забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі. Поняття “УЕО” за термінологією Рамкових стандартів означає учасника зовнішньоекономічної діяльності, діяльність якого схвалена митною адміністрацією як така, що відповідає нормам ВМО або стандартам забезпечення безпеки ланцюга поставок товарів [4, с. 27].

МКУ визначає, що статус УЕО надається підприємству митницею шляхом видачі сертифіката уповноваженого економічного оператора та включення його до Єдиного реєстру уповноважених економічних операторів [6]. Підприємству може бути видано сертифікати УЕО таких видів: 1) на спрощення митних процедур; 2) щодо надійності і безпеки; 3) на спрощення митних процедур та щодо надійності і безпеки.

Державна митна служба України повинна вести Єдиний реєстр уповноважених економічних операторів і забезпечувати його оприлюднення на своєму офіційному сайті. Але фактично за півроку, з моменту вступу у силу нового МКУ, жодному із підприємств статусу УЕО надано не було. Річ у тім, що за це час зацікавленим органам державної влади та бізнесу так і не вдалось виробити єдину позицію з даного питання. Форма цього реєстру та порядок його ведення визначаються окремим наказом Держмитслужби України. Наказ підлягає погодженню з Міністерством фінансів України з подальшим проведенням державної реєстрації цього регуляторного акту в установленому законодавством порядку у Міністерстві юстиції України.

Одна з новацій системи забезпечення ЗТБД за новим МКУ полягає в законодавчому врегулюванні застосування системи управління ризиками при здійсненні митного контролю. Запровадження системи управління ризиками є значним кроком уперед на шляху впровадження міжнародних стандартів у сфері лібералізації зовнішньоекономічної діяльності. Система управління ризиками, зокрема, передбачає, що форми та обсяг контролю обираються на підставі результатів системи управління ризиками. Митні органи застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, що підлягають митному контролю. Отже, на законодавчому рівні відбувся перехід від тотального до концентрованого та акцентованого митного контролю.

Митним кодексом відповідно до положень Кіотської конвенції, з урахуванням положень Податкового кодексу України створено систему пост-аудит контролю. Положення нового МКУ, що регламентують здійснення митними органами контролю після завершення процедур митного оформлення товарів, засновані на світовій практиці і в повному обсязі відповідають законодавству ЄС. Таким чином, кодексом впроваджено повноцінну систему пост-аудиту на законодавчому рівні.

МКУ містить достатньо багато норм щодо спрощення та вдосконалення митних процедур, але процес переходу на міжнародну систему стандартів повинен залишатись перманентним. Тому для подальшого розширення можливостей митної служби здійснювати управління ЗТБД на нормативних засадах необхідним є здійснення найближчим часом наступного комплексу заходів уповноваженими органами державної влади:

- затвердити об'єктивні критерії та умови, а також процедуру видачі підприємствам сертифікатів про надання їм статусу УЕО з наступним формуванням Єдиного реєстру УЕО відповідно до глави другої МКУ;

- забезпечити подальшу імплементацію міжнародних норм у національне законодавство відповідно до змін і новацій міжнародного законодавства в галузі митної справи з попереднім ґрунтовним аналізом раціональності та доцільності такого впровадження;

- розробити чіткі механізми реалізації нововведень МКУ щодо спрощення та вдосконалення митних процедур шляхом прийняття відповідних підзаконних актів, розробки методичних рекомендацій, надання офіційних письмових роз'яснень тощо;

- забезпечити внесення необхідних змін до МКУ щодо узгодження норм податкового і митного законодавства, які стосуються питань спрощення та удосконалення митних процедур.

Таким чином, з прийняттям нового МКУ митна служба України отримала нормативний інструмент управління ЗТБД, який має всі передумови стати практично дієвим та ефективним, з точки зору дотримання оптимального балансу між спрощенням митних процедур і забезпеченням безпеки у сфері зовнішньої торгівлі держави.

Існує ряд проблем, пов'язаних із імплементацією міжнародних стандартів. Причиною цьому є невірне розуміння ролі митної служби в регулюванні зовнішньої торгівлі. У розвинених країнах митниця є органом, що забезпечує використання

визначених державою методів тарифного та нетарифного регулювання з метою розвитку національної економіки, захисту вітчизняного виробника та підтримки конкурентноздатності економіки. Для повноцінного впровадження та функціонування міжнародних інститутів управління ЗТБД в Україні митній службі необхідно змістити акценти у своїй діяльності від фіскальної функції на користь регулюючої.

Спрощення та вдосконалення митних процедур – це стратегічний вектор розвитку митної служби на сьогодні. Тому подальші наукові розвідки повинні бути спрямовані на дослідження можливих негативних наслідків для безпеки держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Література:

1. *Войцещук А. Д.* Сутність, структура та управлінський зміст митних правил і процедур / А. Д. Войцещук // Науковий вісник АМУ: Серія “Управління”. – 2009. – № 4. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/11.pdf.
2. Всебічна підтримка європейської інтеграції та наближення законодавства України: Компендіум вибраних доробків Українсько-європейського дорадчого центру з питань законодавства (UEPLAC) – Етап V / за заг. ред. Й. Тачиньскої. – К. : Батискаф, Майстер книг, 2012. – 504 с.
3. *Єгоров О. Б.* Митна економіка (Україна – СОТ – ЄС) : посібник / О. Б. Єгоров. – Одеса : Пласке ЗАТ, 2005. – 226 с.
4. *Левченко С. Г.* Інститут уповноваженого економічного оператора: новела законодавства / С. Г. Левченко // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – С. 22–30.
5. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // ВВР України. – 2002. – № 38–39.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
7. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур, прийнята Радою митного співробітництва в Кіото у 1973 р., з виправленнями, прийнятими в Брюсселі 26.06.1999 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643.
8. *Разумей М. М.* Зовнішньоторговельна безпека держави: управлінський аспект / М. М. Разумей // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 2 (5). – С. 18–26.
9. *Сколотяний Ю.* Doing Business-2013: щоб промінчик не згаснув... / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2012. – № 38. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/doing_business-2013__schob_prominchik_ne_zgasnuv-111067.html.
10. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Гол. ред. укр. радян. енциклоп., 1977. – 765 с.
11. Doing Business-2013 / The World Bank and the International Finance Corporation. – Washington : WB and IFC, 10 th edition. – 2012. – 282 p. – Access mode: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2013>.
12. Trade Facilitation Terms: An English – Russian Glossary (revised second edition) / Commission of the Customs Union in cooperation with the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. – New York, Geneva, Moscow, 2011. – 286 с.

Надійшла до редколегії 13.12.2012 р.