Державний науково-дослідний інститут митної справи

МИТНА ПОЛІТИКА ТА МИТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

За загальною редакцією д-ра екон. наук., проф. ***Пашка П.В.,***
д-ра екон. наук., доц. ***Бережнюка І.Г.***

Монографія

Хмельницький
2013

ББК 67.9 (4УКР) 301
УДК 342.9 (477)
М 66

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове

Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного науково-дослідного інституту митної справи
(протокол № 12 від 22.11.2013)

За загальною редакцією д-ра екон. наук ., проф. Пашка П.В., д-ра екон. наук ., доц. Бережнюка І.Г.

Колектив авторів:

П.В. Пашко, доктор економічних наук, професор, Міністерство доходів і зборів України; *І.Г.Бережнюк*, доктор економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *О.П. Гребельник*, доктор економічних наук, професор, Київський університет ринкових відносин; *І.І.Калетнік*, кандидат юридичних наук, Верховна рада України; *О.С. Нагорічна*, кандидат педагогічних наук, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *О.В. Нелінович*, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *І.В. Несторишен*, кандидат економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *О.О.Пунда*, кандидат юридичних наук, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *Є.М. Рудніченко*, кандидат економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *О.А. Фридинський*, кандидат економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; *О.І.Шнирков*, доктор економічних наук, професор, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Рецензенти:

Петруня Юрій Євгенович, доктор економічних наук, професор, перший проректор – проректор з науково-педагогічної роботи та інноваційної діяльності Академії митної служби України.

Карпов Никифор Семенович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінального процесу Національної академії внутрішніх справ.

Орлов Олівер Олексійович, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економіки підприємств і підприємництва Хмельницького національного університету.

М 66 **Митна політика та митна безпека України** : монографія; за заг. ред. П.В. Пашка, І.Г. Бережнюка. - Хмельницький. : ПП. Мельник А.А., 2013. - 338 с. - (Митна справа в Україні. Том 24).
ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN

У виданні всебічно досліджуються теоретичні та практичні засади реалізації митної політики в Україні на шляху забезпечення митної безпеки, її особливості, узагальнюється світовий досвід та окреслюються перспективні напрямки розвитку.

Монографія розрахована на фахівців митної справи, а також викладачів і студентів вищих навчальних закладів, всіх, хто цікавиться проблемами митної політики.

ББК 67.9 (4УКР) 301
УДК 342.9 (477)

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN

© Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2013
© Пашко П.В., Бережнюк І.Г., Гребельник О.П., Калетнік І.І., 2013

ЗМІСТ

ВСТУП 7
РОЗДІЛ 1. НАУКОВА ПАРАДИГМА МИТНОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ – БАЗОВА ОСНОВА МИТНОЇ СПРАВИ 10
1.1. Зміст категорії "національна безпека", її значення та чинники 10
1.2. Економічна безпека як найважливіша складова національної безпеки 17
1.3. Зовнішньоекономічна і митна безпеки в системі складових економічної безпеки 24
1.4. Забезпечення здійснення та захист особистої безпеки як складова митної політики держави 34
1.5. Наукове забезпечення державного управління у податково-митній сфері як елемент системи забезпечення національної безпеки 52
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ 68
2.1. Основні підходи до визначення сутності поняття „митна політика" 68
2.2. Сутність та структуризація категорії „митна справа" 75
2.3. Взаємозв'язок митної політики і митної справи 88
2.4. Митна справа як засіб реалізації митної політики 91
2.5. Місце митної політики в системі реалізації економічних функцій держави 99
РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ 106
3.1. Концептуальні засади функціонування митно-тарифної політики 106
3.2. Синергічна парадигма формування митно-тарифної політики України 133
3.3. Еволюція сучасного етапу розвитку митно-тарифної політики України 139
3.4. Застосування заходів нетарифного регулювання в системі митної справи 153

РОЗДІЛ 4. УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ ЯК ОСНОВНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 192
4.1. Загальна характеристика, поняття та класифікація ризиків зовнішньоекономічної діяльності 192
4.2. Управління митними ризиками як один з методів забезпечення митної безпеки держави 208
4.3. Аналіз та управління митними ризиками 212
4.4. Механізми мінімізації впливу ризиків у системі митного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю 224
РОЗДІЛ 5. ВСЕСВІТНЯ МИТНА ОРГАНІЗАЦІЯ ЯК ІНСТИТУТ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ 236
5.1. Характеристика регулятивних цілей та основних завдань Всесвітньої митної організації 236
5.2. Вплив Всесвітньої митної організації на митну політику і митну справу в Україні 254
5.3. Кіотська конвенція та Рамкові стандарти ВМО як основний міжнародний інструментарій митного регулювання 263
РОЗДІЛ 6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МИТНОЇ БЕЗПЕКИ 282
6.1. Особливості розвитку митної політики країн ЄС у сучасних умовах 282
6.2. Політика Європейського Союзу щодо нетарифного регулювання 305
6.3. Система гарантійних зобов'язань при ввезенні товару на територію США 321
ВИСНОВКИ 324
ДОДАТОК А 327

ВСТУП

Розвиток України як суверенної держави передбачає постійний захист національних інтересів, відповідно до яких визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її митної політики. За таких умов важливого значення набуває оптимізація вигод, які отримує Україна внаслідок зовнішньоекономічної діяльності, та врахування небезпек і загроз, що випливають з цього процесу. Важливою складовою забезпечення національної безпеки будь-якої держави є митна безпека, а саме організаційно-економічні процеси її забезпечення та механізми управління ними.

У науковій літературі активно досліджуються поняття «економічна безпека», її критерії, показники, механізми реалізації, розробляються методи наукової оцінки процесів формування національної безпеки та безпеки в окремих сферах життєдіяльності, а також створюються моделі нейтралізації та оптимізації системних, внутрішніх і зовнішніх небезпечних впливів.

Пошуком і розробленням методів наукової оцінки процесів формування національної безпеки та безпеки в окремих сферах життєдіяльності, методичних підходів і практичних рекомендацій щодо управління, створення моделей нейтралізації та оптимізації системних, внутрішніх і зовнішніх небезпечних впливів займаються вітчизняні і зарубіжні вчені: О.Бакаєв, С.Барамзин, А.Березний, І.Бінько, Є.Бойко, М.Ванін, О.Василик, А.Войцещук, Б.Габрічидзе, В.Геєць, О.Гойчук, О.Гончаренко, В.Горбулін, С.Гречишников, Б.Данилишин, О.Данілян, М.Долішний, А.Дубініна, Г.Еванс, О.Єгоров, Т.Ефименко, Я.Жаліло, А.Задоя, М.Калдор, С.Ківалов, М.Козоріз, К.Кокер, Б.Кормич, В.Кравців, Е.Лисицин, В.Ліпкан, Л.Лозбенко, А.Мазаракі, І.Миценко, Н.Мікула, В.Мунтіян, Л.Мусіна, В.Науменко, О.Наумов, Д.Норт, Г.Пастернак-Таранушенко, Ю.Петруня, С.Пирожков, В.Предборський, Д.Приймаченко, М.Рубанець, С.Терещенко, Т.Терріф, І.Тивончук, В.Топіха, В.Чижович, І.Чугунов, В.Шамахов, О.Шевчук, Ф.Ярошенко та інші.

Незважаючи на достатньо високий інтерес, наявність глибоких досліджень проблеми національної безпеки, проблема за-

безпечення митної безпеки як складової підсистеми національної безпеки, поки ще не вирішена як у науковому, так і в практичному плані. Метою дослідження виступає узагальнення понятійного апарату з питань митної безпеки, митної політики, митних інтересів та основних загроз митній безпеці. Науково обґрунтоване визначення митної термінології вкрай важливе для подальшого здійснення науково-дослідної роботи щодо розроблення теоретико-методологічних засад створення ефективного організаційно-економічного механізму та практичних напрямів забезпечення митної безпеки України.

У розділі 1 дослідження проаналізовано категорії "національна безпека", "економічна безпека" та її складові: "зовнішньоекономічна безпека" і "митна безпека". Виходячи з практичного досвіду роботи, у дослідженні поняття «економічна безпека», «митна безпека», «особиста безпека» розглядаються у якості характеристик динамічних зовнішніх і внутрішніх умов виникнення загроз безпеці держави. Крім того, визначено місце державних органів та роль науки у протидії цим загрозам, механізми і способи захисту економічно-соціальних, загальнодержавних інтересів України.

У розділі 2 досліджуються категорії "митна справа", "митна політика", а також місце митної політики в системі реалізації економічних функцій держави. Науково обґрунтоване визначення термінів «митна справа» та «митна політика» має принциповий характер, оскільки від чіткого і повного розкриття їх змісту, виявлення структурного складу митної справи та митної політики багато в чому залежить розуміння характеру і юридичних норм, а відповідно і системи управління.

У розділі 3 дослідження розглянуто зміст категорій «митно-тарифна політика», «валютна безпека», «нетарифне регулювання» та їх зв'язок з категорією "митна політика". Висвітлено питання концептуальних положень функціонування митно-тарифної політики, синергічної парадигми формування митно-тарифної політики України, а також еволюції сучасного етапу розвитку митно-тарифної, нетарифної політики України та країн світу.

У розділі 4 досліджено співвідношення категорій "митний ризик", "митна безпека" та "управління митними ризиками". Зокрема, вивчено поняття ризику з соціально-економічної точки зору, розглянуто основні підходи до його визначення. Розглянуто електронні системи прийняття управлінських рішень в галузі митної справи, що мають на меті підвищити ефективність діяльності митниць Міндоходів України, підняти рівень застосування в митній справі методів аналізу та управління ризиками.

У розділі 5 проаналізовано діяльність Всесвітньої митної організації як інституту митного регулювання на міжнародному рівні. Авторами дослідження узагальнено етапи створення та розвитку ВМО, розглянуто структуру управління та визначено пріоритетні напрями підтримки розвитку інституційних спроможностей митних адміністрацій. У межах дослідження здійснено оцінку впливу ВМО на митну політику і митну справу в Україні та запропоновано підходи щодо імплементації Кіотської конвенції та Рамкових стандартів ВМО у практичну діяльність органів доходів і зборів України.

У розділі 6 розглянуто зарубіжний досвід забезпечення ефективності митного контролю, пов'язаного з визначенням системи гарантійних зобов'язань при ввезенні товару на територію країни. Розкрито особливості розвитку та реалізації митної політики країн ЄС в сучасних умовах, а також політику ЄС щодо нетарифного регулювання.

РОЗДІЛ 1.
НАУКОВА ПАРАДИГМА МИТНОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ – БАЗОВА ОСНОВА МИТНОЇ СПРАВИ

1.1. Зміст категорії "національна безпека", її значення та чинники

В умовах трансформації вітчизняного законодавства та реформи виконавчої влади, залишаються не повною мірою вирішеними питання ролі поняття митної політики та комплексності його визначення, складових цієї політики у системі загальнодержавної політики, а також складових митної безпеки та механізмів її забезпечення.

Для ґрунтовного дослідження питань національної безпеки доцільно проаналізувати наукові підходи до визначення базових понять безпекознавства.

Суть поняття "безпека" полягає в можливості або здатності протистояти різноманітним небезпекам, загрозам, впливам, ризикам[1].

Мовознавець В. Даль визначає "безпеку" як відсутність небезпеки, схоронність, надійність. При цьому "небезпека" трактується ним як обережність, обачність [2].

Сучасне розуміння цього поняття дає "Великий тлумачний словник сучасної української мови", який трактує "безпеку" як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [3]. Аналогічне тлумачення дає й "Словарь русского языка" С.І. Ожегова, згідно з яким безпека — це стан, коли не загрожує небезпека. При цьому

---

[1] Дербаль Т. Економічна безпека держави і роль митних органів з її забезпечення / Т.Ю. Дербаль // Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співробітництва : мат-ли наук.-практ. конф., 31.03—01.04.2005. — Д. : АМСУ, 2005. — С. 11 — 13.

[2] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. — М. : Изд-во "Русский язык", 2000.

[3] Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. — К. : ВТ "Перун", 2001. — 1440 с.

небезпека трактується як можливість, загроза чого-небудь дуже поганого, якого-небудь нещастя [4].

Укладачі "Современного экономического словаря" Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовський та Є.Б. Стародубцев визначають поняття економічної безпеки як: 1) створювані державою умови, що гарантують недопущення заподіяння господарству країни непоправної шкоди від внутрішніх і зовнішніх економічних загроз; 2) запобігання витоку конфіденційної інформації з фірми, порушенню комерційної таємниці, здійсненню економічних диверсій[5].

Л. Коженьовскі зазначає, що безпека — це той стан системи, коли вона здатна до виживання й розвитку в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз, в умовах дії факторів, що є непередбачуваними та важко прогнозованими [6].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що далеко не всі спеціалізовані джерела містять тлумачення поняття "безпека". У деяких із них воно розкривається через поняття "небезпека", яке в сучасній економічній літературі асоціюється з поняттями "ризик", "загроза", "виклик", "вплив". Так, Кунев вважає, що термін "безпека" означає відсутність небезпеки, неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю будь-якої шкоди системі [7].

У науковій літературі неоднозначно трактуються суть ризику, його властивості й елементи, співвідношення об'єктивних і суб'єктивних чинників. Розмаїття думок пояснюється, зокрема, багатоаспектністю цього явища, практично повним його ігноруванням у чинному господарському законодавстві, недостатнім використанням у реальній економічній практиці й управлінській діяльності. У словнику Н. Вебстера "ризик" визначається як "небезпека, можливість збитку чи втрат"[8]. У словнику С. Ожегова

---

[4] Ожегов С. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под. ред. д-ра филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. — 14-е изд, стер. — М. : Рус. яз., 1983. — 816 с.

[5] Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцев. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 496 с.

[6] Коженьовскі Л. Управління безпекою / Л. Коженьовскі // Актуальні проблеми економіки. — 2004. — № 1 (31). — С. 147 — 154.

[7] Кунев Ю. Безпека митної справи як складова безпеки держави / Ю.Д. Кунев // Митна справа. — 2007. — № 2(50). — С. 3—8.

[8] Webster's Third New International Dictionary. Unabridged [El. resourse]. — URL: http://www.websters-online-dic- tionary.org/.

"ризик" визначається як "можливість небезпеки" чи як "дія навмання у сподіванні щасливого результату"[1]. "Бизнес: Оксфордский толковый словарь" тлумачить поняття "ризик" як подію, здатну спричинити грошові збитки, покриття яких гарантує договір страхування, або як можливість понести втрати у вигляді конкретного збитку чи шкоди[2]. Іноземні науковці І. Бернар та Ж-К. Коллі вважають, що ризик — це елемент невизначеності, який може відобразитися на діяльності того чи іншого суб'єкта господарювання або на проведенні якої-небудь економічної операції[3].

Аналізуючи поняття "ризик", слід зазначити, що ризик — загальнонаукове поняття, інтегральний показник, у якому поєднуються оцінки як імовірності реалізації рішення, так і його наслідків [4]. Варто відмітити, що ризик — складне явище, яке має безліч розбіжних, а іноді й протилежних реальних обґрунтувань і зумовлює можливість існування кількох визначень поняття ризику з різних поглядів. Ризик — можливість небезпеки або дія навмання у сподіванні сприятливого результату, або ймовірність виникнення збитків чи недоодержання доходів порівняно із прогнозованим варіантом у результаті здійснення господарської діяльності. Оскільки ризик може статися, а може й не статися, то можливі три результати: "—" – збиток, "0" – нейтральний результат, "+" – прибуток.

Поняттям ризику характеризується невизначеність, пов'язана з можливістю виникнення в ході реалізації проекту несприятливих ситуацій і наслідків[5]. Ризик — це діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучо-

---

1 Ожегов С. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под. ред. д-ра филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. — 14-е изд. стер. — М. : Рус. яз., 1983. — 816 с.

2 Бизнес: оксфордский толковый словарь: англо-русский : свыше 4000 понятий. — М. : Прогресс-Академия : Изд-во РГГУ, 1995. — 752 с.

3 Бернар И. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, немецкая, испанская терминология : [пер. с фр.] : в 2 т. / И. Бернар, Ж.-К. Коллн // Междунар. отнош. М., 1994. — Т. 2. — 784с.

4 Карамбович І. Митна політика: методологічні засади дослідження / І. Карамбович // Вісник Академії митної служби України. — 2004. — № 1 (21). — С. 12—18.

5 Терещенко О.О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посіб. / О.О. Терещенко. — К. : КНЕУ, 2003. — 554 с.

го вибору, у процесі якого є можливість кількісно та якісно визначити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі й відхилення від мети. Під ризиком прийнято розуміти ймовірність (загрозу) втрати суб'єктом господарювання частини своїх ресурсів, недоодержання доходів чи ймовірність появи додаткових витрат у результаті здійснення певної операційної та фінансової діяльності[5,7].

Таким чином, поняття "ризик" можна визначити як імовірність виникнення небезпеки втрати ресурсів або недоодержання доходів порівняно з варіантом, розрахованим на раціональне використання ресурсів. Разом з тим ризик завжди позначає імовірнісний характер результату. При цьому під словом "ризик" найчастіше розуміють вірогідність здобуття несприятливого результату (втрат), але його можна описати і як вірогідність отримати результат, відмінний від очікуваного. У цьому сенсі стає можливим говорити і про ризик збитків, і про ризик надприбутку.

Ризик відображає імовірні фінансові втрати, прямі або непрямі[8], тому є категорією, яка поєднує всі складові, що формують потенційну небезпеку: імовірність, чинники, наслідки. Утім поняття "ризик", складовою якого є невизначеність, поєднує в собі як реальну небезпеку, так і потенційну, яка може й не реалізуватися. Крім того, ризик може бути динамічним, тобто таким, результатом якого можуть стати як втрати, так і вигоди[9].

Отже, безпеку можна трактувати як стан, у якому ризик (небезпека) є несуттєвим, тобто рівень загрози системі (об'єктові) прийнятний. Звісно, такий стан може бути досягнутий лише за умов управління ризиком і вжиття відповідних заходів щодо його подолання: уникання, попередження, прийняття, оптимізації[10].

---

[6] Блинов Н.М, Проектирование таможенной политики / Н.М. Блинов, В.Н. Иванов, В.Е. Кухаренкс, А.Г. Пашинский — М., 2001. — 100 с.

[7] Weerth C. "HS 2007: Notes of the Tariff Nomenclature and the Additional Notes of the EC" / C. Weerth // World Customs Journal. — 2008. — Vol. 2. — No. 1. — Pp. 111—115.

[8] Там же.

[9] Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учебное пособие. — СПб., 1999. — 191 с.

[10] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. — М. : Изд-во "Русский язык", 2000., Ілєчук Л. Соціальна безпека — безпека людини, суспільства і держави / Л.І. Ілєчук // Актуальні проблеми економіки. — № 5 (323). — С. 65—67.

Як уже зазначалося, небезпека проявляється у вигляді загроз. Реальний негативний результат ризику розкривається через поняття "загроза"[1], тому термін "небезпека" характеризує можливість появи будь-яких загроз технічного, природного, економічного, інформаційного або соціального характеру. Отже, термін "небезпека" близький до поняття "загроза".

Загроза — це сукупність явищ і дестабілізуючих чинників, що становлять можливу небезпеку не тільки людині, але й суспільству та державі в цілому. Тому профілактика загроз і захист від них — актуальна соціально-економічна проблема, у вирішенні якої держава не може бути не зацікавлена[2].

Загрози тісно пов'язані з такими поняттями, як виклик і вплив - прояв загрози, який потребує реагування з метою попередження або зниження можливої шкоди. Іншими словами, це критична точка загрози, що потребує відповідного реагування, у тому числі й суб'єктів державного управління безпекою держави[3].

З поняттями "ризик", "небезпека", "загроза" тісно пов'язане поняття "шкода". Якщо ризиком є тільки імовірність можливого негативного відхилення, то шкода є дійсним, фактичним негативним відхиленням. Через шкоду реалізується ризик, набуваючи конкретних вимірюваних економічних ознак.

Шкода визначається як економічна, кількісна категорія, що виражає вартість втрат, збитку, проведених заходів або робіт тощо. У найзагальнішому визначенні шкода — це оцінені наслідки дій, заходів тощо, які призвели чи можуть призвести до зменшення або знищення майнової, немайнової та іншої сфери фізичної чи юридичної особи, суспільства в цілому або держави. При цьому шкода може виникати в результаті як загроз, так і відповідних дій (бездіяльності) органів державної влади.

---

1 WCO 1999, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures [Revised Kyoto Convention], WCO. — Brussels, Belgium [El. resourse]. — URL: http://www.wcoomd.org.

2 Філіпенко А.С. Міжнародні економічні відносини : теорія : підруч. для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. /А.С. Філіпенко . — К.: Либідь, 2008. — 408 с.

3 Терещенко С. Основи митного законодавства України: питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності / Терещенко. — К. : АТ "Август", 2001. — 422 с.

Перелічені вище складові треба розглядати комплексно (рис. 1.1), тому що небезпека визначається сукупністю реальних або потенційних чинників, явищ, подій, процесів, які можуть справити негативний вплив і спричинити будь-яку шкоду чи збиток, створити загрозу нормальному функціонуванню держави та її регіонів в основних сферах діяльності. Відтак доцільно окремо розглянути зміст поняття "національна безпека", яке сьогодні ототожнюється з "безпекою держави".



Рис. 1.1. Зв'язок понять, що розкривають зміст поняття «небезпека»

Аналіз наукових джерел дає можливість стверджувати, що поняття національної безпеки випливає з поняття національного суверенітету[4]. С. Мочерний писав, що поняття "суверенітет" визначається як незалежність держави від інших країн під час здійснення внутрішньої і зовнішньої політики в інтересах народу за одночасного реального втілення прав і окремої особи, і трудово-

[4] Управління зовнішньоекономічною діяльністю. — 2-ге вид., виправл. і доповн. / за ред. А.І. Кредіссва. — К., 2002.—552 с.

го колективу[1]. Національна безпека, за С. Мочерним, є складовою національного суверенітету. Виходячи з наведених визначень, національний суверенітет та його складова — національна безпека — пов'язані з поняттям "інтерес народу", або "національний інтерес".

Під небезпекою для національних інтересів держави розуміють практичні дії однієї держави або групи держав, юридичних чи фізичних осіб, спрямовані на заподіяння шкоди національним інтересам[2]. Автори дослідження вважають, що під небезпекою для національних інтересів слід розуміти не лише практичні дії, а й дії чи навіть наміри, що несуть потенційну загрозу заподіяння шкоди національним інтересам[3].

Законом України "Про основи національної безпеки України" (ст. 1) визначено, що національна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення реальних і потенційних загроз національним інтересам, запобігання їм та їх нейтралізація [4]. На думку авторів монографії, під національною безпекою слід розуміти стан і тенденції розвитку захищеності життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства та держави, внаслідок якої "забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення реальних і потенційних загроз національним інтересам"[5].

С. Мочерний дає такі визначення категорії "національна безпека": найкоротше (внутрішня суть) — комплекс ефективних заходів з боку держави, суспільства (у тому числі громадянського) і особи, за допомогою яких забезпечується захист демократичної системи суспільних відносин, здійснюється їх розвиток в інтер-

1 Мочерний С. Національний та економічний суверенітет країни / С. Мочерний // Економіка України. — 2005. — № 10. — С. 3—14.

2 Основы таможенного дела : учебник / под общ. ред. В.Г. Драгансва ; Рос. тамож. акад. ГТК РФ. — М. : Экономика, 1998. — 687 с.

3 Пашко П. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. — Л. : ІРД НАН України, 2009. — 628 с.

4 Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

5 Пашко П. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. — Л. : ІРД НАН України, 2009. — 628 с.

есах народу; розгорнуте (з урахуванням основних ознак, властивостей, якісних сторін суті) — система заходів з боку основних суб'єктів суспільства, які забезпечують повновладдя нації на своїй території в усіх сферах суспільного життя на основі власності на національне багатство [5].

Отже, враховуючи вищевикладене, національна безпека — це система ефективних економічних, правових, політичних, ідеологічних та інших заходів у всіх сферах національної безпеки, які забезпечують стабільний розвиток цих сфер у їх взаємодії в інтересах народу й дають йому можливість здійснювати соціальний контроль над ефективністю цих заходів та їх втіленням в безпеці, пов'язані з прагненням і бажанням держави досягти стабільного й безпечного стану та містять у собі потреби в захисті від економічних, екологічних, технологічних, соціально-економічних та інших небезпек з боку навколишнього середовища й упевненість у тому, що пріоритетні потреби держави і людини задовольнятимуться [7].

Метою безпеки є комплексний і системний результат впливу на потенційні та реальні загрози, досягнення стабільного функціонування в нестабільних зовнішніх і внутрішніх умовах, забезпечення зниження й виявлення та нейтралізації ризик-чинників, які безпосередньо впливають як на саму діяльність, так і на її специфіку [8].

1.2. Економічна безпека як найважливіша складова національної безпеки

Сьогодні, коли протистояння держав найчастіше виражається в економічній сфері, однією з найважливіших складових національної безпеки є економічна безпека та її складові, пов'язані

[5] Мочерний С. Національний та економічний суверенітет країни / С. Мочерний // Економіка України. — 2005. — № 10. — С. 3—14.

[7] Новиков А.В. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Новиков. — СПб., 1999. — 219 с.

[8] Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : Федер. закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ, в ред. от 02.02.2006. — Ст. 2, п. 24.

із ЗЕД, — зовнішньоекономічна безпека і митна безпека[1]. В економічній науці останнім часом активно досліджуються категорія "економічна безпека", її критерії, показники, механізми реалізації, ведеться активна дискусія з цих питань.

В Україні поняття економічної безпеки офіційно запроваджено до нормативної лексики у Конституції України ст. 17 (від 28.06.1996 р.), де визначено, що забезпечення економічної безпеки (поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності України) є найважливішою функцією держави і справою всього українського народу. У ст. 106 зазначено, що Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, а відповідно до ст. 107 - передбачено функціонування Ради національної безпеки і оборони України, що є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України [2]. Окрім Президента України та Ради національної безпеки і оборони України до державних органів, що забезпечують економічну безпеку України належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи державного самоуправління, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, органи доходів і зборів, а також окремі громадяни та об'єднання громадян.

16.01.1997 р. Верховна Рада України прийняла Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. У цьому документі було визначено основні загрози національній безпеці України, в т. ч. в економічній сфері; окреслено основні напрями державної політики національної безпеки України. Економічна безпека згідно прийнятої Концепції (безпека в економічній сфері) є складовою національної безпеки, до неї віднесені такі напрями державної політики національної безпеки: недопущен-

[1] Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность) / под ред. Е.А. Олейника. — М. : ЗАО Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1997. — 288 с.

[2] Конституція України : Закон України від 28.06.96 № 254/96-ВР (із змін. і доповн., внесен. Законом України від 08.12.04 № 2222-IV).

ня незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, перетікання їх у тіньову економіку; контроль за експортно-імпортною діяльністю спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника; боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому відпливу національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів.

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України втратила чинність на підставі Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003. У Законі зазначено, що національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. В Законі визначено загрози національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері (ст. 7) та основні напрями державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері (ст. 8) [3].

Базуючись на основних засадах Конституції, уряд України будує державну політику. Для реалізації одного з її напрямків Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772 відповідно до статті 107 Конституції України створено Раду національної безпеки і оборони України, яка займається координацією органів виконавчої влади у сфері національної безпеки. Раду національної безпеки і оборони України утворено замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 до 1996 року. Правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України, її склад, структуру, компетенцію і функції визначено у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 06.03.1998 р.

Для вирішення основних завдань щодо економічної безпеки спочатку було розроблено «Стратегію економічного та соціаль-

[3] Закон України Про основи національної безпеки України від 19.06.2003 № 964-IV. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

ного розвитку на 2000 – 2004 роки» (від 23.02.2000 р.). А в подальшому – «Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» (від 28.04.2004), де визначено основні цілі та завдання посилення економічної безпеки держави [1].

Відповідно до пунктів 1 і 17 частини першої статті 106 Конституції України, частини другої ст. 2 Закону України "Про основи національної безпеки», Указом Президента України № 105/2007 від 12.02.2007 р. прийнято «Стратегію національної безпеки України», де зазначено, що подальший розвиток і захист найвагоміших здобутків України потребує чіткої визначеності держави у стратегічних пріоритетах і цілях, які мають відповідати викликам і загрозам XXI ст., її взаємодії з сучасними системами міжнародної і регіональної безпеки. Стратегія національної безпеки України (відповідно до законодавства визначає загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Окрім того, у стратегії визначено основні загрози економічній безпеці (п. 3.2.2) та напрямки забезпечення економічної безпеки (п. 4.3.3). В редакції Указу Президента від 8 червня 2012 року до загроз економічній безпеці належать: залежність внутрішнього ринку від зовнішньоекономічної кон'юнктури, недостатня ефективність роботи щодо його захисту від несумлінної конкуренції з боку українських монополістів та імпортерів, а також щодо боротьби з контрабандою; недостатня ефективність використання матеріальних ресурсів, переважання у структурі промисловості галузей з невеликою часткою доданої вартості, низький технологічний рівень вітчизняної економіки; наявні валютні ризики, неефективне використання коштів Державного і місцевих бюджетів; недосконаліть законодавства для прискорення розвитку національної економіки на інноваційних засадах, відносно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшен-

[1] Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки від 28.04.2004 № 493/2004. Електронний ресурс: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/493%D0%B0/2004.

ня тіньової зайнятості; надмірний вплив іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки, небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в таких галузях. А першочерговим напрямом забезпечення економічної безпеки відзначено необхідність дієвого захисту права власності, оптимізація податкового навантаження на бізнес, удосконалення регуляторного і корпоративного законодавства, обмеження монополізму і сприяння конкуренції, підвищення ефективності регулювання фінансових і товарних ринків; створення на цій основі сприятливих умов для підприємництва та інвестування, скорочення матеріальних витрат в економіці та обмеження тіньової господарської діяльності [2].

З метою визначення рівня економічної безпеки України, як головної складової національної безпеки держави, впроваджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» (від 29.10.2013 р. № 1277), які розроблені з метою визначення рівня економічної безпеки України як однієї з основних складових національної безпеки держави і визначають перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки. Методичні рекомендації базуються на комплексному аналізі індикаторів економічної безпеки з виявленням потенційно можливих загроз економічній безпеці в Україні і застосовуються Мінекономрозвитку для інтегральної оцінки рівня економічної безпеки України в цілому по економіці та за окремими сферами діяльності. Інші органи виконавчої влади, наукові інститути та інші установи в межах своїх повноважень можуть використовувати Методичні рекомендації та визначати рівень складових економічної безпеки для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, запобігання та попередження реальних і потенційних

[2] Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється». Затверджено Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 [в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012]. Електронний ресурс: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007.

загроз національним інтересам у відповідній сфері[1]. У відповідності з Методичними рекомендаціями, економічна безпека - це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання. Інтегральний індекс економічної безпеки складається з 9 середньозважених субіндексів (складових економічної безпеки): 1) виробнича безпека; 2) демографічна безпека; 3) енергетична безпека; 4) зовнішньоекономічна безпека; 5) інвестиційно-інноваційна безпека; 6) макроекономічна безпека; 7) продовольча безпека; 8) соціальна безпека; 9) фінансова безпека.

Фінансова безпека, у свою чергу, містить такі складові: 1) банківська безпека; 2) безпека небанківського фінансового ринку; 3) боргова безпека; 4) бюджетна безпека; 5) валютна безпека; 6) грошово-кредитна безпека.

Розрахунок інтегральних індексів у розрізі зазначених субіндексів (складових економічної безпеки) здійснюється на основі оцінки понад 130 окремих індикаторів, які базуються як на статистичних даних, так і даних, отриманих шляхом опитування респондентів.

Визначення інтегральної оцінки економічної безпеки здійснюється в такому порядку: формування множини (переліку) індикаторів; визначення характеристичних значень індикаторів; нормування індикаторів; визначення вагових коефіцієнтів; розрахунок інтегральних індексів за окремими сферами економіки та інтегрального індексу економічної безпеки в цілому[2].

---

[1] Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс] : наказ : [затверджено Міністерством економічного розвитку і торгівлі України 29.10.2013 № 1277]. - Режим доступу:http://oct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm

[2] Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс] : наказ : [затверджено Міністерством економічного розвитку і торгівлі України 29.10.2013 № 1277]. - Режим доступу:http://oct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.

Враховуючи аналіз нормативно-правового забезпечення та трактування науковців[3],[4],[5], можна виділити три основні підходи, щодо визначення поняття «економічна безпека», виходячи з:

1) інтересів країни (національних, соціальних та ін.): економічну безпеку розуміють як стан економіки та інститутів влади, за якого забезпечуються гарантований захист національних інтересів влади, соціальна спрямованість політики, достатній оборонний потенціал, навіть у несприятливих умовах розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів. Так, Н. Нижник, Г. Ситник, В. Білоус трактують економічну безпеку як такий стан правових норм і відповідних їм інститутів безпеки, який гарантував би позитивні темпи економічного розвитку, здатність зберігати чи відновлювати виробництво, забезпечувати стійке функціонування кредитно-фінансової системи тощо [6];

2) поняття "стійкість": економічна безпека — це стан національної економіки, що характеризується стійкістю, "імунітетом" до впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, які порушують нормальне функціонування суспільного відтворення, підривають досягнутий рівень життя населення і тим самим викликають підвищену соціальну напруженість у суспільстві, а також загрозу самому існуванню держави [7];

3) поняття "незалежність": економічна безпека розуміється як сукупність умов і чинників, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного оновлення й самовдосконалення, розвиток суспільства[8].

---

[3] Мочерний С. Національний та економічний суверенітет країни / С. Мочерний // Економіка України. — 2005. — № 10. — С. 3—14.

[4] Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учебное пособие. — СПб., 1999. — 191 с.

[5] Мунтіян В. Проблеми національної безпеки в процесах державотворення / В.І. Мунтіян ; зб. праць. — Т. 1. — К. : Вид-во "КВІЦ". — 756 с.

[6] Нижник Н. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / [Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус] ; за заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник. — Ірпінь, 2000. — 304 с.

[7] Пашко П.В. Митні інтереси та митна безпека / П.В. Пашко // Митна справа : наук.-аналіт. ж-л з питань митної справи та зовнішньоекон. діял. — 2007. — № 3. — С. 7—14.

[8] Письменченко Л. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М. Письменкс. — Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 366 с.

Економічна безпека держави є комплексною системою, яка включає множину елементів і напрямів[1]. Серед них: фінансова, грошова, енергетична, зовнішньоекономічна, митна, ресурсна, демографічна, продовольча, валютна, кримінальна, медична, інформаційна безпеки, безпека питної води та ін. При цьому структура економічної безпеки тісно пов'язана зі структурою самої економічної системи. Досягнення економічної безпеки можливе як результат досягнення кінцевих цілей її складових. Інакше, якщо в якій-небудь підсистемі не буде досягнутий суверенітет (безпека), країна стає частково залежною від зовнішнього оточення (інших країн, міжнародних організацій тощо) (рис. 1.2).

Отже, автори дослідження вважають, що економічна безпека – це стан економічного забезпечення національної безпеки держави, загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний, збалансований і стабільний розвиток економічної системи держави, забезпечення самодостатності та стійкості системи, що включає механізм протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам.

1.3. Зовнішньоекономічна і митна безпеки в системі складових економічної безпеки

Категорії, які описують зовнішньоекономічну безпеку, представлено в багатьох наукових роботах[2], але комплексного вивчення питання митної безпеки і визначення пов'язаних з нею категорій на сьогодні немає. З огляду на це постає мета дослідження - визначення поняття митної безпеки, її суб'єкта й об'єкта, місця та ролі в системі загальнодержавної політики, ознак, основних загроз, напрямів формування й удосконалення її організаційно-економічного механізму.

Згідно із Законом України "Про зовнішньоекономічну діяльність" державне регулювання ЗЕД має забезпечувати: захист економічних інтересів України й законних інтересів суб'єктів ЗЕД;

---

[1] Классификация рисков / проект "Эксперт РА" [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: http://www.risk-manage.ru/fkbez/ classification/.

[2] Чесноков А. Методи оцінки зовнішньоекономічної безпеки України / А.В. Чесноков // Вісн. Тернопол. держ. екон. ун-ту. — 2006. — № 1. — С. 136—143.

створення рівних можливостей для суб'єктів ЗЕД; підтримка конкуренції й ліквідація монополізму у сфері ЗЕД [3].

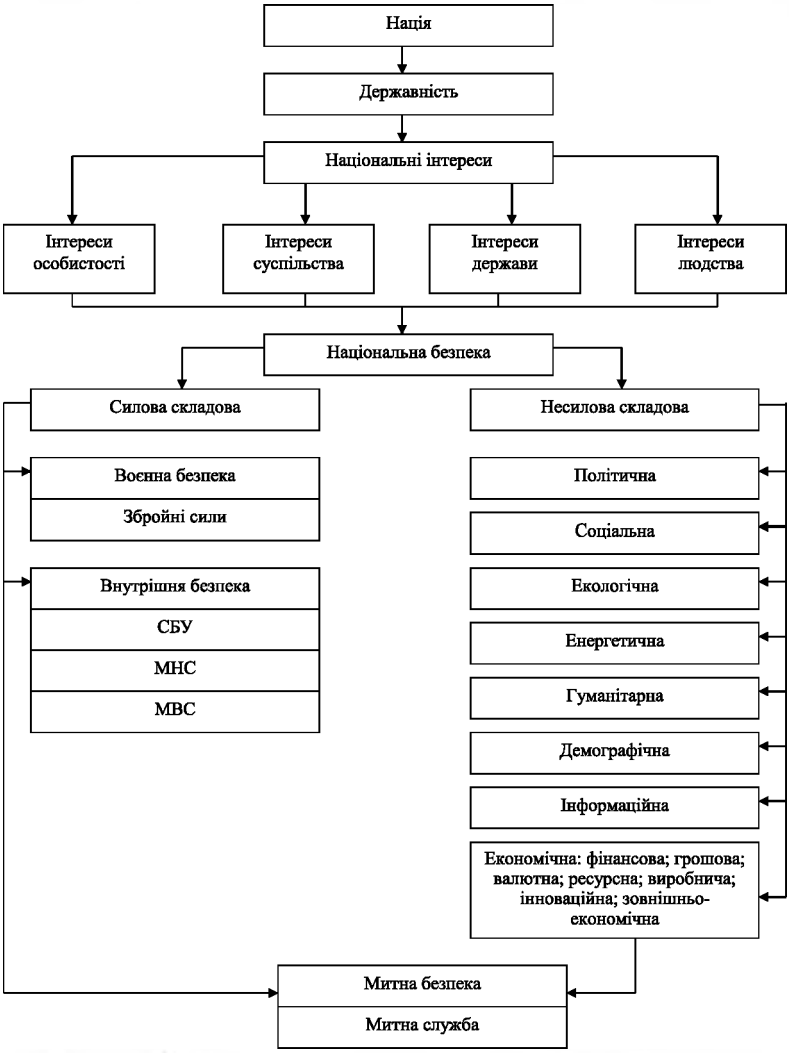

Рис. 1.2. Умовна структура національної та економічної безпеки і місце митної безпеки

[3] Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/959-12.

Отже, метою системи митної безпеки є досягнення усталеної, передбачуваної роботи митної системи, достатнього рівня сприяння ЗЕД в нестабільних зовнішніх і внутрішніх умовах, забезпечення зниження ризиків, а також нейтралізації ризик-чинників, які безпосередньо впливають на стан реалізації.

Поняття зовнішньоекономічної безпеки та митної безпеки випливають з категорії національної безпеки. Отже, їх суть полягає в захищеності життєво важливих потреб, інтересів і цінностей людини, населення, держави та її регіонів від внутрішніх і зовнішніх загроз, джерелом яких є зовнішньоекономічні зв'язки.

З іншого боку, митна безпека становить комплекс (систему) ефективних економічних, правових, політичних та інших заходів держави, суспільства й людей із захисту інтересів (у тому числі інтересів власності) народу та держави в зовнішньоекономічній сфері і, зокрема, у митній сфері. Головна мета забезпечення митної безпеки — це досягнення необхідного рівня надійності митної системи [1]. Під забезпеченням митної безпеки можна розуміти упровадження сукупності засобів, здатних протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам та викликам у сфері митних економічних відносин, забезпечити можливість досягнення необхідного рівня захищеності, надійності та усталеності митної служби шляхом створення ефективного регуляторного організаційно-економічного механізму. У цьому контексті поняття "забезпечення митної безпеки" слід розглядати як здатність управлінських рішень у межах створеної системи захисту економічних інтересів держави протидіяти можливим небезпекам у митній галузі[2]. Місце митної безпеки в системі національної безпеки та її зв'язок з митною політикою представлений на рис. 1.3. Отже, митну безпеку можна визначити як стан захищеності митних інтересів держави [3,4].

1 Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007.

2 Ackleson J. 'Directions in border security research' / J. Ackleson // Social Science Journal. — Vol. 40. — No. 4. — Pp. 573—581.

3 Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007.

4 Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцев. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 496 с.

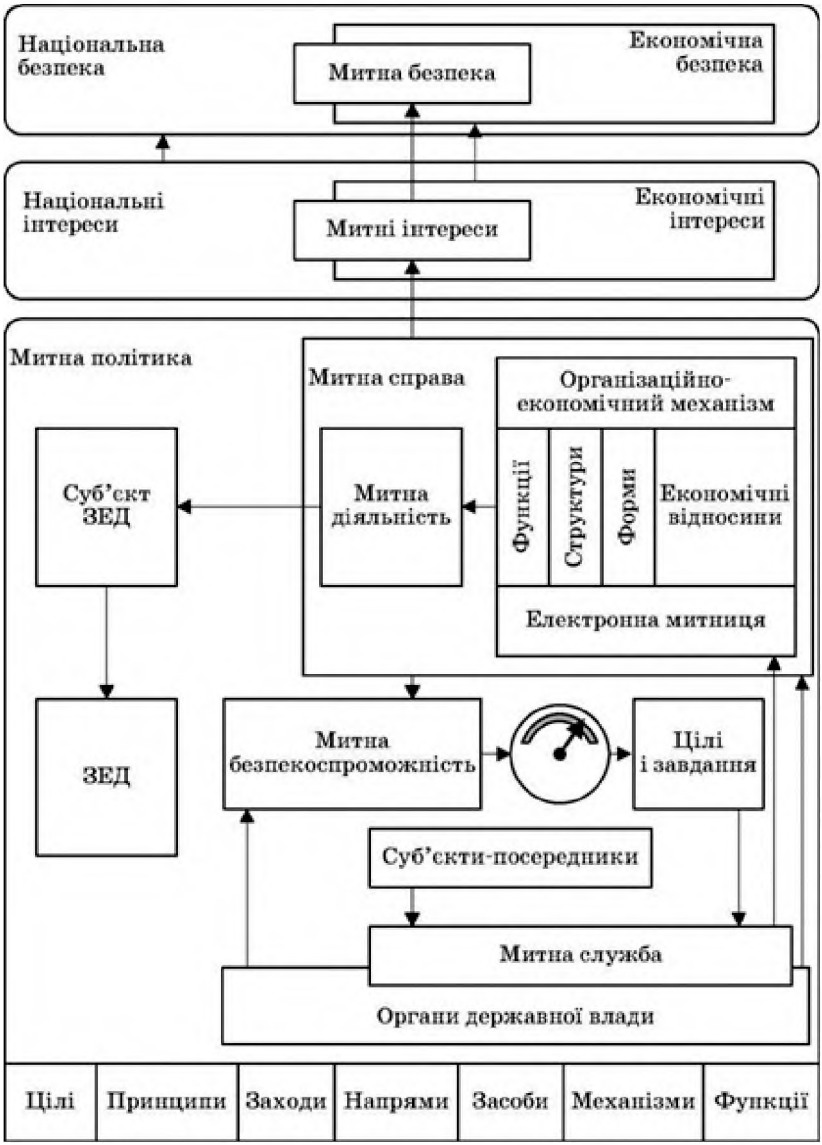

Рис. 1.3. Місце митної безпеки в системі національної безпеки та її зв'язок з митною політикою і митною справою

Національні економічні інтереси можна розглядати як сукупність об'єктивних економічних потреб незалежної країни, задоволення яких забезпечує ефективне функціонування і сталий розвиток її економічної системи, а через неї — й економіки. Економічні інтереси виступають як провідна складова системної сукупності національних інтересів, тому що економічна сфера є базовою.

Як найважливіші національні економічні інтереси (НЕІ), від реалізації яких залежить майбутнє української держави, В. Мунтіян виділяє добробут і процвітання нації [1].

До цієї ж групи додатково можна віднести економічні інтереси, пов'язані з митною сферою: приєднання та адаптація до міжнародної системи митних взаємовідносин; структурна перебудова митної системи, наближення її до суб'єктів ЗЕД; зменшення впливу адміністративних бар'єрів на здійснення ЗЕД; створення вітчизняних технічних засобів для неінвазивного контролю товарів (вантажів), які потрапляють на територію України з-за кордону; удосконалення митного тарифу і приведення його структури у відповідність до загальносвітової.

Предметом митної безпеки є митні інтереси[2]. Визначення митних інтересів має грунтуватися на таких чинниках: сукупність економічних інтересів; поточний стан зовнішньоекономічної і митної безпеки; сукупність існуючих на певний момент зовнішніх і внутрішніх загроз. З цього випливає, що митні інтереси держави змінюються залежно від зміни вищенаведених чинників, умов існування країни та етапу її розвитку[3].

Як уже зазначалося, заходи митної безпеки спрямовані на дотримання митних інтересів держави, захист яких забезпечує зовнішньоекономічна безпека та власне митна безпека, з чого ви-

---

1 Мунтіян В. Проблеми національної безпеки в процесах державотворення / В.І. Мунтіян ; зб. праць. — Т. 1. — К. : Вид-во "КВІЦ". — 756 с.

2 Бернар И. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, немецкая, испанская терминология : [пер. с фр.] : в 2 т. / И. Бернар, Ж.-К. Кэлли // Междунар. отнош. М., 1994. — Т. 2. — 784с.

3 Основи митної справи : [навч. посіб.] / П.В. Пашко, В.А. Аргунов, В.П. Батіг та ін. ; за ред. П.В. Пашка. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Т-во "Знання", КОО, 2002. — 318 с. : іл. — (Митна справа в Україні).

пливають, відповідно, дві групи митних інтересів. І хоч митні інтереси підвищують як зовнішньоекономічну, так і митну безпеку, вони мають певні відмінності[4].

До митних інтересів, захист яких підвищує зовнішньоекономічну безпеку України як складову економічної безпеки[5], можна віднести: створення умов для активізації розвитку та економічних суб'єктів; вітчизняного науково-технічного й інноваційного потенціалів; підвищення конкурентоспроможності національної економіки; упровадження дійового механізму збереження й відтворення природних, трудових, інтелектуальних, енергетичних ресурсів та основних фондів на території держави, а також економічного стимулювання найефективнішого їх використання в межах країни; заохочення підприємств до ефективного зовнішньоекономічного співробітництва[6].

До митних інтересів, захист яких забезпечує митну безпеку України, належать: створення сприятливих умов для полегшення торгівлі; сприяння транзиту; прискорення товарообігу й пасажиропотоку через митний кордон; своєчасне й повне стягнення податків і митних зборів; ефективна організація боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил та ефективне запобігання їм (у тому числі попередження та відвернення правопорушень); наближення митного законодавства України до світових вимог; розвиток міжнародного співробітництва в галузі митної справи; забезпечення конфіденційності інформації щодо суб'єктів ЗЕД; збільшення транзитної привабливості країни; недопущення ввезення на територію держави неякісних товарів, використання й споживання яких становить небезпеку для здоров'я населення; недопущення ввезення продукції низького морально-етичного змісту, зо-

---

[4] Пашко П. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. — Л. : ІРД НАН України, 2009. — 628 с.

[5] Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учебное пособие. – СПб., 1999. – 191 с.

[6] Дацків Р. Вплив глобалізації на зовнішньоекономічну безпеку України / Р.М. Дацків // Актуальні проблеми економіки. — 2003. — № 12 (30). — С. 129—138.

крема такої, що пропагує міжнаціональні конфлікти, сепаратизм тощо[1,2,3,4,5].

Отже, митні інтереси — це певний спектр (сукупність) національних інтересів держави, які пов'язані з їх забезпеченням та реалізацією виконання митної справи й задоволення яких сприяє забезпеченню ефективного функціонування, стійкого розвитку економічної системи, зменшенню загроз національної безпеки України, стабільності в суспільстві у сферах, пов'язаних із митною сферою, та визначається поточним станом зовнішньоекономічних відносин, повнотою задоволення матеріальних потреб громадян, ступенями реалізації визначених стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку й захисту культурного та інформаційного середовища держави, станом зовнішньоекономічної безпеки та митної безпеки[5,7,8].

Метою реалізації митних інтересів має бути підтримання такого стану економічної сфери держави, який характеризується стійкістю до негативних зовнішніх загроз, здатністю цієї сфери забезпечувати ефективне функціонування економіки держави й економічне зростання. Отже, визначення поняття митних інтересів повинне грунтуватися на таких чинниках: сукупності економічних інтересів; сукупності цілей на конкретному етапі здійснення митної політики; урахуванні поточного стану зовніш-

---

1 Бережнюк І. Митне регулювання в системі категорій "митна політика" і "митна справа" [текст] / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2007. — № 2. — С. 3—8.

2 Бережнюк І.Г. Теоретичні основи та сутність митної справи / І.Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2003. — № 3. — С. 3—1.

3 Внешнеэкономический толковый словарь. — М. : ИНФРА, 1999 — 512 с.

4 Классификация рисков / Изд. дом "СК Пресс" [Электрсн. ресурс]. — Режим доступа: http://www.bytemag.ru/articles/ index.php.

5 Ліпкан В. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України / В.А. Ліпкан. — К. : Текст, 2003. — 600 с.

6 Бережнюк І. Митне регулювання в системі категорій "митна політика" і "митна справа" [текст] / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2007. — № 2. — С. 3—8.

7 Вентцель Е.С. Теория вероятности / Е.С. Вентцель. — М. : Изд. физ.-мат. л-ры, 1962. — 564 с.

8 Митна справа : словник-довідник. — Х., 2000.

ньоекономічної безпеки і митної безпеки: сукупності існуючих зовнішніх і внутрішніх загроз.

Джерелом митної загрози є дії та вплив людських, соціально-економічних, техногенних і природних чинників, її носіями — товари і транспортні засоби, що перетинають митний кордон; особи, пов'язані з митною діяльністю; природні й техногенні явища, здатні зупинити або обмежити митну діяльність.

Законом України "Про основи національної безпеки України" визначено низку чинників, що діють у сфері ЗЕД і становлять загрозу національній безпеці України. До них належать: критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту — переважно з сировинним характером і низькою часткою продукції з високою доданою вартістю; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього й внутрішнього боргів; небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки.

Джерелами митної безпеки можуть бути[9]: спонтанність природних процесів і явищ, стихійні лиха, які унеможливлюють належний перебіг процесів зовнішньоекономічних відносин; випадковість (наприклад, як чинник суб'єктивного неналежного здійснення митних процедур; наявність протиборчих тенденцій, зіткнення суперечливих інтересів (від воєн до конкуренції між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності)); імовірнісний характер науково-технічного прогресу з його впливом, наприклад, на сучасні технічні засоби митного контролю; неможливість однозначного розпізнавання об'єкта внаслідок неповноти й недостовірності інформації про нього — явище, актуальне для митних органів, які не мають права на провадження оперативно-розшукової діяльності, а інформацію про суб'єкта ЗЕД отримують від самого суб'єкта; обмеженість і недостатність ресурсів (чисельність митних органів тривалий час залишається незмінною, а інтенсивність експортно-імпортних операцій зростає з року в рік); відносна обмеженість свідомої діяльності людини, розбіжність у соціально-

[9] Украинская таможня : справочник / сост. М.С. Муравьев. — К. : Либра, 1995. — 504 с.

економічних характеристиках для різних митниць, розташованих по всій території України; незбалансованість основних компонентів господарського та управлінського механізмів митної системи, що підтверджується частими реорганізаціями системи.

Небезпеку можна трактувати як суттєвий ризик, виникнення якого є високоймовірним. Тоді митна небезпека — об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на стан митної безпеки, а її джерело — це сукупність реальних або потенційних економічних, політичних, техногенних і природних умов та явищ, їх властивостей і протиріч, дій та намірів певних суб'єктів митних економічних відносин, яка містить у собі і створює (в різному поєднанні) ризикові ситуації, які зумовлюють виникнення намірів переміщення товарів і транспортних засобів на територію держави шляхом економічного й митного шахрайства, прояв деструктивних властивостей існуючого регуляторного інструменту організації та забезпечення митної діяльності, а також інших митних небезпек.

З огляду на викладене слід приділити увагу змістові поняття ризику в митній сфері, зокрема доцільно визначити, як саме трактується поняття "митний ризик" митними адміністраціями різних держав.

Ризик — загальнонаукове поняття; інтегральний показник, що поєднує в собі оцінки як імовірності реалізації рішення, так і його наслідків. У Європейському Союзі під митними ризиками розуміють імовірність того, що щось перешкоджатиме застосуванню заходів Євросоюзу або національних заходів щодо поводження митниць з товарами. Фахівці з митної справи Російської Федерації сформулювали термін "митні ризики" так: "Це потенційна ймовірність недотримання митного законодавства"[1]. Поняття митних ризиків трактується українськими фахівцями з митної справи як кількісна величина виклику у вигляді певної оцінки небезпеки, що діє, або ймовірності реалізації в митній галузі потенційної загрози з погляду небажаних наслідків[2].

---

[1] Філіпенко А.С. Міжнародні економічні відносини : теорія : підруч. для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. /А.С. Філіпенко . — К.: Либідь, 2008. — 408 с.

[2] Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К., 2002. — Т. 3. — 952 с.

В економічній літературі під поняттям "митний ризик" розуміють ймовірність реалізації певної митної загрози з прогнозованим або непрогнозованим можливим збитком, а також можливими наслідками її для митної галузі[3]. При цьому ймовірність реалізації повинна збалансовано розраховуватися на підставі комплексної оцінки показників цієї ймовірності — як у зовнішньому, так і у внутрішньому середовищі[4].

На думку авторського колективу дослідження, поняття "митні ризики" — це кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки чи ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди. При цьому ймовірність реалізації загрози необхідно збалансовано розраховувати на підставі комплексної оцінки показників імовірності реалізації конкретної загрози як у зовнішньому, так і у внутрішньому середовищі [5]. У цьому контексті слушно також зважати на те, що ризик може бути наслідком відповідного рішення і завжди пов'язаний із суб'єктом, який не тільки здійснює вибір, але й оцінює ймовірність можливих подій та пов'язаних з ними втрат.

Суттю управління ризиками є "систематичне застосування управлінських процедур і методів, які надають у розпорядження митних служб інформацію, необхідну для роботи з транспортними операціями або товарними партіями, які становлять певний ризик" [6]. Отже, використання терміна "управління ризиками" у прямому його розумінні (управляти ризиками) виявляється не дуже коректним. Точніше його слід було б називати "управління ризиковими ситуаціями".

---

[3] Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.

[4] Філіпенко А.С. Міжнародні економічні відносини : теорія : підруч. для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. /А.С. Філіпенко . – К.: Либідь, 2008. – 408 с.

[5] Пашко П. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. — Л. : ІРД НАН України, 2009. — 628 с.

[6] Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. — 5-е изд., доп. и перераб. — М. : Ин-т новой экономики, 2002. — 1280 с.

1.4. Забезпечення здійснення та захист особистої безпеки як складова митної політики держави

Конституція України закріплює права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Ці права, що відображені на рівні конституційно-правових норм, будучи основними правами людини, є конституційною базою сучасної держави. У основних правах людини втілюються загальні цінності людської гідності, свободи, рівності, безпеки та моральності. Вони є універсальною категорією, що окреслює сферу свободи людини у відносинах з державою, суспільством та своїми співгромадянами, вони визначають межі автономії та самовизначення особистості, міру її індивідуалізму та солідарності. Сучасна зміна пріоритетів правової охорони на користь людини (ст. 3 Конституції України) органічно вплинула і на регулювання відносин у сфері реалізації та захисту особистих прав громадян та залучення до цього процесу владних органів а інституцій як «зобов'язану» сторону суспільних відносин.

Сьогодні постає гостра необхідності продовження зв'язків між основними конституційними правами та правами особи у певній сфері суспільних відносин. Відтак йдеться про деталізацію та конкретизацію положень основних прав, серед яких і право на особисту безпеку, та їхне практичне застосування у повсякденному житті людини через конкретні суб'єктивні права. На цій межі і постають сучасні проблеми розуміння змісту та перспектив здійснення особистих немайнових прав людини. Практична реалізація положень конституційної теорії основних прав людини та теорії особистих немайнових прав людини є вирішальним елементом соціальних перетворень українського суспільства.

Зазначене зумовлює дедалі зростаючу увагу до подальшої розробки питань залучення органів влади до процесу сприяння реалізації та захисту особистих немайнових прав людини, що потребує нового переосмислення окремих її положень, створення нових теоретичних конструкцій. Відповідно, зросла потреба у теоретичних розробках механізму позитивного регулювання реалізації та охорони особистих прав з позицій вітчизняних політико-правових відносин.

Таким чином, особливим ціннісним елементом, що знаходить формалізоване визнання у політиці держави виступає саме особиста безпека громадян у тому числі і через їх правовий статус споживачів. Людина (громадянин) є основним об'єктом впливу системи національної безпеки. Особиста безпека людини поряд з її життям та здоров'ям є одним з базових елементів системи нематеріальних благ, на яких будується її природне благополуччя. Особиста безпека як органічний елемент вміщує в собі право особи перебувати у стані відсутності можливої загрози.

Особиста безпека знаходить свій прояв у різних сферах життєдіяльності людини. Законодавство радикально розширило сферу правового впливу у частині регулювання суспільних відносин щодо благ нематеріального характеру. Право на особисту безпеку є інтегрованою категорією, яка грунтується на загальнолюдському природному праві на безпеку, що знайшло своє юридичне оформлення на конституційному рівні і деталізовано у чинному кримінальному, адміністративному, цивільному, митному законодавстві.

Особиста безпека – це стан захищеності інтересів людини від чинників небезпеки на рівні особистих інтересів та потреб. Не випадково, що серед загроз національній безпеці України особливо наголошено на загрозі низького рівня життя населення, падіння рівня його здоров'я, тенденції моральної деградації, неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів[1].

"Аналіз ієрархії потреб людини (згідно з теорією мотивації) дає підставу стверджувати, що безпека є однією з найважливіших потреб після потреб у їжі, одязі, помешканні, тобто після потреб фізіологічних. Незважаючи на те, що безпека не є чимось предметним (матеріальним), це своєрідна характеристика і необхідна умова життєдіяльності об'єктів реального світу"[2].

У юридичній літературі поняття "безпека" тлумачиться як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства

[1] Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова ВРУ від 16 січня 1997 року // Голос України. – 1997. – №19. – С.5-6.

[2] Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник. – Ірпінь, 2000. – С.6

і держави від зовнішньої і внутрішньої загрози. Розрізняють різні типи безпеки: за масштабом (міжнародна, регіональна, локальна); за суб'єктами (особиста, суспільна, національна, колективна)[1].

Безпека – це стан, що забезпечується суб'єктами безпеки від суспільного небезпечного діяння та інших шкідливих явищ соціального техногенного й природного характеру шляхом використання системи заходів і способів, передбачених у законі. Людина одночасно є і об'єктом, і суб'єктом безпеки. Людина, її життя і здоров'я, права і свободи є основою всієї системи безпеки[2]. Отже, правова категорія *безпека* є набагато ширшою за поняття, які використовують окремі галузі національного права.

Досить часто поняття *безпека* використовується поряд з поняттям *довкілля*. Категорія *довкілля* своєю чергою часто ототожнюється і інтерпретується як *навколишнє природне середовище*. Довкілля визнається природним благом для людини і суспільства загалом, інших живих організмів – як умова, місце і джерело існування та життєдіяльності. Відтак "сприятливе навколишнє середовище", "сприятливе навколишнє природне середовище", "сприятливе довкілля" – це категорії, де переважають не кількісні, а якісні ознаки. Тому вони мають оцінювальний характер і їхній зміст залежить від інтерпретатора. Наприклад, певні природні умови життя, діяльності, відпочинку, лікування можуть визнаватись сприятливими для однієї групи осіб залежно від її самопочуття, активної поведінки, вікових особливостей, кліматичних зон, метеорологічних умов, психічного, психологічного стану, генетичних особливостей, наявності фізіологічних вад і захворювань, і водночас окремими категоріями не можуть сприйматись як сприятливі[3].

Під особистою безпекою, як видається, можна розуміти відсутність будь-якої *загрози* або *ризику* для людини, що може виходити від будь-кого або будь-чого. Це визначення, звичайно, не

[1] Храмов В.О. Безпека / В.О. Храмов // Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т.1. – С.207.

[2] Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения. – М.: Щит-М, 1998. – С.

[3] Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та науковс-практ. посібник. / Володимир Іванович Андрейцев– К.:Знання-Прес, 2002. – С. 206-207

позбавлене ідеалістичних елементів. Пояснюється це тим, що з моменту народження, а часто і з часу самого запліднення людина потрапляє під вплив численних чинників та сил, що мають небезпечний для її життя і здоров'я характер. Життя людини органічно пов'язане з постійною боротьбою, намаганнями уникнути небезпеки, спробами ухилення від зіткнення з небезпечними чинниками та ризиковими ситуаціями. Природа людини, її інтелект, прагнення до пізнання – те, що і відзначило еволюційний розвиток людини, приводять до постійного зіткнення людини з оточуючим її світом, а тому примушує йти на свідомо вольове (іноді афективне) прийняття рішення, пов'язане зі станом власної безпеки.

Об'єктом впливу шкідливих явищ навколишнього середовища може бути фізична (тілесна) оболонка людини, психологічна (вольова, інтелектуальна) сфера, психічна сфера, спадково-генетичний апарат людини.

Політико-правові відносини включають в себе визначення принципів та порядку функціонування інституційних органів та їх апарату, їх матеріально-ресурсного забезпечення, окреслення суспільно-правових та моральних цінностей та порядку їх втілення у діяльності як влади так і суб'єктів приватноправової сфери.

Реалізація державної політики у певній сфері суспільних відносин обумовлює можливість комплексного правового регулювання немайнового права на особисту безпеку, через правовий інструментарій публічного права в тому числі і митного законодавства, та дозволяє розглядати сам процес реалізації та захисту цього права через призму реалізації митної політики держави. Конституція України містить положення: "Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена" (ст.50). Цивільне законодавство України визначає, що серед нематеріальних благ – об'єктів цивільних прав – найвищою соціальною цінністю поряд з життям і здоров'ям людини, її честю і

гідністю, є недоторканність та безпека (ч.2 ст.201 ЦК України). У ст. 282 ЦК України зазначено, що фізична особа має право вимагати усунення небезпеки, створеної внаслідок підприємницької та іншої діяльності, яка загрожує життю та здоров'ю.

Правовому регулюванню особистої безпеки, охорони навколишнього природного середовища, забезпеченню екологічно безпечного середовища існування та розвитку людини присвячено норми багатьох галузей права. Дотепер найефективніше ці завдання реалізовувались лише у межах галузі екологічного права. Професор В.І.Андрейцев визначає, що право екологічної безпеки – це система правових норм та інших юридичних засобів, які спрямовані на створення умов для реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку та захисту його від порушень[1].

Проте, важливою гарантією здійснення права на особисту безпеку, у тому числі і у сфері екологічної безпеки, є закріплення у ЦК України права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (с.293 ЦК України). Змістом зазначеної правової норми є право особи на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на їхнє збирання та поширення, право на безпечні для особи продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту), право на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання тощо. До числа прав особи належить також право вимагати припинення діяльності фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля.

Положення ст. 293 ЦК України відображають загальноприйняту модель розуміння змісту цього права. Зокрема, Л.О.Красавчикова зазначає: "Право на належне навколишнє середовище означає забезпечену законом можливість користуватись здоровим та належним для життя навколишнім природним середовищем (дихати чистим атмосферним повітрям, вживати чисту питну воду, ходити по незабрудненій землі, плавати у чистих водоймах), а також можливість перебувати у надійному для життя і здоров'я середовищі проживання (у тому числі міс-

[1] Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та науково-практ. посібник. – К.: Знання-Прес, 2002. – С.8.

ця проживання, побуту, відпочинку, виховання і навчання, харчування, продукцію народного господарства, що споживається або використовується)"[2]. Функції права у цій сфері традиційно розглядались лише стосовно можливості застосування заходів майнової відповідальності у випадках пошкодження майна або завданню шкоди здоров'ю громадян. Здебільшого до цих відносин застосовується субсидіарно саме цивільне право.

Проте, водночас важливою гарантією забезпечення здійснення та захисту цього фундаментального права виступає митне законодавство. При здійсненні права на особисту безпеку сьогодні маємо можливість виділити три сфери його здійснення: сфера права на безпечність умов природного середовища, сфера права сфера права на безпечність умов соціального буття (праці, проживання, навчання, виховання), спілкування на безпечність об'єктів споживання (харчових продуктів, предметів побуту). З позицій забезпечення здійснення митної політики держави на особливу увагу заслуговує проблема здійснення права на безпечність об'єктів споживання.

Роль певного «з'єднувального» ланцюга при цьому на нормативно-правовому рівні відіграють законодавчо окреслені правові гарантії захисту прав споживача, у контексті визначених ст. 6 Закону України «Про захист прав споживачів» є право споживача на належну якість продукції[3]. Аналіз складної ситуації на споживчому ринку України свідчить про те, що кількість порушень вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів за останнє десятиріччя не зменшується. Порушення виявляються у понад 90 відсотків перевірених суб'єктів господарювання. Споживчий ринок продовжує насичуватися сурогатами, неякісними, фальсифікованими та небезпечними для людей товарами, передусім харчовими продуктами та алкогольними напоями.

---

[2] Красавчикова Л.О. Понятие и системе личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.03. / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 1994. – С.216.

[3] Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.19 N 1023-XII : Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.24.24&nobreak=1

Відповідно до Митного кодексу України від 12.12.1991 року митні органи України при проведенні в життя митної політики розв'язували такі головні завдання, серед яких вдосконалення митного контролю і оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку за участю Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків України. Водночас, відповідно до ст. 18 цього ж МК України, зазначалося, що товари та інші предмети, що переміщуються через митний кордон України, окрім митного контролю, можуть підлягати санітарному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному та екологічному контролю. Митне оформлення може бути завершено тільки після закінчення зазначених видів контролю[1].

У Митному кодексі України від 11.07.2002 року стаття 2 проголошувала, що митна політика - це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Водночас, здійснення митної справи передбачало, серед інших, такі завдання, як здійснення спільно з іншими уповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку та здійснення відповідно до закону контролю продукції при її ввезенні на митну територію України (у частині виконання положень Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 №2735-VI)[2].

В подальшому у редакції митного кодексу України від 13.03.2012 вже не зустрічається вказівка на здійснення заходів

[1] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 12.12.1991 №1970-XII]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/?uid=1084.1.57&title.

[2] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 11.07.2002 № 92-IV]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.30.32&nobreak=1.

щодо захисту інтересів споживачів товарів, але йдеться про те, що зміст державної митної справи складає з поміж іншого здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України (стаття 7)[3].

Отже, митне законодавство за своєю публічно-правовою природою не заперечує можливості регулювання відносин щодо забезпечення особистої безпеки. Митно-правове регулювання у сфері безпеки *доповнює* загальноправову систему гарантій здійснення права людини на безпеку від впливу різноманітних небезпечних чинників.

У чому ж практично знаходять втілення такі чинники? За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, понад 100 тис. хімічних речовин, майже 50 фізичних та 200 біологічних чинників, близько 20 несприятливих ергономічних умов і стільки ж видів фізичних навантажень поряд із численними психологічними та соціальними проблемами можуть стати шкідливими та небезпечними факторами. Країни ЄС, зокрема, перейшли на оцінку ризику, зумовленого трудовою діяльністю, шляхом оцінення можливої шкоди життю або здоров'ю працюючих унаслідок дії шкідливих та небезпечних факторів. Стандартна термінологія (ЄС 2000) визначає, що небезпека – це потенційна властивість або здатність сировини, матеріалів, обладнання, методів та прийомів роботи до спричинення шкоди. Ризик – це ймовірність того, що за наявності небезпеки потенціал можливого розміру шкоди буде реалізований. Для оцінення ризику у зарубіжній літературі пропонується застосовувати такі поняття: "небезпечний", "допустимий", "терпимий", "неприйнятний". При цьому, за висновками західних фахівців, "терпимий" ризик належить до таких, які свідомо припускаються заради вигоди[4].

Чудовим прикладом захисту прав споживачів з боку митних органів виступає практика країн Європейського Союзу. Так у країнах ЄС сформовано список відкликаних небезпечних продуктів,

[3] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

[4] Лесенко Г. Професійний ризик виробництва та виробничий травматизм / Г. Лесенко // Охорона праці. – 2003. – №4. – С.36-37.

який оновлюється щотижня у системі швидкого оповіщення Європейської Комісії, його називають RAPEX index. Особливу увагу прийнято приділяти речам для дітей, зокрема, іграшкам. Так, щороку виготовляють та продають більше трьох мільярдів іграшок, при цьому 60% виготовлених у світі іграшок купують на Різдво. Проте серед продукції зустрічаються відверто небезпечні екземпляри: так, наприклад, окремі іграшки містить надто багато фталатів (це токсичні хімічні речовини, які широко використовуються для пом'якшення пластмаси, вони згубно впливають на репродуктивну систему).

При цьому успіх у виявленні такої продукції в першу чергу забезпечує співпраця з митною лабораторією і митницею. До прикладу, саме так у Фінляндії створили систему, яка дозволяє виявляти на ринку небезпечні предмети споживання. Відділ безпеки споживачів відкликає з ринку небезпечні продукти, а Митна лабораторія вилучає їх ще до того, як вони можуть потрапити на полиці. Щороку тестують близько 800 іграшок. Якщо знаходять іграшку, яка не відповідає правилам безпеки, її або відправляють до виробника, або знищують. Зрозуміло, що митна лабораторія не може перевірити весь імпорт, тому тестується лише певний відсоток всіх імпортних товарів. Однак, безумовно, митниця обізнана, де приховано ризики.

Маркування — також важлива причина вилучення предметів споживання з продажу. Клієнти мають право бути правильно поінформованими про те, що вони купують. Передусім вони повинні звертати увагу на маркування ЄС, яке підтверджує, що продукт відповідає вимогам ЄС щодо безпеки, здоров'я та охорони навколишнього середовища[1]. Подібна ефективна практика може і повинна бути перенесена і на національні терени. Можна і в Україні, запропонувати розробити систему взаємного оповіщення між митницями Міндоходів, державною інспекцією з контролю лікарських засобів, органами державного контролю та нагляду, громадськими організаціями та суб'єктами господарювання, що займаються ввезенням, виготовленням та роздрібною торгів-

[1] Безпечність іграшок та права споживачів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ua.euronews.com/2012/12/21/bad-toys-banned-from-santa-s-list.

лею лікарськими засобами, предметами побутового споживання для оперативного інформування про виявлені фальсифіковані та незареєстровані об'єктів. При цьому необхідно враховувати і те, що негативний вплив окремих небезпечних чинників може мати свій прояв і у досить віддаленій перспективі але при цьому бути не менш «руйнівним».

Зрозуміло, що шкідливі явища, що впливають на стан особистої безпеки, можуть мати такий характер: небезпечні чинники з негативним проявом їхніх наслідків для особи, що підпала під їхній вплив, та чинники, негативний прояв яких не залишає очевидного впливу на особу, проте втілюється у небезпеці для нащадків цієї особи. Якщо розглядати чинники небезпеки як такі, що знаходять вияв у природному, соціальному та техногенному оточенні людини, то це дає можливість чітко визначити базові рівні безпеки: людина – природа; людина – суспільство, людина – цивілізація (технологічно-інформаційне оточення). Кожному із визначених рівнів безпеки відповідає специфічний характер тих сукупних чинників, що визначають можливості забезпечення та здійснення особистої безпеки. Зазначені шкідливі чинники мають прямий вплив на фізичний стан людини, на стан здоров'я та в кінцевому підсумку на її життя. Проте негативний вплив шкідливих чинників навколишнього середовища може спричинити не лише шкідливі наслідки. Ми вважаємо, що небезпечним та шкідливим є і ймовірність загрози або ризику її виникнення для особи за конкретних умов. Крім того, негативні наслідки впливу навколишнього середовища можуть бути і віддалені у часі, а іноді і не стосуватись безпосередньо особи, яка перебувала під певним негативним впливом. Наприклад, наслідки радіаційного опромінення впливають на здоров'я не тільки ураженого, але і його нащадків.

В цілому у поле зору митних органів повинні потрапляти такі ризиковані групи предметів споживання як: продукти харчування та предмети побуту. Законодавчу базу правових та організаційних гарантій у цій сфері становлять: Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 р.; Закон

України "Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань" від 14 січня 1998 р.; Закон України "Про захист прав споживачів" від 12 травня 1991 р.; Закон України "Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини" від 23 грудня 1997 р.; Закон України "Про вилучення з обігу, переробку і утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції" від 14 січня 2000 р. Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них" від 6 лютого 2003 р.

Так, відповідно до ст.1 Закону України "Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини", безпека харчових продуктів – це відсутність загрози шкідливого впливу харчових продуктів, продовольчої сировини та супутніх матеріалів на організм людини, а показники безпеки продовольчої продукції – це науково обґрунтовані показники вмісту (гранично допустимі межі впливу) у продукції шкідливих для здоров'я і життя людини компонентів чи речовин хімічного, біологічного, радіаційного та будь-якого іншого походження, недотримання яких призводить до шкідливого впливу на здоров'я людини. Під неякісною продовольчою продукцією розуміють таку продукцію, якісні показники та споживчі властивості якої не відповідають відомостям зазначеним у декларації про відповідність, нормативних документах чи нормативно-правових актах, а під небезпечною продовольчою продукцією – таку, показники безпеки якої не відповідають встановленим в Україні для цього виду продукції, і також це продовольча продукція, споживання (використання) якої пов'язане з підвищеним ризиком для здоров'я і життя людини.

У ст.4 цього ж Закону закріплено, що неякісні, небезпечні для життя і здоров'я людини або фальсифіковані харчові продукти, продовольчу сировину і супутні матеріали забороняється виготовляти, ввозити, реалізовувати, використовувати в оптовій чи роздрібній торгівлі, громадському харчуванні.

За сучасних умов зазначені правові норми не задовольняють повною мірою вимог забезпечення особистої безпеки. З метою забезпечення ефективності здійснення права на особисту безпеку необхідно привести правові норми, що стосуються визначення безпеки харчових продуктів, у відповідність до потреб су-

часності. Зокрема, *безпеку харчових продуктів* (особисту харчову безпеку) треба розуміти як стан не лише відсутності прямої загрози шкідливого впливу на організм людини, а як відсутність загрози ймовірності настання негативних наслідків споживання продуктів харчування, продовольчої сировини та супутніх товарів як для безпосереднього споживача, так і для його нащадків.

Своєю чергою під показниками безпеки продовольчої продукції слід розуміти науково обґрунтовані показники вмісту у такій продукції шкідливих та ймовірно шкідливих для здоров'я і життя людини компонентів чи речовин, а також компонентів та речовин, наслідки впливу яких на організм за існуючих умов розвитку науки та технології неможливо визначити як безпечні або спрогнозувати їх з реальною ймовірністю.

Отже, небезпечною вважається продовольча продукція, споживання якої пов'язане з підвищеним або ймовірним ризиком для життя і здоров'я людини, а також продовольча продукція, вплив якої (частин, складових елементів, вмісту) має невизначений для життя і здоров'я людини (споживача) або його нащадків характер.

Йдеться про необхідність закріплення як складового елементу права на безпечність продуктів харчування презумпції небезпеки продуктів харчування, продовольчої сировини або супутніх товарів, а також, відповідно, і презумпції недоброякісності зазначених продуктів.

Відповідно, у публічно-правовій сфері в цілому та у галузі діяльності митних органів, зокрема, має бути сформовано принципи здійснення контролю за дотриманням показників безпеки та своєчасного та належного виявлення недоброякісних та небезпечних продуктів.

Закономірним є також питання, який позитивний правовий зміст мають положення права особи на безпечні продукти харчування. Свобода здійснення права на безпечність продуктів харчування полягає у можливості особи вільно, на власний розсуд, приймати рішення щодо можливості споживання тих чи інших продуктів. Тобто за умови поінформованості про недоброякісність або про небезпечність (у тому числі віротідну), або про брак інфор-

мації щодо безпечності чи небезпечності, особа має право приймати самостійно рішення про вживання таких продуктів харчування. Крім того, особа вправі у будь-який час відмовитись від вживання продуктів харчування, у тому числі і харчування службового (військовослужбовці, працівники правоохоронних органів) у випадку встановлення їх неякісності або небезпечності.

Органічним елементом права на особисту безпеку є інформаційний елемент. Нажаль, впродовж останніх десятиліть актуальною в цілому в державі, є проблема відсутності реалізації права споживача на отримання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про товари, роботи та послуги. Особа вправі не тільки бути власне ознайомлена з інформацією про сучасний і прогнозований стан навколишнього середовища, але й безпосередньо мати право одержати інформацію щодо характеру, інтенсивності впливу та наслідків ситуацій ризику, загрози або небезпеки. Від рівня та якості поінформованості особи і залежить її суб'єктивна оцінка таких ситуацій небезпечності. З метою підготовки особи до наслідків негативного впливу небезпечних чинників вона повинна мати право вільно й безперешкодно поширювати інформацію про можливість ситуацій ризику, загрози або небезпеки. Поширення такої інформації за умови відсутності доказів реальності небезпеки не повинно заборонятись, якщо одночасно немає і доказів безпечності впливу певного чинника техногенного, природного або особистого характеру. Практичним втіленням цього правила, з нашого погляду, є зміст ст. 47 Закону України "Про інформацію" (звільнення від відповідальності). Зокрема, у ньому зазначено, що ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлювання оцінювальних суджень. До змісту інформаційного елементу права на особисту безпеку необхідно також віднести і заборону не тільки прямого приховування, але і зменшення обсягів інформації щодо реального стану можливості, інтенсивності характеру негативних наслідків певного ризику, загрози або небезпеки.

Загострення проблеми якості та безпеки продуктів харчування пов'язане з появою генно-модифіковних організмів і продуктів (у тому числі і харчових), утворених на їхній осно-

ві. У юридичній літературі йдеться про "небезпечні та шкідливі фактори впливу на організм людини"[1], але на жаль, поза увагою дослідників залишається зміст та значення понять "ситуація загрози" та "ситуація ризику". Хоча у діючому законодавстві досить широкого розповсюдження набуває використання термінів, що вказують на необхідність захисту від проявів потенційної загрози. Так, у ст. 1 Закону України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 року серед загроз національній безпеці перераховані наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку.

У екологічному та адміністративному праві безпеку населення, матеріальних об'єктів, навколишнього середовища визначають як відсутність недопустимого ризику, пов'язаного з заподіянням будь-якої шкоди. А тому під екологічно небезпечною діяльністю нормативно визначаються такі її види, що характеризуються певним рівнем екологічного ризику, тобто становлять потенційну загрозу для довкілля, життя і здоров'я людини, підлягають обов'язковій екологічній експертизі та екологічному ліцензуванню, переліки яких встановлюються Кабінетом Міністрів України або іншим уповноваженим органом державної виконавчої влади[2]. Звідси випливає логічний висновок, що "...безпека передбачає ризик допустимий, тобто у певних межах або рівнях, що має важливе методологічне значення. Це означає, що, по-перше, ризик має бути до певної міри дозованим, регульованим, як з погляду можливих техногенних навантажень, так і власне природних, стихійних загроз. По-друге, очевидно, що безпека є певним технічним, економічним та соціальним станом, за якого регулюються чи мають регулюватись відповідні рівні ризику. По-третє, допустимий ризик має забезпечувати будь-яку можливість відвернення заподіяння шкоди, оскільки недопустимий ризик відповідно пов'язується з її настанням..."[3]. До джерел прояву небезпеки автором пропонується віднести: відходні, хімічні, агро-

[1] Каламкаряк Р.А. Правовое обеспечение безопасности человека / Р.А.Каламкаряк // Государство и право. –1999. – №7. – С.107-121.

[2] Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та науково-практ. посібник. – К.: Знання-Прес, 2002. – С.27.

[3] Там же. – С.28.

хімічні, токсичні, газові, радіаційні, ядерні, термоядерні, харчові, продовольчі, пестицидні джерела.

Відтак постає закономірне питання: чи є безпека нащадків частиною особистої безпеки їхніх батьків? На нашу думку, це беззаперечно так. Сьогодні правомірно говорити про "генетичну безпеку особи". Негативний вплив на генетичний апарат людини у майбутньому може з різним ступенем ймовірності вплинути на безпеку її нащадків. Сучасна правова система містить вказівки на такі можливі випадки.

Підтвердження необхідності говорити про генетичну безпеку особи виявлено і у міжнародно-правових актах. На рівні принципового положення заборона втручання у геном людини закріплена у ст. 13 Європейської конвенції про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини від 4 квітня 1997 р. У цій статті зазначено, що втручання з метою видозміни людини може здійснюватись лише у профілактичних, діагностичних або лікувальних цілях, і тільки якщо воно має на меті внести будь-яку видозміну у геном нащадків.

Зазначене, зумовлює необхідність формування презумпції недоброякісності та небезпечності. Будь-які продукти харчування, у тому числі і ті, що містять у своїй основі генно-модифіковані організми, можна вважати небезпечними для споживання, поки не буде доведено відсутність небезпеки для життя і здоров'я. Наприклад, це аристолохієва кислота, анаболік андростендіон, природні екстракти, такі як дубровник, кава-кава, екстракти будь-яких органів тваринного походження.

Вперше генетично модифіковані організми, рослини та тварини з'явились на світовому ринку як комерційні продукти понад 10 років тому. Найбільша частина генно-модифікованих продуктів припадає на сою, кукурудзу, рапс, бавовну, рис, жито, картоплю, тютюн та цукровий буряк. До 70% сої, що вироблено у світі, генетично модифіковані, її додають у численні продукти: ковбасні вироби, фарш, консерви, соєві масла додають до сирів, кисломолочних продуктів, активно використовують у дитячому харчуванні.

В Україні сьогодні такі продукти не маркуються, хоча відповідно до Закону України "Про захист прав споживачів" (доповнення внесені Законом України від 10 січня 2002 року) вимагає проведення обов'язкового маркування продукції та відповідної позначки про застосування генної інженерії при під час виготовлення товарів. Причина у недостатності матеріально-технічної бази та відсутності правових норм, що повинні деталізувати загальні положення закону.

Проте, за вимогами Європейського Союзу, виробники зобов'язані зазначати на упаковці інформацію щодо використання генно-модифікуючих технологій, якщо частина трансгенних інгредієнтів у продукті становить 0,9% і більше. У Російській Федерації дозволено ввозити генно-модифіковані продукти харчування з обов'язковим маркуванням такої продукції, якщо у них міститься 5% трансгенних інгредієнтів. В Україні питання щодо відсоткової межі вмісту генно-модифікованих інгредієнтів поки взагалі не вирішено.

Дослідження у сфері прикладної генетики просуваються такими темпами і так мало коментуються у правовій літературі, що справжній масштаб проблеми, принесеної суспільству цими дослідженнями, навряд чи можна усвідомити сьогодні повною мірою. Біотехнологія обіцяє велетенські зміни у житті людини. Вже тепер вона активно впливає на медицину, їжу, здоров'я, і у кінцевому підсумку – на біологічну сутність та незмінність людини. Досягнення у сфері біологічної діяльності побудовані на міцній організаційній базі. Інтерес до цих досліджень щоразу зростає, проте досить гострим залишається питання правового регулювання проведення цих досліджень та використання їхніх результатів.

Генна інженерія поступово перетворюється з суто науково-теоретичної на прикладну галузь знань. Генетичне конструювання та модифікація виявляються спроможними вирішити гострі питання боротьби зі складними хворобами, здатними забезпечити виживання окремих етносів людей та видів рослин і тварин, сприяють забезпеченню «*продовольчої безпеки*».

Здобутки людства в галузі біології відкрили великі перспективи стосовно можливостей пізнання та вдосконалення біологічної сутності людини, позбавлення її «обтяжливої спадковості», лікування хвороб та якісної зміни навколишнього природного середовища. Проте успіхи та досягнення у генній інженерії загострюють старі та викликають нові проблеми, з якими стикається суспільство.

В основі генної інженерії лежить маніпуляція з генами, тобто з генетичним матеріалом (генетичними програмами розвитку). Отже, *генна інженерія*, як уже зазначалось, – це розділ молекулярної біології, завданням якої є цілеспрямоване конструювання нових, не існуючих у природі, генів за допомогою генетичних або біохімічних методів[1].

У науковій юридичній думці сформовано принципові підходи до розв'язання низки проблем, пов'язаних з генетикою людини, на засадах забезпечення принципів гуманізму, людської гідності, справедливості, добросовісності та розумності. Однак бурхливий розвиток науки невпинно збільшує обсяг завдань, які потребують свого вирішення.

Інший підхід, так званий горизонтальний, грунтується на тому, що сам метод генетичної модифікації організмів – явище абсолютно нове, а отже, відсутність науково обґрунтованої інформації про характер впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє середовище не є перешкодою для заборони пов'язаної з ними діяльності за умов дотримання певних вимог. Ці два погляди зіштовхнулись під час підписання Картахенського протоколу про біологічну безпеку, прийнятого ООН у 2000 році на розвиток конвенції про біологічну різноманітність[2]. Зазначений протокол підписали 177 країн, у тому числі Україна. Цей документ закріпив принцип застереження, поставивши перед країнами-учасницями досить жорсткі вимоги щодо обігу і використання генетично модифікованої продукції, зокрема, зобов'язавши її відповідним чином маркувати. Зокрема, у про-

---

1 Концепции современного естествознания: Учебник / В.Н.Лавриненко, В.П.Ратников, Г.В.Баранов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 256 с.

2 Задорожний О. Біотехнології: "страшилка", реалії та правила гри / О. Задорожний // Голос України. – 2004. – №57. – С.9.

токолі вказано: «Сторони, які його підписали, забезпечують, що отримання будь-яких живих змінених організмів, їх обробка, транспортування, використання, передача та вивільнення здійснюється таким чином, щоб не допускались або були зменшені ризики для біологічного різноманіття, з урахуванням також ризиків для здоров'я людини».

Як бачимо, згадані обмеження спрямовані лише на порядок розповсюдження технологій. Хоча є позитивним, що перевагу здобули прихильники більш виваженої точки зору. Вона полягає у тому, що доки немає науково обґрунтованої інформації про віддалений вплив трансгенних продуктів на організм людини, потрібно хоча б попереджати споживачів про ймовірну загрозу. Адже свого часу ДДТ теж оголосили абсолютно безпечною для теплокровних створінь речовиною, а в результаті залишки цього канцерогенного препарату досі виявляють навіть у печінці антарктичних пінгвінів.

Картахенський протокол набрав чинності у вересні 2003 року. У прийнятті цього документа були зацікавлені країни, що розвиваються (це понад сто країн, у тому числі Китай та Євросоюз, що на попередніх переговорах у Монреалі утворили так звану групу «однодумців») і можуть стати мішенню та полігоном для корпорацій, які виробляють генно-модифіковані організми.

На жаль, деякі країни не погодились з положеннями Картахенського протоколу і не підписали його. Серед них Велика Британія, Японія, Австралія, Китай, Німеччина, Канада, США і Росія.

Відображена нами вище картина винятково складної ситуації навколо проблем досліджень та використання результатів генно-інженерної діяльності, на наш погляд, має дві сфери юридичних засобів впливу: приватноправового та публічноправового характеру. При цьому виглядає виправданим розширення сфери контрольних повноважень митних органів шляхом надання можливості забезпечення здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів як продовольчих так і непродовольчих товарів.

Цілком очевидно, що потенціал правового впливу як публічно-правових так і приватноправових галузей права не є вичерпним і містить досить багато можливостей, що створюють пер-

спективність забезпечення правового регулювання змісту права на особисту безпеку.

Якщо публічні галузі права формують чітку межу між тим, що визначаються сучасним суспільством як безпечне та небезпечне, то приватне право (приватноправові галузі) дають можливість суб'єкту конкретних правовідносин самостійно обирати "амплітуду" відхилень від окресленого рівня безпечності у своїх власних діях. Важливою особливістю, яка впливає на правомірність таких "відхилень" від встановленої норми, є суб'єктивний характер вибору поведінки особи. Проте, можливість такого вибору моделі власної поведінки знаходиться у прямій залежності від створених органами влади, в тому числі і митними органами, гарантованих безпечних умов та режиму отримання прозорої і достовірної інформації.

1.5. Наукове забезпечення державного управління у податково-митній сфері як елемент системи забезпечення національної безпеки

Одним з ключових завдань політики національної безпеки у внутрішній сфері[1] визначено формування гнучкої та ефективної системи публічних інститутів, спроможних адекватно і оперативно реагувати на зміни безпекової ситуації, зокрема здійснення адміністративної реформи, у тому числі оптимізація системи органів виконавчої влади, реформування державної служби та її складових. Так, у грудні 2012 року Указом Президента України утворено Міністерство доходів і зборів України (далі – Міндоходів України) шляхом реорганізації державної податкової служби України та Державної митної служби України (далі - Держмитслужба). На жаль, об'єднання податкової та митної служб не передбачалося ні концепцією Держмитслужби «Обличчям до людей», ні Стратегіч-

[1] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 12 лютого 2007 року №105 [в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012] [Електронний ресурс] — URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389/2012

ним планом розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, що стало наслідком недовіри, у тому числі й до ролі науки у формуванні стратегій розвитку.

Перед новоутвореним міністерством постало чимало викликів, які необхідно було врахувати при визначенні стратегії його розвитку у контексті забезпечення національної безпеки взагалі та митної безпеки зокрема.

Важливо, що поміж основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки на законодавчому рівні визначено і розроблення науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України[2].

На думку А. Б. Качинського, передусім при визначенні індикаторів національної безпеки України та їх граничних значень мають бути враховані реальні та потенційні загрози для таких сфер: воєнної, внутрішньополітичної, економічної, соціальної та гуманітарної, науково-технологічної, екологічної; позаблоковий статус та євроатлантична спрямованість зовнішньої політики України. Крім того, рівень розвитку науки є одним із стратегічних елементів національної безпеки, а науково-технологічна сфера стала головною ареною конкуренції держав у світі[3].

Так, науковці визначають 11 основних напрямів діяльності по реформуванню та модернізації Держмитслужби та забезпечення митної безпеки, серед яких посилення ролі навчання й наукової роботи[4]. Ці ж напрями включено у концептуальну схему інституційного механізму забезпечення митної безпеки.

Аналіз Держмитслужби, як суб'єкта забезпечення національної безпеки, показує[5], що система стратегічного пла-

[2] Про основи національної безпеки України : Закон України 19 червня 2003 року № 964-IV [Електронний ресурс] — URL : http://www.rnbc.gov.ua/content/zakon_cnbu.html

[3] Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія / А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2013. – 104 с. http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kachunckuy_mon-e08dc.pdf

[4] Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П. В. Пашко. — Одесса : АТ «ПЛАСКЕ», 2009. —628 с. - С.367.

[5] Аналіз реальних та потенційних загроз національній безпеці України [Електронний ресурс] — URL : http://arc.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=338124&cat_id=363483

нування у сфері національної безпеки має базуватися на трьох взаємопов'язаних основах:

1) аналізі видів потенційних та реальних загроз національній безпеці України в залежності від сфери та сили їх прояву, та визначення способів їх нейтралізації;

2) визначенні реальної спроможності (кадрової, технічної, технологічної, ресурсно-фінансової) митної служби України щодо виявлення, розпізнавання та нейтралізації таких загроз, втілених у конкретних транспортних засобах та предметах, що є об'єктами контролю з боку митних органів;

3) аналізі результатів діяльності з виявлення, розпізнавання та нейтралізації таких загроз».

При цьому, важливим акцентом на нашу думку, є теза, що найбільш глибокий аналіз можливий лише як результат спільних наукових досліджень колективів науковців та практиків.

Виконуючи повноваження суб'єкта національної безпеки, Держмитслужба у 1996 році в складі центрального апарату створює відділ науково-технічного розвитку, який у 1999 році ліквідовується, проте утворюється відділ з аналогічною назвою у складі Інформаційно-аналітичного управління. З 2006 року управління перетворюється в Регіональну інформаційну митницю, яка і відповідала за формування Багатогалузевої науково-технічної програми розвитку Державної митної служби України. У 2007 році наказом Держмитслужби від 27.02.2007 № 166 було затверджено Положення про підготовку до проведення наукових досліджень, проект якого розроблено Управлінням досліджень та стратегічного розвитку Держмитслужби. На жаль, інші етапи наукових досліджень залишалися не врегульованими на відомчому рівні.

З метою проведення єдиної політики Держмитслужби в організації та здійсненні наукових досліджень, сприяння об'єктивності та відповідності наукових досліджень завданням покладеним на митні органи, державним вимогам та стандартам, а також підвищення ролі наукового забезпечення митної справи наказом Держмитслужби від 14.12.2009 № 1192 відповідно до пункту 12 Положення про Державну митну службу України, затвердженого Указом Президента України від 12.05.2011 № 582 "Про Поло-

ження про Державну митну службу України", створено Наукову раду. Діяльність Наукової ради спрямовувалася на виконання координаційної, експертно-аналітичної, планово-прогностичної та організаційно-методичної функцій. Наукові дослідження у сфері державної митної справи здійснювалися на підставі Пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня, визначених Кабінетом Міністрів України, Пріоритетних напрямів наукових досліджень в галузі митної справи, Тематичного плану НДР і ДКР Держмитслужби на відповідний рік. Разом з тим, відсутність у складі центрального апарату структурного підрозділу, відповідального за організацію наукового забезпечення у митній службі України, зумовило труднощі в організації планування і проведення наукових досліджень.

З метою створення відповідних правових умов для забезпечення здійснення координації науково-дослідної діяльності у сфері державної митної справи Держмитслужбою, починаючи з 2008 року, проводилася підготовка Положення про організацію проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт у митній службі України, проте, цей процес зупинено на етапі погодження проекту наказу у зв'язку зі створенням Міндоходів України.

Таким чином, управління науковою діяльністю у Держмитслужбі потребувало удосконалення нормативного забезпечення з одного боку, та формування повноцінної системи наукового забезпечення, з іншого.

Це зумовило утворення у 2008 році Державного науково-дослідного інституту митної справи, на який покладено завдання щодо організації наукових досліджень та щорічного формування Тематичного плану наукових досліджень відповідно до Пріоритетних напрямів наукових досліджень в галузі митної справи.

Умовою успіху такої політики став чіткий вибір напрямів наукової діяльності Інституту, зокрема: удосконалення процедури адміністрування митних платежів з урахуванням вимог і правил міжнародної практики; забезпечення простого, швидкого, ефективного митного контролю та оформлення; розроблення та впровадження технологій митного контролю товарів для прийняття

автоматизованих рішень на основі системи пост-аудит контролю; протидія митним правопорушенням, попередження незаконного ввезення товарів на митну територію України; створення сучасної, високопрофесійної митної служби в Україні.

Приведення Митного кодексу України у відповідність до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Конвенції про тимчасове ввезення, а також імплементація у національне законодавство Рамкових стандартів безпеки Всесвітньої митної організації та реформування митної служби України, зумовили прийняття у 2012 році нового Митного кодексу України. Новелою Митного кодексу України стало нормативне закріплення поняття «митна безпека», яке безпосередньо пов'язується з поняттями митних інтересів та державної митної справи (рис. 1.4).

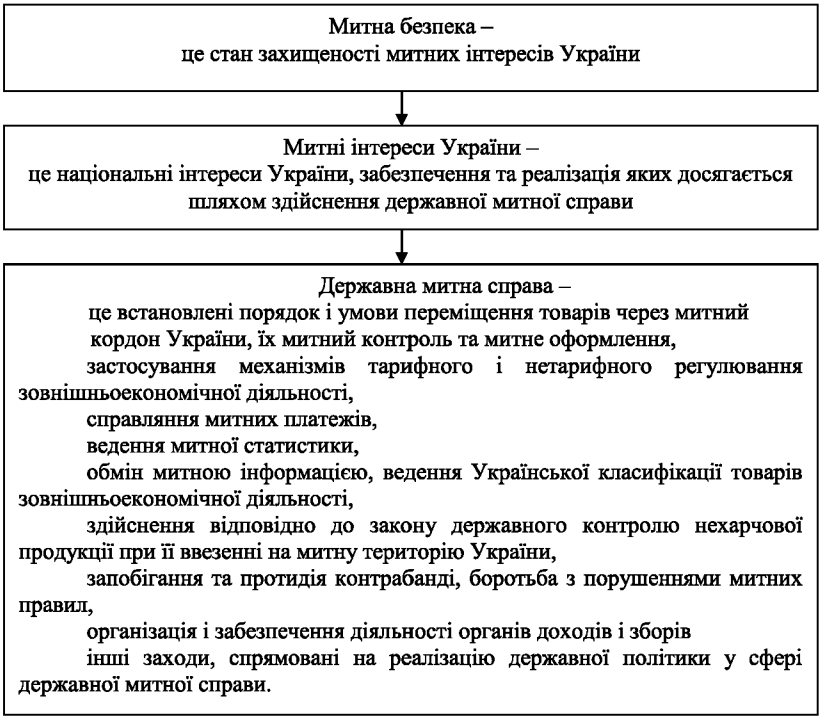

Рис. 1.4. Взаємозв'язок понять «митна безпека», «митні інтереси», «державна митна справа»

Іншим нововведенням Митного кодексу, яке підкреслює роль науки є ст. 550 «Спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа органів доходів і зборів» та ст. 576 «Науково-дослідна діяльність у сфері державної митної справи», яка передбачає, зокрема, що науково-дослідна діяльність спрямовується на забезпечення митних інтересів України, розвитку державної митної справи та професійної освіти в органах доходів і зборів [1].

Отже, у Митному кодексі України зазначено основні напрями реалізації державної митної справи, які сприятимуть забезпеченню національної безпеки, та потребують у тому числі й відповідного наукового супроводу. Результати наукових досліджень можуть бути використані безпосередньо для реалізації кожного з цих напрямів. У такому випадку, рішення щодо проведення наукових досліджень повинні бути засновані на чіткому розумінні поставлених цілей, а також з урахуванням можливостей і потенціалу вчених та практиків. Такий підхід сприятиме можливості розвивати нові напрями реалізації поставлених завдань перед органами доходів і зборів, та/або удосконалити наявні.

Враховуючи основні положення Митного кодексу та нагальні завдання політики національної безпеки, визначені стратегією національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», Інститутом протягом 2013-2014 років планується завершити НДР, які матимуть стратегічну важливість для розвитку митної справи в Україні. Так, отримані результати НДР «Розробка методичного, апаратного та програмного забезпечення системи ідентифікації культурних цінностей для реєстрації та контролю при переміщенні їх через митний кордон України» сприятимуть удосконаленню контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей, автоматизації системи ідентифікації культурних цінностей для реєстрації та контролю за їх переміщенням через митний кордон України, оскільки дозволять, за рахунок підвищення якості і достовірності ідентифікації та реєстрації культурних цінностей і зниження ролі суб'єктивного

[1] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

чинника при їх митному оформленні, скоротити кількість випадків незаконного вивезення культурних цінностей за межі України. Результати цієї роботи є важливими також і процесі взаємодії Департаменту митної справи Міндоходів України з іншими відомствами в межах компетенції: Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством культури, Службою безпеки України, а також в перспективі Інтерполом.

Одним з основних завдань Міндоходів України щодо наповнення державного бюджету, захисту вітчизняного виробника і створення рівних умов для ведення бізнесу є контроль за правильністю визначення митної вартості. Інститутом у 2013 році завершено наукове дослідження даної проблематики, підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України», метою якого є регламентація прав органів доходів і зборів на використання сучасного інструментарію контролю правильності визначення митної вартості.

Результатом виконання НДР «Формування системи митного аудиту України» стало розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо впровадження найкращої практики здійснення митного аудиту зарубіжних країн в практику діяльності Міндоходів України, що дозволить удосконалити процес формування системи митного аудиту в Україні.

Діяльність Державного науково-дослідного інституту митної справи у структурі Державної митної служби України підтверджується емпірикою історії успіху: у 2012 році Інститут - єдина установа на теренах України, яка здійснює наукові дослідження у сфері митної справи, пройшов державну атестацію з віднесенням до категорії «Б1», що свідчить про високий рівень розвитку та ефективність використання наукового потенціалу, можливість формування перспективної науково-технічної політики певного наукового напряму, бути провідним у сфері проведення досліджень, розробок, впроваджень конкретних видів наукової, технічної, проектної продукції та виявляє активність в інтеграції до світового інформаційного простору.

Разом з тим, активізація реформування органів державної влади, одним із результатів якого стало створення Міністерства

доходів і зборів України, потребує оновлення або формування низки регуляторних механізмів, зокрема розроблення нових підходів до організації діяльності на основі попереднього досвіду роботи Державної митної служби України, Державної податкової служби України з урахуванням міжнародного досвіду реорганізації фіскальних органів державної влади. Реалізація передбачених положенням про Міндоходів України завдань та затверджених стратегічних напрямів розвитку потребують наукового обґрунтування та запровадження організаційного механізму наукового забезпечення у податково-митній сфері.

В основі управління науковою діяльністю покладено механізм організації, планування, фінансування, контролю за виконанням та впровадженням результатів наукових досліджень, який формується безпосередньо в центральних органах виконавчої влади. Міндоходів України, як центральний орган виконавчої влади та суб'єкт національної безпеки, відповідно до функцій забезпечує:

– організацію проведення та координацію наукових досліджень у податково-митній сфері;

– організацію та координацію взаємодії у науковій і науково-технічній сфері між науковими, науково-дослідними установами і вищими навчальними закладами Міністерства;

– розроблення та удосконалення правових, організаційних, технологічних, економічних, інформаційно-аналітичних, фінансових та інших напрямів діяльності Міністерства;

– проведення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, що належать до компетенції Міністерства, у тому числі здійснення наукової та науково-технічної експертизи;

– впровадження наукових розробок в діяльність Міністерства та у навчальний процес підпорядкованих йому навчальних закладів;

– узагальнення та адаптацію міжнародного досвіду у податково-митній сфері з метою забезпечення прогресивного розвитку Міністерства тощо.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1084 «Про Порядок формування і виконання за-

мовлення на проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та виконання науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету»[1] Міндоходів України, як Замовник, формує замовлення за програмно-цільовим принципом з метою реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, інноваційної діяльності та наукового забезпечення розвитку податково-митної сфери, пріоритетних напрямів діяльності. Міндоходів України визначено вісім стратегічних напрямів розвитку:

1. Розвиток партнерських відносин з громадянами та бізнесом.
2. Надання високоякісних послуг громадянам та бізнесу, впровадження нових електронних сервісів та підвищення рівня надання послуг.
3. Сприяння розвиткові міжнародної торгівлі, впровадження найкращих практик у сфері митного регулювання.
4. Здійснення контролю за повнотою сплати податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.
5. Оптимізація оперативно-слідчої діяльності у сфері оподаткування, митній та бюджетній сфері.
6. Впровадження ефективних методів протидії корупції.
7. Формування ефективної системи управління персоналом.
8. Стратегічне управління організацією, постійне та безперервне вдосконалення операційної діяльності[2].

Для кожного із стратегічних напрямів визначено стратегічні цілі та стратегічні ініціативи.

Враховуючи, що наукове забезпечення державного управління у податково-митній сфері - це система заходів (наукових, науково-технічних, організаційних тощо), спрямованих на за-

[1] Про Порядок формування і виконання замовлення на проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та виконання науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1084 [Електронний ресурс] — URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1084-2004-п

[2] Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013-2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 869 - р. [Електронний ресурс] — URL : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd.

безпечення необхідними ресурсами прогресивного розвитку центрального органу виконавчої влади, який реалізовує державну політику у сфері державної податкової та митної справи[3], необхідно розробити такий організаційний механізм, який би забезпечував рушійною силою систему наукового забезпечення Міндоходів України. Якщо зобразити організаційний механізм наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері схематично, то він буде мати такий вигляд, як на рисунку, що наведений нижче (рис. 1.5).

Відомо, що боротьба за талановитих вчених, технології і ринку збуту посилюється, тому кожна держава намагається створити максимально комфортні умови для розвитку наукових досліджень. Це супроводжується механізмами управління, які відповідають потребам науки.

Національні і європейські дослідження та інноваційна політика в даний час тісно пов'язані. Європейська Комісія та Рада Європи з метою представити освіту, дослідження та інновації в центрі європейської політики зростання започаткували амбітний процес «Європа-2020». Щодо міжнародних стандартів регулювання наукової діяльності, то, наприклад, у Німеччині з 2006 року започатковано «Хай-Тек стратегію Німеччини» - першу національну концепцію щодо об'єднання навколо спільної ідеї зацікавлених сторін, що беруть участь у наукових дослідженнях та їх впровадженнях. Так було ухвалено важливі кроки на шляху модернізації німецької системи науки під гаслом «Ідеї. Інновації. Процвітання»[4].

Щодо державного регулювання наукової діяльності в Україні, то даний напрям потребує суттєвого доопрацювання, оскільки лише за даними Рахункової палати, висвітленими на офіційному сайті, з усіх перевірених протягом 2011-2013 років наукових установ та ВНЗ, жоден із суб'єктів не пройшов перевірку без зауважень, зокрема не забезпечено ефективного управління бюджетними коштами та їх використання на визначені цілі.

---

[3] Нагорічна О.С. Теоретичні основи науковсго забезпечення у податково-митній сфері / О.С. Нагорічна // Економіка та держава. - 2013. - № 9. - С. 115-119.

[4] High-Tech Strategy 2020 for Germany [Електронний ресурс] — URL : http://www.bmbf.de/pub/hts_2020_en.pdf

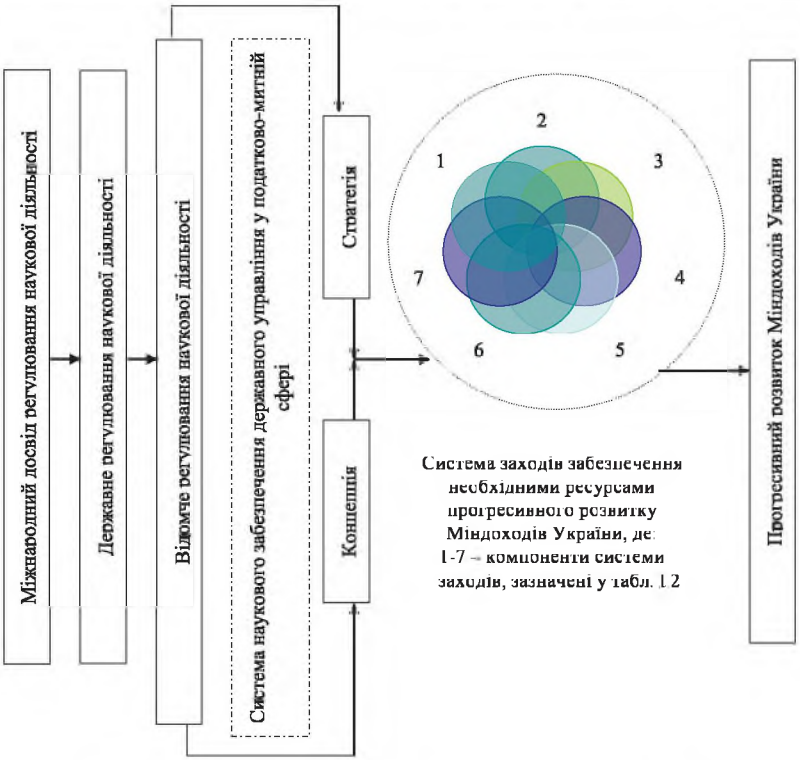

Рис. 1.5 Організаційний механізм наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері

Враховуючи такі дані виникає питання щодо потреби в удосконаленні нормативно-правової бази, яка регулює діяльність державних органів у науковій сфері.

Щодо питання відомчого регулювання наукової діяльності у Міндоходів України, то враховуючи, що у Державній митній службі України Положення про організацію наукової діяльності було відсутнє, а відповідальність за організацію наукових досліджень було покладено на Державний науково-дослідний інститут митної справи та Наукову раду, а в Державній податковій службі України затверджено лише у 2012 році, то позитивним аспектом діяльності новоутвореного Міністерства доходів і зборів України

стало затвердження у перший рік діяльності Порядку організації наукових досліджень та науково-технічних розробок у Міністерстві доходів і зборів України (далі - Порядок) [1].

Структурно Порядок складається із семи розділів:

1. Загальні положення.
2. Види і форми наукової діяльності в системі органів Міндоходів.
3. Суб'єкти наукової та науково-технічної діяльності.
4. Порядок планування НДДКР.
5. Замовлення НДДКР.
6. Порядок приймання НДДКР.
7. Впровадження результатів НДДКР.

Метою наукової і науково-технічної діяльності відповідно до зазначеного вище Порядку є :

– одержання і використання наукових і науково-прикладних результатів, пов'язаних з науковою та науково-технічною діяльністю, для вдосконалення податкової та митної сфер України;

– розробка науково-обґрунтованих рекомендацій щодо формування та реалізації єдиної державної податкової та митної політики, спрямованої на підвищення економічного та соціального розвитку України, адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

– розв'язання комплексних задач у сфері забезпечення розвитку Міндоходів України;

– впровадження та використання отриманих наукових і науково-прикладних результатів.

Безпосередніми виконавцями наукових досліджень (суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності) у Міндоходів України є три підвідомчих установи: Державний науково-дослідний інститут митної справи, Науково-дослідний інститут фінансового права та Науково-дослідний центр з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України. На даний час вирішується подальша діяльність цих

[1] Про затвердження Порядку організації наукових досліджень та науково-технічних розробок у Міністерстві доходів і зборів України : наказ Міністерства доходів і зборів України від 16.07.2013 № 277 [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://dndims.com/np_akty.

установ у структурі Міндоходів України, зокрема розглядається питання оптимізації: з трьох установ залишиться дві (податкового та митного спрямування) чи одна у структурі Національного університету державної податкової служби України. На нашу думку, необхідно зберегти дві установи різного спрямування (наукові дослідження розвитку податкової справи та митної справи), які матимуть можливість виконувати спільно окремі науково-дослідні роботи податково-митного спрямування (кадрова стратегія, навчання й підвищення кваліфікації працівників органів доходів і зборів, IT-технології тощо). Ключовим елементом такої моделі є зростання активності замовників наукових досліджень та рівень внутрішньої конкуренції. Звичайно, це супроводжується очевидними ризиками: виконання науковцями поточних завдань департаментів, управлінь у максимально короткі строки, не завжди чесна «боротьба» за замовника, як наслідок - нерівномірне фінансування, відсутність співпраці між установами тощо. Для зниження рівня ризикових ситуацій, серед іншого, необхідно: 1) розробити концепцію наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері, 2) зберегти кадровий потенціал наукових установ, 3) забезпечити належний рівень оплати праці науковців, 4) підвищити якість наукових досліджень, 5) сприяти предметному діалогу між замовниками та виконавцями, 6) обов'язкова участь наукових установ міністерства у розробленні стратегій розвитку тощо. Зрозуміло, що такі рішення можуть виглядати проблемними з точки зору фінансової та структурної доцільності в короткостроковому періоді, проте їх неприйняття може призвести до збільшення видатків на наукові дослідження сторонніми виконавцями та ймовірне зниження якості отриманих результатів у середньостроковій і довгостроковій перспективах.

Слід також зазначити, що у структурі Міндоходів України створено Департамент стратегічного управління та інновацій, до компетенції якого віднесено, у тому числі, й організацію наукової, науково-технічної діяльності. Основні завдання та функції[1] Департаменту стратегічного управління та інновацій наведено у таблиці 1.1

1 Департамент стратегічного управління та інновацій [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://mindt.gov.ua/pro-mindt-ukraini/struktura-/aparat/23-departament-strategichnogo-upravlin/zavdannya-i-funktsii

В основі організаційного механізму виділяємо систему наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері та систему заходів забезпечення необхідними ресурсами прогресивного розвитку Міндоходів України [2].

Таблиця 1.1

Завдання та функції Департаменту стратегічного управління та інновацій

Завдання	Функції
1. Стратегічне планування розвитку Міндоходів України, управління проектами та інноваційними процесами у Міндоходів України та його територіальних органах. 2. Визначення стратегії управління, організація процесу управління проектами та інноваційними процесами. 3. Координація робіт по плануванню заходів щодо реалізації стратегічного планування розвитку Міндоходів України та контроль за їх виконанням. 4. Організація взаємодії структурних підрозділів Міндоходів України та його територіальних органів щодо реалізації проектів. 5. Моніторинг стану виконання робіт, додержання встановлених термінів виконання робіт та змін за проектами. 6. Здійснення заходів щодо збору та аналізу даних для розрахунку показників діяльності Міндоходів України та його територіальних органів з метою отримання результатів оцінювання якісних та кількісних зрушень у суспільстві, викликаних впровадженням проектів, узагальненої характеристики ступеня досягнення цілей та основних змін, пов'язаних із впровадженням проектів. 7. Впровадження нових прогресивних процедур і стандартів, внесення змін до відомчих актів щодо діяльності Міндоходів України та його територіальних органів з метою удосконалення та поліпшення ефективності роботи. 8. Організація наукової, науково-технічної діяльності. 9. Опрацювання законодавчих і урядових рішень та ініціатив у сферах податкової і митної політики, економіки, міжнародних економічних відносин, політики соціального, галузевого і територіального розвитку щодо визначення передумов впровадження проектів	1. Стратегічне планування розвитку Міндоходів України. 2. Управління проектами. 3. Управління інноваційними процесами у Міндоходів України та його територіальних органах. 4. Організація наукової, науково-технічної діяльності

У систему заходів забезпечення необхідними ресурсами прогресивного розвитку центрального органу виконавчої влади, як

[2] Нагорічна О.С. Методологічні засади науковго забезпечення державного управління у податково-митній сфері / О.С. Нагорічна // Економіка та держава. - 2013. - № 10. - С. 130-134.

суб'єкта забезпечення національної безпеки, який реалізовує державну політику у сфері державної податкової та митної справи у нашому дослідженні включаємо: наукові та науково-технічні; організаційні; кадрові; інформаційні; фінансові; економічні; соціальні (табл. 1.2).

Таблиця 1.2. – Система заходів забезпечення необхідними ресурсами прогресивного розвитку Міндоходів України та їх сутність

Компоненти системи заходів	Сутність
наукові та науково-технічні	проведення наукових досліджень, спільні наради замовників і виконавців наукових досліджень, конференцій, наукових семінарів, круглих столів, конкурсів студентських наукових робіт, засідань науково-дискусійних клубів, міжнародне співробітництво тощо
організаційні	нормативно-правові акти, які визначають порядок організації наукової та науково-технічної діяльності
кадрові	підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації, збільшення чисельності наукових працівників і молодих науковців, зокрема у науково-дослідних установах
інформаційні	забезпечення доступу до інтернет-ресурсів, обмін результатами наукових досліджень (національний, міждержавний), публічний аудит отриманих наукових результатів тощо
фінансові	поліпшення фінансування наукової діяльності з метою посилення мотивації науковців, зменшенню відтоку наукових кадрів вищої кваліфікації за кордон, стимулювання високотехнологічних наукових розробок тощо
економічні	критерії ефективності діяльності наукових установ та підвищення ефективності використання бюджетних коштів
соціальні	комплекс заходів, що забезпечують належні умови діяльності працівників Міндоходів України та науковців зокрема

Усі компоненти системи заходів організаційного механізму наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері взаємодіють та взаємовпливають.

Враховуючи інституційні зміни із створення Міністерства доходів і зборів України, система наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері та система заходів забезпечення необхідними ресурсами прогресивного розвитку Міндоходів України запрацює як єдиний механізм, у випадку виконання своїх функцій усіма суб'єктами наукової діяльності з урахуванням міжнародного досвіду та удосконалення національного нормативно-правового забезпечення.

У нових умовах місією Державного науково-дослідного інституту митної справи стає проведення наукових досліджень з питань концептуального аналізу стану та перспектив розвитку організаційно-економічного механізму справляння доходів і зборів, забезпечення митної безпеки держави тощо.

У свою чергу, політика Міністерства доходів і зборів України, як суб'єкта забезпечення національної безпеки, має ґрунтуватися на переконанні, що результати наукових досліджень є невід'ємним інтелектуальним інструментом її забезпечення.

Таким чином, роль наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері, як елемента системи забезпечення національної безпеки, посилюється та полягає у тому, що наука є рушійною силою та визначальним фактором ефективного здійснення державної митної справи.

РОЗДІЛ 2.
ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

2.1. Основні підходи до визначення сутності поняття „митна політика"

Інтеграція України до глобального й європейського політичного, економічного та правового простору - процес дуже складний та неоднозначний. На цьому шляху існують загрози неконтрольованого з боку держави відкриття національних ринків, що пов'язане з певними ризиками, серед яких - ризики зниження експортного потенціалу та створення конкуренції для вітчизняних виробників товарів. Саме тому в Україні особливої уваги та гостроти набуває питання щодо удосконалення системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності з метою підвищення її ефективності, визначення принципів та напрямів удосконалення, застосування необхідних інструментів регулювання.

Досвід економічно розвинутих країн світу свідчить, що державна політика повинна окреслювати рамки економічної діяльності учасників економічних відносин, стимулюючи або стримуючи її залежно від існуючих економічних пріоритетів. При цьому, одним з головних завдань регулювання економічної системи є підтримання динамічної рівноваги між спрощенням організації діяльності суб'єктів ЗЕД та державним контролем за нею для досягнення визначених державою показників економічних перетворень у суспільстві.

Митна справа є економічним інструментом держави для реалізації її митної та зовнішньоекономічної політики. Але на сьогодні існують різні підходи при формуванні цілей, змісту, сутності та визначень поняття митної політики держави та митної справи.

Митна політика є відображенням завдань, які держава має на меті при її реалізації, тому постійно змінюється. Наприклад, Велика радянська енциклопедія (1946 р.) містить таке визначення: «митна політика - система заходів, проведених державою стосов-

но іноземних інвесторів і транзитних товарів та своїх експортних товарів. Вона є складовою частиною торгівельної політики й здійснюється з метою впливу на розміри, структуру і характер імпорту, експорту та транзиту шляхом установлення ввізного, вивізного і транзитного мита та інших зборів і податків, контингентування ввезення, заборони пропуску через кордон ввезених товарів і тих, що вивозяться, та ін.».

У травні 1964 р. був затверджений новий Митний кодекс СРСР, який існував до середини 80-х років. У цьому Кодексі митна політика трактувалась як складова частина внутрішньої та зовнішньої політики. У 1986 — 1991 рр. митна служба виділилася в окрему галузь державного управління. Функції митної системи того часу, як і раніше, полягали в забезпеченні дотримання монополії держави на зовнішньоекономічну діяльність.

Й.Л. Рисич, оцінюючи митну політику тих часів, зазначав, що радянський конституціоналізм, складовими якого були митна політика та митна справа, мав переважно ідеологічний зміст, але не правовий [1].

У Митному кодексі Союзу РСР, який був прийнятий в березні 1991 р., поняття митної політики поєднувалось з поняттям митної справи, що в подальшому викликало чимало дискусій. Зазначаючи значні розбіжності цих категорій Д.В. Приймаченко наводить такі аргументи на користь трактування митної політики як більш змістовного поняття, ніж митна справа: митна справа є складовою діяльності держави в особі її компетентних органів у відповідних внутрішніх та зовнішніх сферах, а митна політика повинна визначати напрями цієї діяльності; митна політика визначає зміст діяльності держави у цій сфері, способи її організації, тобто фактично визначає зміст і способи організації митної справи; митна справа виступає лише одним з багатьох засобів реалізації митної політики[2].

Розкриваючи зміст категорії «митна політика» В. В. Сандровський визначає митну політику як систему заходів що регулюють ввезення, вивезення і транзит переміщуваних через кордон

---

[1] Рисич Й.Л. Митна справа в історії українського конституціоналізму / Рисич Й.Л. // Митна справа. – 2000. - № 1. – С. 15-19.

[2] Приймаченко Д. Митна політика держави та її реалізація митними органами : монографія / Д.В. Приймаченко. — Д. : АМСУ, 2006. — 332 с.

даної країни товарів та інших предметів, їх митне оподаткування, оформлення та контроль[1]. При цьому він зазначає, що митна політика не зводиться лише до техніки митної справи, до власне митних заходів на кордоні чи у зв'язку з його перетинанням (огляд і випуск вантажів, нарахування мита тощо). Це поняття є широким, воно охоплює різні сторони діяльності держави у сфері зовнішньоекономічних зв'язків.

Аналізуючи механізм формування та реалізації митної політики нами зазначалося [2], що на етапі формування митної політики суспільне уявлення про митне регулювання та митну справу у взаємозв'язку з економічними інтересами і цілями держави впливають на визначення орієнтирів (рамкових стандартів) митного регулювання. У межах визначення митної політики формується система митного регулювання, яка, окрім механізмів митно-тарифного та нетарифного регулювання, включає митну систему. Вплив держави в особі митних органів та інших суб'єктів митних відносин, причетних до переміщення товарів та транспортних засобів, з метою підпорядкування її дій своїм економічним інтересам, запускає механізм митного регулювання, який реалізується через митну справу та з діяльності митних органів починається реалізація митної політики.

Зміст і функції митної політики розкривають С. В. Ківалов та Б. А. Кормич. Вони визначають митну політику як певний комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування митних кордонів і на забезпечення захисту національних інтересів, а також національної безпеки держави в зовнішньоекономічній сфері[3].

Різним чином трактують зазначені поняття в різних країнах світу [4] (приклади визначення терміну "митна політика" в митному законодавстві деяких країн світу наведено в табл. 2.1).

---

1 Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.

2 Пашко П.В. Про термін «митна політика» / П.Пашко, Н.Осадча // Митна справа. – 2012. – № 3(81). – С. 5–10.

3 Ківалов С. Митна політика України : підручник / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. — О. : Юрид. л-ра, 2001. — 256 с.

4 Пашко П.В. Про термін «митна політика» / П.Пашко, Н.Осадча // Митна справа. – 2012. – № 3(81). – С. 5–10.

У відповідності до чинного МКУ термін «митна політика» змінено на «державну політику у сфері державної митної справи», що визначається як система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України[5], регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету, які реалізуються через механізми тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; участь у митних союзах, зонах вільної торгівлі та міжнародних договорах (конвенціях) з митних питань.

Таблиця 2.1.

**Визначення терміна „митна політика"
в митному законодавстві деяких країн світу**

Країни	Визначення митної політики	Цілі
Україна	Система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захисту внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету.	Забезпечення національних митних інтересів та безпеки України.
Республіка Білорусь	Частина внутрішньої та зовнішньої політики, що здійснюється на території республіки.	Забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю, стимулювання розвитку національної економіки.
Республіка Казахстан	Складова частина внутрішньої та зовнішньої політики республіки.	Стимулювання розвитку економіки та захист економічних інтересів, забезпечення ефективного митного контролю за іншими цілями, встановленими актами Республіки Казахстан.
Сполучені штати Америки	Оптимальна конфігурація цілей, принципів, функцій, напрямів ведення митної справи.	Ефективне здійснення митної справи.

[5] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

Продовження таблиці 2.1.

Австралія	Система заходів, що застосовуються державою з метою встановлення певної конфігурації митного оподаткування на імпортовані в країну товари та проходження ними митних формальностей.	Конфігурація митного оподаткування.
Китай	Частина зовнішньоторговельної діяльності держави, яка регламентує обсяг, структуру і умови експорту та імпорту товарів.	Формування інституційних механізмів, що гарантують розвиток та безпеку національної економіки.
Індія	Комплекс заходів і напрямів у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що здійснюються через митну систему.	Формування системи забезпечення захисту та стимулювання національної економіки.
Європейський союз	Складова частина внутрішньої і зовнішньої політики держави, що здійснюються в рамках відповідних закріплених законом інституцій.	Забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю та регулювання товарообміну на митній території, участі в реалізації торгово-політичних завдань щодо захисту внутрішнього ринку, стимулювання розвитку національної економіки.

Також слід зазначити, що чіткого визначення митної політики у МК Російської Федерації не наведено.

Підставою для зміни визначення «митна політика» на визначення «державна політика у сфері державної митної справи» став Указ Президента України від 12.05.2011 № 582/2011 «Про Положення про Державну митну службу України» де було зазначено, що основними завданнями Держмитслужби України були: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи; реалізація державної політики у сфері державної митної справи.

Проте слід зазначити, що в діючому Указі Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 «Положення про Міністерство фінансів України» зазначено, що Мінфін України є голо-

вним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики), політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Тобто Президент України своїм Указом вже визначив можливість існування терміну «митна політика», який слід використовувати в інших державних нормотворчих документах.

У статті 7 МКУ визначений термін «державна митна справа», під якою розуміється встановлений порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Але ці визначення в МКУ створюють певні правові колізії з Конституцією України та іншими законодавчими актами.

Так, використання у назві статті 5 МКУ терміну «державна політика у сфері державної митної справи» суперечить п. 9 ст. 85 та п. 8 ст. 92 Конституції, в яких використовується термін

«митна справа», а не «державна митна справа». Митна справа сама по собі є напрямком державної діяльності, а застосування терміну «державна митна справа», як визначене в ст. 5 МКУ, створює таку ситуацію, що нібито може існувати і «недержавна» митна справа. У Конституції України чітко розрізняють внутрішню і зовнішню політику, зовнішньоекономічну діяльність та митну справу. Причому формується збалансована конструкція, за якої зовнішньоекономічна діяльність є об'єктом регулювання в рамках внутрішньої та зовнішньої політики, а митна справа є засобом такого регулювання. Зокрема, передбачається, що визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а таким чином і засад зовнішньоекономічної діяльності та митної справи віднесено до повноважень Верховної Ради (п. 5. ст. 85 та п. 9. ст. 92 Конституції України відповідно). В той же час до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено організацію та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи (п. 8 ст. 116 Конституції України). Таким чином, застосування терміну «політика у сфері митної справи» не відповідає тому колу питань, які насправді вирішуються за допомогою митної справи, і помилково змішує митну політику та діяльність з її реалізації.

Тому існує потреба внести зміни до назви статті 5 МКУ та визначити її назву як «Митна політика» та назву статті 7 як «Митна справа». Це уточнення буде відповідати Конституції України, Указу Президента України від 08.04.2011 р. №446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» та прийнятому в міжнародній практиці визначенню.

В МКУ існують певні правові колізії з Конституцією України та іншими законодавчими актами, що потребує уточнення його положень в частині використання термінів «митна політика» та «митна справа». Тому викладені пояснення, а також той факт, що термін «митна політика» засовується у вітчизняному законодавстві починаючи з 1991 р. свідчать про необхідність заміни в МКУ визначення «державна політика у сфері митної справи» на «митна політика», а «державна митна справа» на «митна справа».

2.2. Сутність та структуризація категорії „митна справа"

Глобалізаційні процеси як одна з вирішальних ознак сучасної цивілізації поширюються на всі фактори й умови виробництва, на весь геоекономічний простір світу[1]. Крім того, безпрецедентний вплив на світову економіку здійснює світова фінансова криза, що призвела до глобальних змін у світовій торгівлі, зокрема до падіння сукупного попиту, зростання ролі протекціоністських заходів, вилучення торгових кредитів. Водночас спад світової економіки несприятливо вплинув на всі податкові доходи держав, зокрема зібрані митними службами[2].

Враховуючи, що індекс економічної глобалізації насамперед залежить від частки експорту та імпорту товарів і послуг у ВВП, а також загострення проблем спрощення міжнародної торгівлі в умовах світової кризи, значення митної справи і митного регулювання як на національному, так і міжнародному рівнях зростає.

Визначення змісту терміна "державна митна справа" має принциповий характер і пов'язане зі значними складнощами. Від чіткого й повного визначення цього терміна та структурного складу митної справи багато в чому залежить розуміння характеру і змісту системи митного регулювання [3].

Незважаючи на те, що поняття державної митної справи визначається насамперед законодавчими актами, деякі дуже суттєві питання залишаються нез'ясованими, і його зміст продовжує бути дискусійним. Завдання науковців — визначити сутність поняття державної митної справи таким чином, щоб воно адекватно відображало напрями державної політики у сфері митної справи України. Цілком очевидно, що без точного визначення категорійного апарата важко створювати і вдосконалювати митне регулювання, а також визначати місце митного контролю у системі функцій держави, оскільки це поняття одне з ключових

[1] Філіпенко А.С. Міжнародні економічні відносини : теорія : підруч. для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. /А.С. Філіпенко . – К.: Либідь, 2008. – 408 с.

[2] Holloway S. 'The transition from eCustoms to eBorder management' / S. Holloway // World Customs Journal. — 2009. — Vol. 3. — No. 1. — Pp. 13—25.

[3] Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1997.

у зовнішньополітичній і зовнішньоекономічній діяльності (ЗЕД) України [1].

Традиційна економічна роль митної справи щодо стягнення митних зборів і податків на імпортні товари в умовах торговельної лібералізації, розширення торговельних правил і швидкого збільшення торговельних угод стає все складнішою. Зниження ролі митно-тарифного регулювання призвело до підвищення адміністративної значущості митної справи в економічному захисті місцевої промисловості від недобросовісної міжнародної конкуренції[2].

Крім того, оскільки економічна глобалізація продовжує прискорюватися, міжнародна торгівля зростає істотно швидше, ніж світова економіка, то і роль митного регулювання в усьому світі підвищується як на міжнародному, так і на внутрішньополітичному рівнях[3]. Це дає змогу зарубіжним фахівцям стверджувати, що митна справа відіграє центральну роль в регулюванні міжнародних торговельних операцій[4].

У науковій літературі є велика кількість визначень поняття „митна справа". Так, у фундаментальному дослідженні "Митна справа в капіталістичних країнах" під митною справою розуміється використання мита, інших інструментів тарифного регулювання, а також процедура митного оформлення та контролю[5].

Митний кодекс СРСР 1964 року встановлював, що регулювання митної справи належить до компетенції Міністерства зовнішньої торгівлі та здійснюється через Головне митне управління, яке входило до його складу і було наділене правом розробки питань митної політики. Надання митним органам повноважень щодо розробки митної політики, яку вони й реалізовували, ви-

1 Дёмин Ю. Таможенный контроль в Украине : монография / Ю. Дёмин. — К., 2004. — 543 с.

2 Grainger A. 'Customs and trade facilitation: from concepts to implementation' / A. Grainger // World Customs Journal. — 2008 — Vol. 2. — No. 1. — Pp. 17—30.

3 Вентцелъ Е.С. Теория вероятности / Е.С. Вентцель. — М. : Изд. физ.-мат. л-ры, 1962. — 564 с.

4 Ajantha D. 'Management team commitment is key for successful automation in customs administration' / D. Ajantha // World Customs Journal. — 2009. — Vol. 3. — No. 1. — Pp. 69—72.

5 Таможенное дело в капиталистических странах / под ред. А.А. Санталова. — М., 1939.

правдовувало ставлення до митної політики як складової митної справи. Пізніше такий підхід до митної справи увійшов до Митного кодексу Російської Федерації і критично розглядався російськими вченими.

К. Сандровський стверджував, що митна справа складається з митної політики держави і засобів її реалізації, тобто визначав митну справу як власне митну політику в процесі її реалізації. Але у МКУ виконання основних завдань митними органами, на які покладається безпосереднє здійснення митної справи, пов'язується лише з реалізацією митної політики.

В іншій своїй праці[6] К. Сандровський митну справу визначає як сукупність різноманітних засобів втілення в життя митної політики держави, підкреслюючи, що йдеться про засоби, які забезпечують насамперед економічну охорону кордонів держави. Під засобами реалізації митної політики науковець пропонує розуміти функції митних органів щодо економічної (перш за все) охорони кордонів держави.

Зведення функцій митної служби лише до захисту економічного кордону на фоні сучасних підходів до вирішення проблем безпеки міжнародної торгівлі є не зовсім обґрунтованим[7]. А якщо засобами реалізації митної політики вважати функції митних органів, то слід говорити про їх діяльність у цілому щодо реалізації митної політики.

Концептуально інший підхід до сутності митної справи у О. Єршова[8], котрий визначає її як відносини, що складаються в системі зовнішньоекономічних відносин, один з найважливіших елементів у міжнародних відносинах на світовому, регіональному та національному рівнях. Автор трактує поняття „митна справа", як відносини в системі зовнішньоекономічних відносин або ж митні відносини. При цьому, під митними відносинами вчений розуміє сукупність економічних, організаційно-правових

[6] Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.

[7] Gordhan P. 'Customs in the 21st Century' / P. Gordhan // World Customs Journal. — 2007. — Vol. 1. — No. 1. — Pp. 49—54.

[8] Ершов А. Международные таможенные отношения : учеб. пособие / А.П. Ершов. — СПб. : ИВЭСЭП : С-Петербург. филиал РТА им. В.Б. Бобкова : Знание, 2000. — 207 с.

та психоетичних взаємовідносин у галузі регулювання зовнішньоторговельної діяльності.

Проте, наведене, швидше характеризує зовнішньоекономічні відносини, адже йдеться про відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю суб'єктів зовнішньої торгівлі. На митну службу держави та її організаційні структури покладається реалізація державної політики у сфері митної справи. Відповідно митними відносинами логічніше вважати ті, що виникають на національному та міжнародному рівнях у зв'язку з діяльністю чи бездіяльністю митних органів. Адже за відсутності такого інституту держави, як митна служба, будь-які митні відносини виникнути не можуть взагалі.

С. Ківалов та Б. Кормич в системі категорій «митна справа – митна політика - засоби провадження митної політики» в основу ставлять митну справу, на другий рівень — митну політику, а на третій — засоби провадження митної політики. Саму ж митну справу науковці визначають як діяльність держави та її компетентних органів щодо встановлення тарифних і нетарифних обмежень стосовно переміщення товарів через митний кордон та контроль за їх виконанням з метою втілення в життя державної митної політики[1].

Це визначення митної політики, як і визначення О. Єршова, певною мірою звужує дане поняття, обмежуючи його рамками регулювання лише зовнішньоекономічних відносин, залишаючи поза увагою таку діяльність, як боротьба з контрабандою (БК) та порушеннями митних правил (ПМП), що дуже вдало враховано в МКУ.

Є. Додін визначає митну справу як особливий вид державної діяльності, оскільки її метою є захист національної безпеки, коли уповноважені органи використовують специфічні засоби і вживають заходи, притаманні тільки відповідним, визначеним законом державним органам та їх посадовим особам [2].

Безпосередність здійснення митної справи означає, з одного боку, неприпустимість передачі своїх повноважень іншим юридичним чи фізичним особам, а з іншого — неприпустимість втру-

---

1 Ківалов С. Митна політика України : підручник / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. — О. : Юрид. л-ра, 2001. — 256 с.

2 Додін Є. Правові основи митної справи України / Є.В. Додін // Митна справа. — 2004. — № 4. — С. 6—18.

чання в митну діяльність інших органів державної влади, окрім випадків, передбачених Конституцією та законами України [3].

Р. Шишка і В. Сергієнко митною справою вважають специфічну діяльність держави та створених нею митних органів у взаємодії з іншими державними органами щодо забезпечення зовнішньополітичної й особливо зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва[4].

Слушним є твердження Ю. Дьоміна[5], котрий наголошує, що, будучи самостійною складовою системи органів виконавчої влади в Україні, митні органи здійснюють митну справу не лише безпосередньо, а й винятково.

Згідно із Законом "Про митну справу в Україні" (втратив чинність з 01.01.04 р.) митна справа включає встановлення порядку й організацію переміщення через митний кордон товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики. Аналогічної думки дотримувались й автори Митного кодексу СРСР 1991 року (ст. 1).

Незначні зміни в цьому понятті з'явилися в МКУ, що діяв до 2004 р. Так, відповідно до ст. 1 порядок переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митне регулювання, пов'язане з установленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби втілення на практиці митної політики становлять митну справу. Безперечно слушним можна вважати уточнення, що складовою митної справи є не лише встановлення та організація, а й сам порядок переміщення через митний кордон.

Порівняння трактування терміна "митна справа" в Україні і деяких зарубіжних країнах вказує на виправданість такої зміни[6]. Однак, на нашу думку, не можна вважати вдалим до-

---

[3] Коментар до Митного кодексу України / за ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. — К. : Юстиніан, 2004. — 736 с. — (Митна справа в Україні).

[4] Шишка Р.Б. Митне право України : навч. посіб. / Р.Б. Шишка, В.В. Сергієнко. — 3-тє вид., доповн. й переробл. — Х. : Еспада, 2004. — 352 с.

[5] Дёмин Ю. Таможенный контроль в Украине : монография / Ю. Дёмин. — К., 2004. — 543 с.

[6] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

повнення: "...митне регулювання, пов'язане з встановленням мит та митних платежів". Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність" митне регулювання розглядає як регулювання питань, пов'язаних з установленням мит і митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності митних органів. Тож таке уточнення звужувало реальні межі державної митної справи і зводило митне регулювання лише до установлення мит і митних зборів, залишаючи поза увагою, наприклад, порядок їх стягнення. Крім того, слід підкреслити, що поняття "митні платежі" суттєво ширше, ніж поняття "мито і митні збори".

У кодексі, що діяв з 2004 до 2012 роки ця неточність частково виправлена: митне регулювання розширюється від "встановлення мит і митних зборів" до "встановлення і справляння митних платежів", проте, як і в попередньому МКУ, поза межами митного регулювання залишається нетарифне регулювання. Наприклад, у Митному кодексі Білорусі підкреслюється, що основними засобами реалізації митної політики держави є встановлення тарифних і нетарифних заходів державного митного регулювання. Крім того, така складова поняття митної справи, як "процедури митного контролю" в МКУ доповнена поняттям митного оформлення.

Міжнародна конвенція про спрощення й гармонізацію митних процедур — Кіотська конвенція — визначає митний контроль як сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства, а митне оформлення — як здійснення митних формальностей, необхідних для випуску товарів у вільний обіг, з метою внутрішнього споживання, експорту чи переведення в інші митні режими.

Митний кодекс ЄС [1] тлумачить митний контроль як особливі офіційні дії для забезпечення дотримання митного права і за необхідності — інших приписів, чинних для товарів під митним

[1] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

наглядом, до яких належать митний огляд товарів, перевірка наявності й достовірності документів, контроль бухгалтерії підприємства чи інших документів, а також проведення офіційного розслідування.

Різниця між українськими і наведеними визначеннями митного контролю пояснюється відмінностями у функціональній складовій митної справи в Україні та ЄС. За своєю ж суттю визначення понять можна вважати практично ідентичними, тому що митний контроль охоплює всі дії й заходи, які здійснюються митними органами для забезпечення дотримання митного законодавства держави.

Стосовно визначення поняття митної справи слід зауважити, що в усіх згаданих трактуваннях є пункт "та інші заходи реалізації митної політики". Це свідчить про те, що митна справа тлумачиться перш за все як сукупність заходів реалізації митної політики.

Принципово відрізняється визначення митної справи, закріплене в Основах митних законодавств країн — учасниць СНД [2]. Основна відмінність його полягає в тому, що, за цим документом, головна складова митної справи — це митна політика. Такий підхід до митної справи запозичено з Митного кодексу Російської Федерації. Проте Б.М. Габрічидзе стверджує[3] що не можна погодитися із включенням митної політики в поняття "митна справа", оскільки митна політика і засоби її реалізації — це нерівнозначні поняття й категорії. Окремо автор звертає увагу на те, що визначення митної справи не охоплює важливих складових — своєрідних блоків, таких як, наприклад, товарна номенклатура ЗЕД, відповідальність за порушення митних правил, митна статистика та ін. Аналогічної думки дотримується й І.Тимошенко.

Порівняємо складові категорії «митна справа» у різних законодавчих визначеннях даного поняття (табл. 2.2.) та проаналізуємо тенденції змін її сутності.

---

[2] Декач Л.В. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра / Л.В. Декач. — К., 2000.

[3] Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1997.

Таблиця 2.2.

Складові поняття "митна справа"

Ст. 1 Закону "Про митну справу в Україні" (чинний до 2004 р.)	Ст. 1 Митного кодексу України (діяв до 2004 р.)	Ст. 3 Митного кодексу України (діяв у 2004 - 2012 роках)	Ст. 7 Митного кодексу України (чинний з червня 2012 р.)
Установлення порядку й організація переміщення через митний кордон товарів і предметів	Порядок переміщення через митний кордон товарів та інших предметів	Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів	Порядок та умови переміщення товарів через митний кордон України
обкладення митом	митне регулювання, пов'язане з установленням мит і митних зборів	митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів	застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів
оформлення, здійснення контролю	процедури митного контролю	процедури митного контролю та оформленням	митний контроль та митне оформлення
			ведення митної статистики
			обмін митною інформацією
			ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності,
			Здійснення державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України
		боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил	запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил
			організація і забезпечення діяльності митних органів
та інших заходів щодо реалізації митної політики	та інші засоби втілення на практиці митної політики	спрямовані на реалізацію митної політики	та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері митної справи

Першою складовою поняття митної справи вже традиційно законодавець вважає порядок переміщення через митний кордон України товарів.

Варто звернути увагу, що установлений законодавством України порядок та умови переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, за визначенням діючого МКУ (розділ VI) є основою митних правил.

У попередніх МКУ другою складовою митної справи визначалося митне регулювання. Ст. 1 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" за митним регулюванням закріплює регулювання питань, пов'язаних із встановленням мит та інших податків, що справляються при переміщенні товарів через митний кордон України, процедурами митного контролю, організацією діяльності органів митного контролю України.

Варто нагадати, що у попередніх редакціях МКУ після визначення поняття «митна справа» законодавець у наступній статті формулював принципи митного регулювання, що наштовхувало на думку про певне ототожнення категорій митна справа та митне регулювання.

У чинній редакції МКУ визначення поняття «державна митна справа» прямо не містить такої складової як «митне регулювання». Воно фактично замінене на «застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності». А принципи митного регулювання логічно стали принципами здійснення митної справи.

На нашу думку таке уточнення структури даної категорії є правильним, так як більш повно відображає функціональну сутність митної справи.

Порівняння принципів митного регулювання та здійснення митної справи (табл. 2.3.) показує, що їх розширення має на меті врахування міжнародних підходів удосконалення діяльності митних служб.

Разом з тим, вилучення з переліку принципів системності та ефективності не відповідає міжнародним стандартам.

Таблиця 2.3.

Порівняння принципів митного регулювання та здійснення митної справи

Стаття 4 Митного кодексу України (діяв у 2004 - 2012 роках)	Стаття 8 Митного кодексу України (чинний з червня 2012 р.)
Принципи митного регулювання Митне регулювання здійснюється на основі принципів: 1) виключної юрисдикції України на її митній території; 2) виключної компетенції митних органів України щодо здійснення митної справи; 3) законності; 4) єдиного порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України; 5) системності; 6) ефективності; 7) додержання прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб; 8) гласності та прозорості.	Принципи здійснення державної митної справи Митна справа здійснюється на основі принципів: 1) виключної юрисдикції України на її митній території; 2) виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення митної справи; 3) законності та презумпції невинуватості; 4) єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; 5) спрощення законної торгівлі; 6) визнання рівності та правомірності інтересів всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності; 7) додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб; 8) заохочення доброчесності; 9) гласності та прозорості; 10) відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються Кодексом.

Такі принципи, як спрощення законної торгівлі та заохочення доброчесності запозичені з міжнародних конвенцій у сфері митної справи.

Так, наприклад, Стратегія розвитку митної служби Російської Федерації до 2020 року, (затверджена розпорядженням Уряду РФ від 28 грудня 2012 р. № 2575-р) базується на позиції, що подальше вдосконалення митної діяльності має забезпечуватися через формування універсальних інструментів і установлення показників ефективності.

На думку Ю. Дьоміна, законодавче поняття митної справи не охоплювало одного з найважливіших заходів митної політики — нетарифного регулювання. Якщо митна політика здійснюється за допомогою системи заходів, у тому числі й нетарифного характеру, то митна справа, що спрямована на реалізацію митної політики, обов'язково повинна враховувати цей чинник [1].

[1] Дёмин Ю. Таможенный контроль в Украине : монография / Ю. Дёмин. — К., 2004. — 543 с.

Таким чином, така складова митної справи як застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД уточнена коректно. Однак її не можна ототожнювати з митним регулюванням, так як останнє охоплює ширше коло функцій митних органів.

Третьою складовою митної справи названо митний контроль та митне оформлення. Сама складова фактично не змінилася. Однак, термін «митне оформлення» законодавець у чинному МКУ суттєво змінив. Насамперед це стосується суб'єкта здійснення формальностей (табл. 2.4).

Таблиця 2.4.

Порівняння змісту терміна «митне оформлення»

п.14 статті 1 Митного кодексу України (діяв у 2004 - 2012 роках)	п.23 статті 4 Митного кодексу України (чинний з червня 2012 р.)
Митне оформлення – виконання митним органом дій (процедур), які пов'язані із закріпленням результатів митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон і мають юридичне значення для подальшого їх використання.	**Митне оформлення** - виконання *митних формальностей*, необхідних для випуску товарів і транспортних засобів комерційного призначення. *Митні формальності* – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами з метою дотримання вимог митного законодавства.

Якщо раніше митне оформлення формально було дією, виконання якої покладалося на митний орган, то тепер ця дія підлягає виконанню і «відповідними» особами. Кардинально змінено і мету даної формальності із «закріплення результатів митного контролю» на «дотримання вимог митного законодавства».

Наступна складова митної справи — запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил — в новий МКУ потрапила з попереднього кодексу.

Розширення переліку складових митної справи за рахунок таких заходів як ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД), здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, організація і забезпечення діяльності митних органів лише підтверджує хибність вибору термінологічного підходу.

Обраний підхід вимагає щонайменше включення до визначення митної справи всього переліку основних завдань митної служби (ст. 544) або переліку всіх розділів МКУ. У іншому разі виникають питання, чому, наприклад, ведення УКТЗЕД законодавець вважає складовою митної справи, а контроль правильності визначення митної вартості – ні, або чому здійснення контролю нехарчової продукції відносить до елементів митної справи, а сприяння захисту прав інтелектуальної власності – ні.

Таким чином, законодавець, ігноруючи наукові напрацювання в даній сфері, надає неповний перелік «заходів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи». Адже, називаючи елементи поняття законодавець лише проводить його поділ. Визначення (дефініція) є логічною операцією, яка розкриває зміст поняття або встановлює значення терміну.

Митні органи діють у складному зовнішньому середовищі, яке постійно змінюється. Вони повинні забезпечувати темпи економічного розвитку і виконання регіональних, національних і міжнародних зобов'язань держав.

Стрімке розширення функцій, завдань та обсягів роботи митних органів, можливість зміни чи розширення їх компетенції в майбутньому зумовили появу в науковому середовищі думки про неможливість однозначного трактування поняття „митна справа". Так, Є. Додін наголошує, що неможливо раз і назавжди визначити поняття "митна справа в Україні" як діяльність у певній внутрішній і зовнішній сфері. Ця галузь діяльності динамічно розвивається під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників[1]. Така теза цілком правильна в частині визначення вичерпного переліку функцій і завдань митної справи, однак постійний їх розвиток чи зміну не можна визнати переконливим аргументом щодо неможливості визначення самого поняття „митна справа".

І. Тимошенко наголошує на змісті самого словосполучення "митна справа", яке означає спеціалізовану (митну) діяльність, а тому: митна справа — це діяльність державних органів, що здійснюють митну політику країни і регулюють суспільні відносини,

[1] Додин Е. Основы таможенного права европейского сообщества / Е.В. Додин // Митна справа. — 2002. — № 2. — С. 3—19.

так чи інакше пов'язані з порядком переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, стягують митні платежі і здійснюють митний контроль[2]. М. Блінов та П. В. Дзюбенко вважають повністю правомірним твердження, що митна справа - це діяльність митної служби[3]. Щоправда, вони не наводять аргументів на користь такої думки. Говорячи про митну справу як науку, автори також окреслюють її як різноманіття знань про митну службу та її діяльність. Незважаючи на простоту, таке визначення співзвучне з європейським підходом. Митний кодекс ЄС[4] не дає окремого визначення митної справи. Однак, виходячи з визначень таких понять, як "митниця" та "митний орган", можна зробити висновок, що митна справа сприймається в ЄС як діяльність митних органів.

Окремі автори ототожнюють діяльність митних органів із державно-владною діяльністю, спрямованою на реалізацію функцій держави у сфері митного регулювання суспільних відносин. При цьому наголошується, що форма діяльності митних органів — це зовнішній вияв конкретних дій митних органів та їх посадових осіб, що здійснюються ними в межах їх компетенції для реалізації поставлених завдань.

Кіотська конвенція визначає митний орган як адміністративний підрозділ митної служби, уповноважений на виконання митних формальностей — сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митною службою з метою дотримання вимог митного законодавства. Митна служба визначена як державна служба, на яку покладено застосування митного законодавства і стягнення мит й податків, а також застосування інших законів і правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів.

---

[2] Тимошенко И. Таможенное регулирование ВЭД / И. Тимошенко. — М., 2003.

[3] Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. — 5-е изд., доп. и перераб. — М. : Ин-т новой экономики, 2002. — 1280 с.

[4] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

Стаття 543 чинного МКУ наголошує, безпосереднє здійснення митної справи покладається на органи доходів і зборів[1].

На основі аналізу досліджень численних авторських визначень митної справи і враховуючи міжнародний підхід Кіотської конвенції до цього поняття, а також беручи за основу той факт, що безпосереднє здійснення митної справи покладається саме на органи доходів і зборів, наділені виключною компетенцією в цій галузі регулятивної діяльності, митну справу як об'єкт економічного регулювання можна визначити як діяльність митної системи щодо забезпечення реалізації митної політики.

2.3. Взаємозв'язок митної політики і митної справи

Розгляд визначень поняття "митна справа" показує нерозривність зв'язку митної політики з цією категорією. Однак уявлення про сутність цього зв'язку в теоретичному плані не вирізняються постійністю, а зміст цілей і характеру державної політики у сфері державної митної справи завжди був і залишається концептуальним питанням митної справи. Наявність розбіжностей у тлумаченні феномену митної політики може призвести до суперечностей у нормативних актах, які регламентують митну справу на різних рівнях[2].

На сьогодні єдиного підходу до поняття митної політики немає. Більшість авторів, з одного боку, визначають її як "систему заходів, правил, процедур", причому у вузькому значенні, тобто з урахуванням, наприклад, тільки двох або трьох чинників, з другого боку — як "функцію, механізм регулювання", а з третього як "комплекс напрямів, стратегічну лінію". Наявність різних підходів до трактування митної політики пояснюється багатогранністю цього виду діяльності, що настійно потребує проведення поглиблених наукових досліджень.

[1] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

[2] Мусіна Л. Аналіз стану економічної безпеки України / Л.А. Мусіна, Т.І. Кваша. — Ч. 1. — К., 2003. — 114 с. — (МЕПЕІ, ДНДІІМЕ).

Політика як така має багатоаспектну структуру. Науковці, визначаючи зовнішньоекономічну чи митну політику, переважно зосереджуються на її процесуальному аспекті, залишаючи поза увагою інституціональний та організаційний аспекти.

Об'єднує ж більшість авторів думка, що основною метою митної політики є захист інтересів держави, який реалізується через внутрішню і зовнішню політику. Зовнішня політика спрямовується на створення сприятливих умов для досягнення основних завдань внутрішньої політики. Сфери реалізації та взаємозв'язок внутрішньої економічної й зовнішньоекономічної політики держави окреслюються в теоретичному і практичному плані достатньо чітко. Проте сфера митної політики як складової частини внутрішньої та зовнішньої політики держави трактується різними науковцями неоднаково.

Визначаючи взаємозв'язок митної справи і митної політики, фахівці констатують, що досить часто має місце не дуже коректний підхід до цього питання, причиною якого є неправильне визначення як на законодавчому, так і на теоретичному рівні співвідношення понять митної політики і митної справи, коли перше включається до обсягу останнього[3].

Так, К. Сандровський, розглядаючи митну політику як складову митної справи [4], визначає саму митну політику як систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної охорони державних кордонів і виконання зовнішньоекономічної програми держави в міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних стосунків[5].

Серед структурних елементів митної справи виділяє митну політику і Ф. Жорін. Митна політика, на його думку, становить серцевину митної справи, всі складові якої призначені для вдосконалення та ефективної реалізації цієї політики. Така пози-

---

[3] Кириченко О. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності / О. Кириченко, І. Кавас, А. Ятченко. — К., 2000.

[4] Международное таможенное право : учебник / К. К. Сандровский. – К. : Знання, 2001. – 461 с.

[5] Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.

ція виглядає певною мірою неузгодженою з твердженням цього ж автора, що митна справа — це інструмент митної політики[1].

Концептуально іншого підходу дотримується Б.М. Габрічидзе [2]. Очевидність того, що митна політика виходить за рамки митної справи, він обґрунтовує цілями митної політики, значну частину яких, на думку науковця, неможливо досягти лише через митну справу. Базуючись на такому підході, автор у найзагальнішому вигляді визначає митну політику як систему політико-правових, економічних, організаційних та інших широкомасштабних заходів, спрямованих на реалізацію і захист внутрішніх та зовнішньоекономічних інтересів з метою динамічної реалізації політичних і соціально-економічних перетворень.

Подібної доктрини у визначенні поняття "митна політика" дотримується А. Козирін[3]. На його думку, митна політика являє собою цілеспрямовану діяльність держави щодо регулювання зовнішньоторговельного обміну через установлення відповідного митного режиму переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Окремо автор звертає увагу на взаємозв'язок митної політики і митної справи, підкреслюючи, що взяті разом різні напрями діяльності митних органів становлять зміст митної політики.

О. Гребельник [4] аргументує недоцільність ототожнення понять "митна політика" і "митна справа". На його думку, митна політика — це ширше поняття, ніж митна справа, оскільки митна справа є тільки засобом реалізації державної митної політики, і саме митна політика визначає основні цілі, завдання та функції митної справи.

---

1 Жорін Ф.Л. Правові засади митної справи України : навч. посіб. / Ф.Л. Жорін, І.Н. Звягіна. — К., 2005. – 384 с.

2 Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1997.

3 Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. А.Н. Козырина. — М., 2004.

4 Гребельник О. Митно-тарифна політика за умов трансформації економічної системи : монографія / О. Гребельник. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001—488 с.

2.4. Митна справа як засіб реалізації митної політики

Проведені теоретичні дослідження дають підстави вважати, що митна політика, як уже зазначалося, — ширше поняття, ніж митна справа, оскільки митна справа — це тільки засіб реалізації державної митної політики, яка визначає основні цілі, завдання і функції митної справи. Однак виникає питання про сутність, місце та роль митного регулювання в понятійній системі координат "митна політика — митна справа".

Публікації на цю тему мають переважно прикладний характер, а результати окремих зарубіжних теоретичних досліджень суперечливі[5]. Крім того, як стверджує О. Єгоров[6], сучасна система митно-тарифного регулювання як теоретична наука здебільшого існує не у вигляді цілісної системи категорій і законів, що відображає реальні митні процеси і зв'язки, а насамперед у вигляді окремих наукових дефініцій певних законодавчих актів. Отже, щоб дати дійсно наукове визначення механізму митно-тарифного регулювання, потрібне діалектичне виведення цієї категорії, а цього може бути досягнуто лише за умови дослідження всієї сукупності митних відносин.

О. Гребельник однією з головних складових митної політики називає тарифну політику держави, котру визначає як централізований комплекс заходів, спрямованих на формування тарифної системи, вироблення ефективного механізму застосування різних видів мита і податків у регулюванні ЗЕД, тобто виокремлює митно-тарифну політику як головну складову митної політики[7] і наголошує, що митно-тарифні відносини мають вивчатися й досліджуватись як цілісна система і розглядатися одночасно в обох площинах — як митні відносини і як тарифні відносини.

О. Єршов розглядає сутність митної політики як інструмент митних відносин і трактує поняття "митні відносини" як сукуп-

---

[5] Ackleson J. 'Directions in border security research' / J. Ackleson // Social Science Journal. — Vol. 40. — No. 4. — Pp. 573—581.

[6] Єгоров О. Митна економіка (Україна — СОТ — ЄС) : посібник / О.Б. Єгоров. — О. : ЗАТ ПЛАСКЕ, 2005. — 226 с.

[7] Міжнародна конвенція про створення Ради митного співробітництва від 4.11.1952. Ст. 8. /[Ел. ресурс]. – Режим доступу : http: www.liga.kiev.com.

ність економічних, організаційно-правових і психоетичних взаємовідносин у сфері регулювання зовнішньоторговельної діяльності, які ґрунтуються на законодавчо закріплених принципах і напрямах митної політики країн — учасниць міжнародних економічних відносин [1].

О. Козирін митно-тарифними вважає відносини, регламентовані нормами митного права та пов'язані з обкладанням митом товарів, що переміщуються через митний кордон, і наголошує, що митно-тарифні відносини — це не всі види митних правовідносин, а лише ті з них, на які поширюється дія митно-тарифного регулювання. На його думку, неприпустимо ототожнювати митне регулювання тільки з діяльністю митних органів[2]. Він трактує митне регулювання значно ширше, ніж митно-тарифне, і наголошує, що митно-тарифне регулювання не може бути реалізоване лише через діяльність митних органів. Отже, митне регулювання наділяється більшою функціональністю, ніж митна справа, і фактично прирівнюється до митної політики.

Л. Пісьмаченко вважає, що митна політика є засобом коригування й використання механізму митного регулювання[3]. Митне регулювання О. Єгоров розглядає як сукупність митно-тарифних заходів, що використовуються як національний торговельно-економічний інструментарій регулювання зовнішньої торгівлі[4]. У системі державного регулювання зовнішньої торгівлі він розрізняє три функціональні підсистеми — митно-тарифне, нетарифне регулювання та митне адміністрування.

Б. Габрічидзе приєднує митно-тарифне регулювання до економіко-фінансового блоку митної справи[5], тобто вважає його

---

[1] Ершов А. Международные таможенные отношения : учеб. пособие / А.П. Ершов. — СПб. : ИВЭСЭП : С-Петербург. филиал РТА им. В.Б. Бобкова : Знание, 2000. — 207 с.

[2] Козырин А. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А. Козырин. — М., 1994.

[3] Пісьмаченко Л. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М. Пісьмаченко. — Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 366 с.

[4] Єгоров О. Митна економіка (Україна — СОТ — ЄС) : посібник / О.Б. Єгоров. — О. : ЗАТ ПЛАСКЕ, 2005. — 226 с.

[5] Российское таможенное право : учеб. для вузов / под ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1999.

окремою частиною митної справи. Під митно-тарифним регулюванням ЗЕД (митною справою в сучасному її розумінні), за твердженням І. Тимошенка, слід розуміти сферу діяльності державних органів, що здійснюють митну політику країни й регулювання суспільних відносин, пов'язаних з порядком переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, стягненням митних платежів та проведенням митного контролю. Автор визначає цю категорію як сукупність організаційних, економічних (тарифних) та адміністративних (нетарифних) засобів державного регулювання ЗЕД. Тобто митно-тарифне регулювання розглядається як синонім митного регулювання та ототожнюється з митною справою. Слід зазначити, що у такому разі поняття митної справи звужується до рамок митно-тарифного регулювання.

Згідно з Конституцією РФ, митне регулювання полягає у встановленні порядку і правил, при дотриманні яких особи реалізовують право на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Іншими словами, за допомогою митного регулювання держава регламентує порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Порядок переміщення товарів передбачає встановлення митних правил, тому митне регулювання трактується як встановлення митних правил.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що в науково-практичній літературі допускаються різнопланові трактування митного регулювання. Діапазон таких тлумачень надзвичайно широкий. Одні автори ототожнюють митне регулювання з митною політикою і сприймають це поняття в ширшому сенсі, ніж митна справа. Інші використовують його як синонім митної справи. Окремі науковці пов'язують митне регулювання лише з установленням митної політики. Найчастіше рівнозначно сприймаються митне регулювання та митно-тарифне регулювання. Такий різнобій тлумачень потребує теоретичного аналізу та уточнень, особливо щодо взаємозв'язку з митною справою.

За Митним кодексом РФ, митна справа — це сукупність методів та засобів забезпечення дотримання заходів митно-тарифного регулювання і заборон та обмежень, встановлених відповідно до

законодавства про державне регулювання ЗЕД і пов'язаних з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон.

Зі змісту цієї дефініції автори коментаря до Митного кодексу РФ роблять висновок про те, що митна справа є інструментарієм митного регулювання (а не лише митно-тарифного). Основними засобами (інструментами) митного регулювання є мито та інші митні платежі, митне оформлення, митний контроль, різні обмеження й формальності, пов'язані з практикою зовнішньоторговельного ліцензування і квотування (нетарифне регулювання), тощо[1].

Отже, російські науковці не погоджуються зі своїм законодавцем щодо ототожнення понять "митне регулювання" і "митно-тарифне регулювання". Тим більше, що згідно з іншим актом російського законодавства[2] митно-тарифне регулювання — це метод державного регулювання торгівлі товарами шляхом застосування ввізного і вивізного мит.

Економічна енциклопедія за редакцією С.В. Мочерного визначає митне регулювання як комплекс митних заходів держави, що використовуються у процесі регулювання зовнішньої торгівлі[3].До таких заходів прийнято зараховувати митно-тарифне регулювання і нетарифне регулювання.

Термін "регулювання" походить від латинського слова regulare — підкоряти (підпорядковувати) правилу, приводити до порядку. "Большой экономический словарь" визначає регулювання як функцію управління, що забезпечує функціонування керованих процесів у рамках заданих параметрів[4].. "Великий тлумачний словник сучасної української мови" тлумачить термін "регулювати" як впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підпорядковувати його відповідним правилам, певній системі [5].

[1] Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1997.

[2] Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : Федер. закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ, в ред. от 02.02.2006. — Ст. 2, п. 24.

[3] Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К., 2002. — Т. 3. — 952 с.

[4] Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. — 5-е изд., доп. и перераб. — М. : Ин-т новой экономики, 2002. — 1280 с.

[5] Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. — К. : ВТ "Перун", 2001. — 1440 с.

Важливо розрізняти економічне і правове регулювання. "Современный экономический словарь" пояснює їх як вплив держави в особі державних органів на економічні об'єкти і процеси та осіб. На думку фахівців, митний контроль займає провідне місце в системі інструментів здійснення митної справи. Від ефективності застосованих до товарів, що переміщуються через митний кордон України, процедур митного контролю залежить повнота виконання всього комплексу завдань, покладених на митні органи (боротьба з контрабандою, порушення митних правил, сплата до державного бюджету податків і зборів, виконання вимог державного регулювання ЗЕД тощо)[6].

Митне регулювання є складовою державного регулювання ЗЕД. Стаття 9 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" визначає органи державного регулювання ЗЕД та їх повноваження.

Найвищим органом, що здійснює державне регулювання ЗЕД, є Верховна Рада України. До компетенції ВР України належать: прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються ЗЕД; затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики України; розгляд, затвердження та зміна структури органів державного регулювання ЗЕД; укладання міжнародних договорів України та приведення чинного законодавства України у відповідність до правил, встановлених цими договорами; встановлення спеціальних режимів ЗЕД на території України; затвердження списків товарів, експорт та імпорт яких забороняється.

Головним завданням КМУ є вжиття заходів щодо здійснення зовнішньоекономічної політики України відповідно до законів України. Інші органи державного регулювання ЗЕД наділені тільки їм притаманними повноваженнями.

Органи доходів і зборів: — здійснюють митний контроль в Україні згідно з чинними законами України. Здійснюючи державну митну справу, органи доходів і зборів здійснюють митний контроль та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що перемі-

[6] Загальний додаток, гл. 2 та 6 оновленої Кіотської конвенції [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada. gov.ua/laws/show/995_643.

шуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо.

Узагальнення великої кількості визначень поняття "митного регулювання" показує[1], що в більшості публікацій науково-прикладного характеру прийнято сприймати це поняття як сукупність митно-тарифних і нетарифних засобів, що використовуються в ролі державного інструментарію для регулювання зовнішньої торгівлі. Серед інструментів регулювання зовнішньої торгівлі традиційно прийнято виділяти економічні (фінансові) та адміністративні.

Класичним економічним інструментом регулювання зовнішньої торгівлі є митні тарифи, які за характером своєї дії належать до економічних регуляторів зовнішньої торгівлі. Митний тариф України — це систематизований згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) перелік ставок ввізного мита, яке справляється з товарів, що ввозяться на митну територію України. Як інструмент державного регулювання зовнішньої торгівлі, митний тариф виконує дві основні функції: протекціоністську — захист внутрішніх виробників від іноземної конкуренції та фіскальну — поповнення державного бюджету. Цілі митного регулювання використовуються як критерій класифікації мита. За цією ознакою мито умовно поділяють на протекціоністське і фіскальне. Проте чіткого розмежування між цими видами мита немає.

У митно-тарифній практиці більшості країн світу найбільш поширене адвалорне мито. У зв'язку з цим особливого значення набули методи оцінки вартості імпортних товарів, від застосування яких значною мірою залежить визначення бази оподаткування митом. Тому методи визначення митної вартості імпортних товарів так само важливі для розрахунку митних податків, як і розмір самого мита.

Митний тариф застосовується, як правило, на національному рівні. Проте коли країни об'єднуються в торговельно-еконо-

[1] Антидемпінговий кодекс України: практика та проблеми застосування / С.Г. Осика, В.В. Коновалов, О.С. Покрешук, А.С. Осика. — К. : УАЗТ, 2001. — 378 с.

мічне угруповання і створюють митний союз, митний тариф стає спільним інструментом зовнішньоторговельного регулювання, єдиним для всіх країн-учасниць в їх торговельних відносинах із третіми країнами. Як приклад митного союзу, що об'єднує країни в єдину митну територію з єдиним митним тарифом, можна назвати ЄС.

Нині основним договором, що регулює митно-тарифну політику країн-учасниць на багатосторонній основі, є Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), яка містить такі положення: здійснення зовнішньоторговельної політики головним чином за допомогою митних тарифів, регулярне проведення переговорів про зниження митних зборів, узгодження країнами-учасницями списку тарифних поступок, які потім включаються в ГАТТ, і т. ін. Проте роль митно-тарифної політики в сучасних міжнародних торговельних відносинах при зростанні значення нетарифних заходів регулювання зменшується.

Під нетарифним регулюванням у митній справі[2] розуміють різного роду заходи контролю з регулювання зовнішньої торгівлі, окрім мита. До цієї категорії зазвичай зараховують різні заходи фінансової, технічної, адміністративної, кредитної й торговельної політики, як свідомо спрямовані на регулювання зовнішньої торгівлі (заборони, квотування, ліцензування), так і призначені для інших цілей впливу на зовнішню торгівлю (наприклад, санітарні, ветеринарні й фітосанітарні обмеження)[3]. У зв'язку з недостатністю розгляду цієї проблеми, відсутністю єдиного поняття, а також з великою кількістю різноспрямованих заходів необхідна чітка система управління ними в митній справі.

Митна політика через систему митних правил формує принципи регулювання митних відносин. Засади митної справи, у тому числі розміри податків і зборів та умови митного обкладення, спеціальні митні зони і митні режими на території України, перелік товарів, експорт, імпорт і транзит яких через територію

[2] Webster's Third New International Dictionary. Unabridged [El. resourse]. — URL: http://www.websters-online-dic- tionary.org/

[3] WCO 1999, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Conven tion), WCO. — Brussels, Belgium [El. resourse]. — URL: http://www.wcoomd.org.

України забороняється, визначаються виключно законами України та МКУ. Митне регулювання має дуалістичну природу. Предмет адміністративного регулювання — відносини, що виникають у зв'язку з управлінням митною системою. Предметом митного впливу є комплекс відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон.

Сучасні економісти визначають політику як загальні орієнтири для дій і прийняття рішень[1]. У свою чергу, митно-тарифна політика, на нашу думку, — це складова митної політики держави, яка за своїм змістом є системою економічних заходів, вживаних державою для встановлення певного режиму митного оподаткування товарів і транспортних засобів, що перетинають митний кордон. Відповідно, митно-тарифні відносини — це сукупність стосунків між суб'єктами цих відносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон, та діяльністю митних органів щодо стягнення митних податків і платежів.

Під нетарифною політикою розуміється сукупність організаційних заходів, що здійснюються у встановленому порядку державними органами і спрямовані на адміністративне регулювання ЗЕД. Митно-тарифне регулювання, яке полягає у застосуванні мита, прямо впливає на ціну імпортованого товару всередині держави, тоді як заходи нетарифного регулювання, як правило, впливають опосередковано: ціну підвищують додаткові витрати на отримання необхідних для переміщення товарів документів (ліцензій, сертифікатів тощо), витрати, що спричинені простоєм транспортних засобів і товарів унаслідок проведення державного контролю.

[1] Осовська Г. В. Економічний словник / Г. В. Осовська, О. О. Юркевич, Й. С. Завадський. – К. : Кондор, 2007. – 358 с.

2.5. Місце митної політики в системі реалізації економічних функцій держави

Основною економічною функцією держави є захист своїх економічних інтересів та економічної безпеки. Виходячи з цих потреб, формується економічна політика держави, яка включає внутрішню й зовнішню складові. Основою внутрішньої економічної політики є внутрішня податкова політика, а зовнішньоекономічної — митна політика.

Порівняльний аналіз наведених вище та інших визначень митної справи і митної політики[2] показує, що переважна більшість авторів погоджуються, а частина окремо підкреслюють, що митна політика — це складова внутрішньої й зовнішньої політики. Проте виникає проблема співвідношення та різниці між митною і зовнішньоекономічною політикою на понятійному рівні цих категорій.

Зовнішньоекономічна політика[3] як поняття дає нам розуміння того, що вся сукупність економічних, правових і організаційних заходів, які здійснюються державними органами влади в галузі зовнішньоекономічних відносин і спрямовані на досягнення економікою даної країни певних переваг на світовому ринку і одночасно на захист внутрішнього ринку від конкуренції іноземних товарів, не може бути охоплена рамками лише митної політики.

Схожість визначень зовнішньоекономічної, зовнішньоторговельної [4] та митної політики базується насамперед на тому, що основним напрямом зовнішньоторговельної (а відповідно, й зовнішньоекономічної), а також митної політики є державний протекціонізм, або її лібералізація[5]. Крім того, будь-який з названих

---

2 Бережнюк І. Митне регулювання в системі категорій "митна політика" і "митна справа" [текст] / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2007. — № 2. — С. 3—8.

3 Бережнюк І. Система управління митною справою: теоретичні домінанти / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2001. — № 3. — С. 62—66.

4 Бережнюк І. Системне дослідження управління митною справою / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2006. — № 2. — С. 3—9.

5 Grainger A. 'Customs and trade facilitation: from concepts to implementation' / A. Grainger // World Customs Journal. — 2008 — Vol. 2. — No. 1. — Pp. 17—30.

напрямів реалізовується в основному за допомогою митно-тарифного і нетарифного регулювання.

Значно складніше розмежувати ці поняття. Деякі автори практично поєднують їх. Так, С.Барамзін визначає державну митну політику як загальні принципи зовнішньої торгівлі держави на відповідний проміжок часу[1]. Призначення державної митної політики науковець вбачає у визначенні принципів, якими повинні керуватись усі законодавчі й виконавчі органи державної влади, причетні до регулювання зовнішньої торгівлі товарами і послугами. А.Д. Єршов розглядає митну політику як заходи, спрямовані на вираження в законах регулювання ЗЕД, як систему цінностей і пріоритетів у відносинах з іншими країнами[2].

Б. Габричидзе дотримується думки, що митна політика і митна справа загалом служать провідником реалізації ЗЕД, однак це також не додає ясності стосовно відмінності між цими поняттями[3].

МКУ 2004 – 2012 р.р. визначав митну політику як систему принципів і напрямів діяльності держави у сфері забезпечення економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Таке визначення митної політики мало кілька важливих недоліків.

Відповідно до цього визначення митна політика зводилася до регулювання виключно зовнішньої торгівлі. Крім міжнародної торгівлі, до основних видів ЗЕД фахівці зараховують міжнародний лізинг, використання активів з-за кордону та міжнародні інвестиції[4].

Провідні українські вчені в галузі управління ЗЕД, розглядаючи засоби зовнішньоторговельної політики на національному рівні, наголошують, що поряд з прямими обмеженнями ввезення товарів у вигляді мита і кількісних обмежень розвинуті кра-

---

1 Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности / С.В. Барамзин. — М., 2001. — С. 104—105.

2 Єршов А. Международные таможенные отношения : учеб. пособие / А.П. Єршов. — СПб. : ИВЭСЭП : С-Петербург. филиал РТА им. В.Б. Бобкова : Знание, 2000. — 207 с.

3 Российское таможенное право : учеб. для вузов / под ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1999.

4 Кириченко О. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності / О. Кириченко, І. Кавас, А. Ятченко. — К., 2000.

ни широко використовують цілу систему непрямого протекціонізму[5].

Практична реалізація митної політики спирається насамперед на діяльність митних органів. Завдання митної системи будь-якої країни прийнято умовно поділяти на три основні групи. Регулятивні завдання призначені, щоб впливати на товаропотік через митний кордон держави, а їх виконання забезпечується митно-тарифними й нетарифними заходами. Група економічних завдань об'єднана навколо поповнення державного бюджету шляхом стягнення митних платежів із товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон. Митно-тарифний аспект при виконанні цих завдань є основним, але не єдиним. Адже повнота стягнення митних податків залежить, наприклад, від рівня адміністрування митних процедур, від порядку визначення і контролю митної вартості, а також від правоохоронних повноважень митних органів та ступеня відповідальності суб'єктів ЗЕД за повноту сплати митних податків, за контрабанду й порушення митних правил. Щодо правоохоронних завдань, про які законодавець взагалі не згадує, то їх виконання, як відомо, потребує специфічних засобів.

Таким чином, запропонований у визначенні митної політики перелік заходів регулювання ЗЕД щодо забезпечення економічних інтересів та безпеки держави не був достатньо повним.

Окрім того, визначаючи поняття митної політики, законодавець випускає аспект ролі й місця митної справи щодо митної політики. З цього визначення також не було зрозуміло, в чому полягає різниця між митною та зовнішньоекономічною політикою.

На практиці наявний чіткий розподіл функцій, прав та відповідальності в митній і зовнішньоекономічній політиці при виконанні конкретних, специфічних і практичних цілей та завдань у сфері регулювання ЗЕД, є відповідні інститути й органи управління, відомча інфраструктура тощо[6]. Ця різниця з'ясована шля-

---

[5] Управління зовнішньоекономічною діяльністю. — 2-ге вид., виправл. і доповн. / за ред. А.І. Кредіссва. — К., 2002.—552 с.

[6] Ершов А. Международные таможенные отношения : учеб. пособие / А.П. Ершов. — СПб. : ИВЭСЭП : С-Петербург. филиал РТА им. В.Б. Бобкова : Знание, 2000. — 207 с.

хом окреслення місця митної політики і митної справи в системі реалізації економічних функцій держави [1].

Стаття 5 чинного МКУ визначає державну політику у сфері митної справи як систему цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету.

Діапазон відносин суб'єктів митної справи залежить від функцій і повноважень органів доходів і зборів. Сьогодні завдання, які виконують органи доходів і зборів, здійснюючи державну митну справу, виписані в ст. 544 МКУ. Зрозуміло, що цей перелік не можна вважати повністю вичерпним, але ці завдання названо основними. Однак перше із зазначених завдань саме по собі охоплює всі можливі завдання органів доходів і зборів. Адже саме через забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи, органи доходів і зборів і здійснюють митну справу.

Формування й реалізація митної політики — складний процес, що проходить всередині державного механізму за участі всіх гілок влади. Для його дослідження та опису можна скористатися поняттям механізму митної політики, під яким окремі науковці пропонують розуміти сукупність інститутів, що беруть участь у формуванні та реалізації митної політики (інституціональна складова), а також набір форм і методів її реалізації, порядок використання компетентними державними органами інструментів митного регулювання (функціональна складова).

Після дослідження теорії даного питання доходимо таких висновків.

Зовнішньоекономічні відносини – це сукупність стосунків між їх суб'єктами, що виникають у зв'язку зі здійсненням будь-якого виду ЗЕД.

---

[1] Бережнюк І.Г. Теоретичні основи та сутність митної справи / І.Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2003. — № 3. — С. 3—1.

Митна політика через систему митних правил формує принципи регулювання митних відносин.

Засади митної справи, у тому числі розміри податків і зборів та умови митного обкладення, спеціальні митні зони і митні режими на території України, перелік товарів, експорт, імпорт і транзит яких через територію України забороняється, визначаються виключно законами України та МКУ.

Митне регулювання має дуалістичну природу. Предмет адміністративного регулювання – відносини, що виникають у зв'язку з управлінням митною системою. Предметом митного впливу є комплекс відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон.

На рис. 2.1 наведено розроблену нами[2] модель формування та реалізації митної політики. На етапі формування митної політики суспільні уявлення про митне регулювання та митну справу у взаємозв'язку та взаємозалежності з економічними інтересами і цілями держави впливають на визначення орієнтирів (рамкових стандартів) митного регулювання.

У межах визначеної державою митної політики формується система митного регулювання, яка, окрім механізмів митно-тарифного та нетарифного регулювання, включає митну систему. Вплив держави в особі митних органів на інші суб'єкти митних відносин, причетних до переміщення товарів, з метою підпорядкування їхніх дій своїм економічним інтересам, запускає механізм митного регулювання, який реалізовується через митну систему.

Митна система посідає особливе місце в механізмі реалізації митної політики. Митні органи виступають специфічним суб'єктом митних відносин. З одного боку, вони здійснюють митну справу від імені держави, з іншого – самі перебувають під управлінським впливом держави.

Узагальнюючи сучасні уявлення про митну справу, можна сказати, що ця діяльність дуже різноманітна і визначається різними термінами.

[2] Пашко П. Митна політика та митна безпека як основні складові забезпечення зовнішньоекономічної діяльності держави / П.В. Пашко, П.Я. Пісной // Економічна безпека держави в умовах інтеграції до світового співтовариства : мат-ли міжнар. наук.-практ. конф., 24—25.11.2005. — Д. : АМСУ. — С. 114—115.

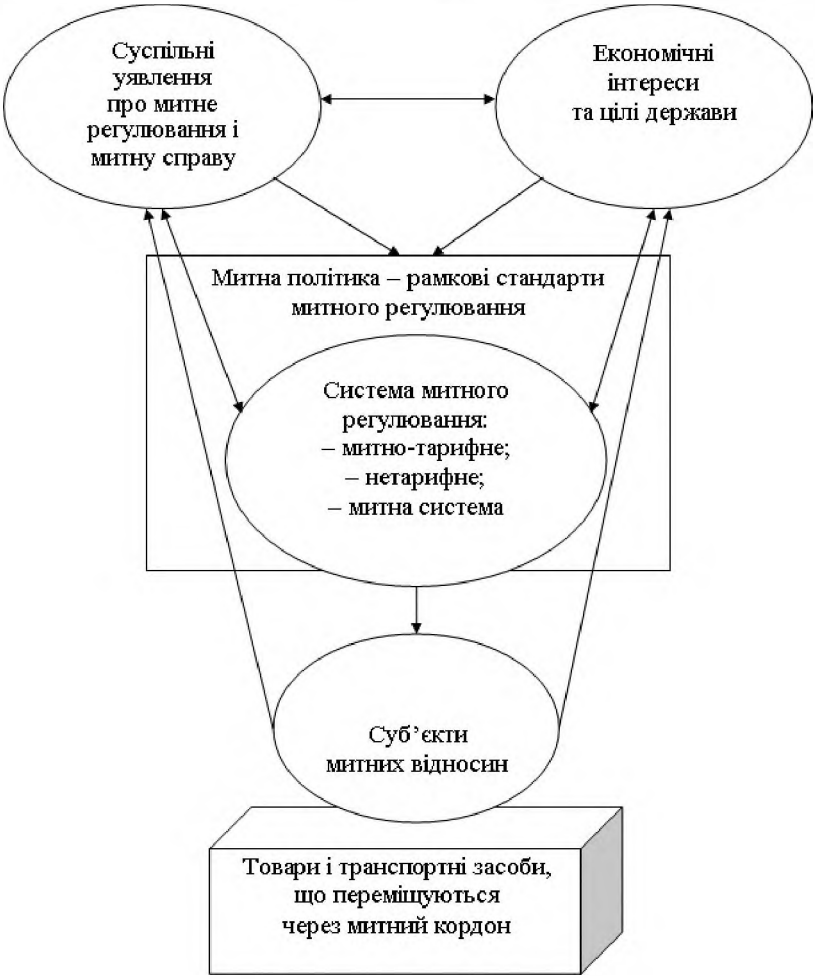

Рис. 2.1. Модель формування та реалізації митної політики

Застосування на практиці термінів "орган", "служба", "організація" і "установа" залежить від того, з яких позицій ми розглядаємо цю діяльність, від конкретних пізнавально-описових компонентів митної справи, від її цілей, завдань і функцій. Більш

широким поняттям, що містить усі вище перелічені терміни, є термін "митна система" [1].

Проведені нами теоретичні дослідження[2] дозволяють визначити поняття.

Як об'єкт економічного регулювання, митна справа – це діяльність митної системи щодо забезпечення реалізації митної політики.

Митна політика – це система принципів та напрямів (рамкових стандартів) діяльності держави у сфері митного регулювання, зорієнтована на забезпечення економічних інтересів, безпеки і цілей держави.

Відповідно, митне регулювання можна трактувати як вплив держави в особі державних органів на інших суб'єктів митних відносин з метою підпорядкування їхніх дій своїм економічним інтересам.

---

[1] Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учебное пособие. – СПб., 1999. – 191 с.

[2] Бережнюк І. Система управління митною справою: теоретичні домінанти / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2001. — № 3. — С. 62—66.

РОЗДІЛ 3.
РЕАЛІЗАЦІЯ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

3.1. Концептуальні засади функціонування митно-тарифної політики

Сучасний світовий економічний розвиток характеризується чіткою тенденцією до інтеграції національних економік, що диктується закономірністю розвитку як світової економічної системи в цілому, так і національних економік як її складників.

Зовнішньоекономічні зв'язки у теперішній час – це об'єктивно обумовлена необхідність, важливий фактор економічного зростання, невід'ємна складова національного процесу розширеного відтворення. Вони все більшою мірою зумовлюють темпи і пропорції не тільки процесу виробництва, але й обміну та розподілу. У багатьох країнах саме світогосподарські зв'язки визначають стан національної економіки, і ця тенденція в перспективі посилюватиметься.

Орієнтація багатьох економічних систем на побудову ринкової моделі господарювання потребує розвитку всебічних міжнародних економічних зв'язків з метою реалізації економічного потенціалу країни на зовнішньому ринку. Без цього неможливо цивілізовано побудувати ринок, перейти на інтенсивну модель економічного зростання, посісти достойне місце у світовій економічній системі господарювання.

Досвід економічно розвинутих країн світу засвідчує, що головну роль в економічному розвитку відіграють конкретні учасники економічних відносин, а держава покликана окреслювати рамки економічної активності суб'єктів господарювання, стимулюючи або стримуючи їхню діяльність залежно від економічних пріоритетів. При цьому одним із головних завдань регулювання економічної системи є підтримання макроекономічної рівноваги при визначених показниках економічних перетворень у суспільстві. Водночас дуже непросто досягнути одночасно двох визначених цілей: стимулювання економічної активності передбачає порушення макроекономічної рівноваги, а для забез-

печення рівноваги необхідна незмінність умов, що суперечить економічній активності. Складність розв'язання цієї проблеми пов'язана також із тим, що динамічна рівновага вимагає чіткого уявлення про напрям та майбутні показники розвитку, інакше суспільство періодично буде нести значні економічні та соціальні витрати при вирівнюванні пропорцій економічного розвитку.

Для досягнення динамічної економічної рівноваги необхідно оптимально поєднувати стимулювання підприємницької активності та регулятивну діяльність держави. Однак у міру формування досконалого економічного механізму як у межах кожної окремої держави, так і в рамках світового господарства роль державного управління економікою має зростати, оскільки з поглибленням інтегрування країни до світової системи господарювання ціна помилки навіть в окремій складовій економічного механізму набуває вагомої величини для суспільства. У зв'язку з цим актуалізується необхідність розробки нових і вдосконалення існуючих механізмів державного регулювання економіки та її сегментів, які б відповідали рівню розвитку виробничих відносин і продуктивних сил у країні.

Досягнення динамічної рівноваги неможливо забезпечити тільки за допомогою традиційних методів державного регулювання — методів грошово-кредитної, фіскальної політики, оскільки вони мають "імпульсивний" характер впливу на економіку та здійснюють одноразове "переміщення" економіки в якісно нові умови, які визначаються насамперед кількісними параметрами, наприклад підвищенням або зниженням митних ставок. Крім того, економіка реагує на подібні заходи із затримкою часу.

Найбільш оптимальною моделлю взаємовідносин України зі світовим економічним простором є політика помірного протекціонізму: рух у напрямі політики "вільної торгівлі" з точковим використанням інструментарію протекціонізму, зокрема митно-тарифних регуляторів, функціонування і розвиток яких пов'язані з обслуговуванням усього комплексу економічних відносин, що складаються між окремими країнами, суб'єктами господарської діяльності та приватними особами у сфері міжнародних економічних відносин.

Отже, митно-тарифні відносини пов'язані з розвитком міжнародних економічних відносин, які виникли внаслідок переходу від натуральної системи господарювання до товарно-грошових відносин. Становлення національних держав створило передумови для укріплення внутрішніх виробничих відносин, а з розвитком останніх — і між національними господарствами. Подальший розвиток виробничих сил виявився як у збільшенні масштабів виробництва, так і в покращанні умов транспортування товарів, створивши можливість для розширення господарських, у тому числі торговельних зв'язків між країнами. Окрім того, розвиток великого машинного виробництва посилив для окремих країн необхідність зовнішньоторговельного обміну.

Таким чином, функціонування усієї сукупності міжнародних економічних відносин безпосередньо пов'язане з формуванням і розвитком митної системи. Водночас слід зауважити, що використання такого інструментарію зовнішньоекономічної політики країни диктується, як правило, внутрішніми потребами кожної держави в забезпеченні національних, насамперед економічних інтересів. Отже, необхідність регулювання зовнішньоекономічних відносин зумовила створення митно-тарифної системи зі специфічними тарифними і нетарифними заходами, які забезпечують захист економіки.

Циклічність митних відносин передбачає їх тимчасову прив'язку до митної політики, яка провадиться органами влади і має просторово-обмежений характер, оскільки стосується особливостей розвитку митних відносин окремої держави (або групи держав) зі світовою системою господарювання і зумовлена насамперед суперечністю економічних інтересів країн при визначенні пріоритетів напряму розвитку зовнішньоекономічних відносин як у плані теоретичних обґрунтувань, так і при здійсненні зовнішньоекономічної політики держави.

Розгляд митних відносин через митну політику держави зумовлений тим, що митна політика уособлює заходи, спрямовані на відбиття в законах, методах регулювання міжнародних економічних відносин системи цінностей і пріоритетів у відносинах з іншими країнами. Провадження тієї чи іншої протекціоністської

політики зумовлює відповідні негативні наслідки, наприклад економічну блокаду або "митні війни". Водночас останні чинять негативний вплив на організаційно-прикордонне регулювання міжнародних економічних відносин, що призводить до самоізоляції країни від зовнішнього світу.

Обопільна залежність зовнішньоторговельних і митних відносин пояснюється тим, що політика, яка провадиться державою стосовно зовнішньоекономічних відносин, суттєво визначає характер митних відносин. Особливості побудови митних відносин в одній країні значно впливають на напрям розвитку міжнародних економічних відносин з іншими країнами.

Правовий аспект митних відносин передбачає чітке розмежування прав та обов'язків усіх сторін і учасників зовнішньоекономічної діяльності, законодавче закріплення митної політики, правил та принципів регулювання зовнішньоекономічної діяльності на державному й наддержавному рівні.

Організація митних відносин означає облаштування митного простору і передусім митних кордонів, створення митної системи, координацію дії митних органів, забезпечення ефективного функціонування організаційно-технологічного механізму регулювання міжнародних економічних відносин.

Взаємодія всіх елементів митної системи виявляється в реалізації встановлених завдань митної політики на підґрунті відповідної міжнародної законодавчо-правової бази, на підставі якої починає діяти весь механізм зовнішньоторговельних відносин. Зовнішньоекономічна діяльність впливає на організаційну взаємодію всередині держави, що вимагає адекватної реакції митної політики. У результаті існування зворотного зв'язку держава коригує напрям розвитку зовнішньоекономічної політики, і, відповідно, відбуваються зміни в митній політиці країни.

Виникнувши як система відносин з приводу регулювання торговельно-обмінних процесів (спочатку між обмеженим числом найближчих сусідів), митно-тарифні відносини поступово ставали формою взаємодії прикордонних територій у питаннях організації передусім зовнішньоторговельних операцій. Диверсифікація зовнішньоекономічних зв'язків внаслідок гео-

графічних відкриттів, розвитку транспортного комплексу, наукових досягнень у різних галузях людської діяльності надала митним відносинам дещо іншого значення.

Об'єктом митно-тарифних відносин є всі види зовнішньоекономічної діяльності, при здійсненні яких відбуваються процес переміщення через митний кордон, експорт (імпорт) товарів, капіталу, робочої сили; експорт (імпорт) послуг; науково-технічна та науково-виробнича кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності; кредитні та розрахункові операції між суб'єктами ЗЕД; спільна підприємницька діяльність; міжнародні орендні операції; організація та проведення міжнародних виставок; різнобічні форми зустрічної торгівлі.

Зберігши принцип організації зовнішньоторговельного обміну як цільового напряму, почала зростати роль регулятивної і захисної функцій митних відносин. Цьому сприяло збільшення кількості суб'єктів митних відносин. З одного боку, це всі країни світу, що здійснюють операції у сфері міжнародних економічних відносин і провадять відповідну зовнішньоекономічну політику, а з іншого — сукупність приватних осіб, підприємств, організацій, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність і взаємодіють безпосередньо з митними органами. Значно розширився і спектр об'єктів митних відносин. Якщо на ранніх етапах розвитку це в основному були товари чи валюта, то в подальшому під дію митно-тарифних регуляторів підпали не тільки послуги, а й результати інтелектуальної власності.

Залежно від конкретних цілей можна виділити види митно- тарифних відносин, які охоплюють: організацію митної системи країни; переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів; регулювання митних режимів; нарахування та сплату митних платежів; систему митного оформлення; митний контроль за товарами і транспортними засобами, які переміщуються через митний кордон; валютний контроль; систему взаємовідносин, які виникають при порушенні митного законодавства; участь країни у міжнародно-правовому співробітництві та регулюванні митної справи в рамках інтеграційних об'єднань.

В економічній літературі трапляються визначення митно-тарифних відносин, які не тільки звужують сферу їх функціонування, але й значно скорочують об'єкти регулювання. Так, К. Сандровський[1] зазначає, що предметом регулювання цього виду відносин є суспільно-економічні відносини, які виникають у зв'язку зі встановленням державою митного та податкового режимів. Таке визначення не тільки звужує об'єкт регулювання, але й не віддзеркалює митної системи в цілому, оскільки увага концентрується тільки на одному, хоча й дуже важливому напрямі митного регулювання — митних податках. Не зовсім доцільно зводити всю сукупність митно-тарифних відносин до досить вузького поняття — митного режиму, головна мета якого — встановлення сукупності правил і положень, які визначають статус товарів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон.

Віднесення митно-тарифних відносин тільки до сфери міжнародної торгівлі також значно звужує діапазон їх дії. Безперечно, міжнародні торговельні операції є одним із головних об'єктів регулювання, але рух капіталу, науково-технічний обмін, туризм та інші державні й приватні стосунки потребують не меншої уваги з боку митно-тарифних відносин.

Отже, митно-тарифні відносини є однією з основних складових міжнародних економічних відносин, і як похідні від національних відносин. Головний імпульс для свого розвитку вони отримують від світогосподарських зв'язків. Саме з цих позицій і необхідно визначати поняття митно-тарифних відносин.

Варто зауважити, що митно-тарифні відносини — не пасивний об'єкт регулювання. Вони є активним фактором розвитку національної системи господарювання, оскільки, прискорюючи або стримуючи іноземну конкуренцію, стимулюючи або перешкоджаючи процесові іноземного інвестування, захищаючи національного товаровиробника чи національний ринок, митно-тарифні відносини позитивно впливають на стабілізацію й розвиток національної економіки, сприяють підвищенню ефективності вітчизняного виробництва.

[1] Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.

У ряді публікацій митні й тарифні відносини ототожнюються. При цьому вказується, що підґрунтям їх використання є митні тарифи. Якщо можна погодитися з тим, що основою функціонування тарифних відносин є застосування митного тарифу як одного з регуляторів міжнародних економічних зв'язків, то природа функціонування митних відносин зовсім інша.

Основні суб'єкти функціонування митно-тарифних відносин - це країни, групи країн (інтеграційні об'єднання країн), міжнародні організації, транснаціональні компанії, юридичні особи (підприємства й організації, зареєстровані як суб'єкти господарювання) та фізичні особи (громадяни окремої країни, іноземні громадяни, особи без громадянства).

Система митно-тарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності функціонує на п'яти рівнях:

— мікрорівень — рівень суб'єктів господарювання як юридичних, так і фізичних осіб. Це підприємства, фірми, організації, які експортують чи імпортують товари, предмети, послуги;

— мезорівень — рівень різного роду національних галузевих і регіональних об'єднань. Це насамперед міністерства й відомства, які безпосередньо здійснюють регулювання зовнішньоекономічних відносин (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі, Торговельно-промислова палата), а також міністерства та відомства, які відіграють досить активну роль, особливо стосовно питань тарифного регулювання експорту чи імпорту (АПК, Міністерство промислової політики та ін.);

— макрорівень — рівень держави. Основними суб'єктами цього рівня є, безперечно, уряд країни і парламент;

— метарівень — становлення митно-тарифних пріоритетів у процесі міжнародної регіональної інтеграції. Особливо це стосується співпраці митних органів на стадії створення й розвитку митних союзів;

— мегарівень — рівень міжнародних об'єднань, організацій. Це насамперед Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), Світова організація торгівлі (СОТ), Міжнародна торговельна па-

лата, Конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), Рада митного співробітництва.

Еволюція митно-тарифного регулювання засвідчує, що на певних періодах розвитку міжнародних економічних відносин відбувається домінування того чи іншого суб'єкта. При цьому активність однієї сторони залежить від поведінки іншої. Якщо суб'єкти макрорівня не стають рушійними силами в системі митно-тарифного регулювання, то активну позицію посідають суб'єкти мікро- або мезорівня. На мікрорівні це виявляється в пошуку шляхів мінімізації митних платежів безпосередньо суб'єктами господарювання, а на мезорівні йде пряме лобіювання економічних інтересів окремих відомств. Як правило, цей процес відбувається врозріз із загальноекономічними інтересами держави.

Якщо країна обирає автаркічну модель побудови економічної системи, то митно-тарифні відносини регулюються виключно на макрорівні, якщо ж провадиться політика лібералізації стосовно зовнішньоекономічних зв'язків, то необхідністю стає не тільки уніфікація національного митного законодавства з міжнародним, але й переноситься рівень регулювання багатьох питань з макрорівня на мегарівень.

З метою регулювання економічних процесів у сфері зовнішньоекономічних зв'язків кожна держава створює власну митну систему. Основу митної системи становлять митні органи, які несуть відповідальність за забезпеченість охорони економічного суверенітету країни і дотримання норм як національного, так і міжнародного права, контроль за нарахуванням і сплатою мита, податків, різного роду зборів, а також здійснення митного контролю при переміщенні вантажів, валюти, товарів, майна через митний кордон.

Аналіз економічної літератури засвідчив, що деякі вчені увесь спектр функціональних завдань митних органів фокусують в одній контролюючій функції: "Митниця існує для того, щоб контролювати ввіз (вивіз) товарів"[1]. Ми не поділяємо таку думку,

[1] Данильцев А. Международная торговля: инструменты регулирования / А. Данильцев. — М. : Дел. л-ра, 1999. — 302 с.

оскільки поряд з функцією контролю митні органи виконують цілу низку інших важливих функціональних завдань.

Процес ефективного функціонування будь-якої економічної системи залежить від багатьох чинників, але основними є: вибір оптимальної моделі господарювання; визначення головних рушійних сил у певному напрямі; відпрацювання механізму реалізації даного вибору.

Однією з основних складових економічної політики є зовнішньоекономічна політика — комплекс заходів, спрямованих на досягнення економікою країни певних переваг на світовому ринку і на захист національного ринку від конкуренції іноземних товарів. Від загальної концепції побудови економічної системи залежать напрям руху, етапи формування, механізм функціонування політики держави у сфері міжнародних економічних зв'язків. При цьому реалізуються як економічні, так і політичні цілі.

Еволюція розвитку міжнародних економічних відносин збігається з еволюцією розвитку та вдосконаленням системи державного регулювання цього виду взаємовідносин. Оскільки в сукупності міжнародних економічних відносин задіяні і взаємопов'язані інтереси не тільки різних соціальних груп і верств населення, але й різних країн, держава неминуче стає одним з основних суб'єктів регулювання цих взаємовідносин.

В економічній теорії проблеми розвитку зовнішньоекономічної політики завжди викликали гострі суперечки, які зосереджуються в руслі загальновідомої дискусії про роль держави в економічній системі.

Оскільки матеріальним підґрунтям світогосподарських зв'язків є міжнародна торгівля — соціально-економічна категорія, що характеризує особливий вид суспільних відносин між державами щодо обміну результатами праці, то, як правило, цей об'єкт дослідження є найбільш дискусійним. Обсяги обміну, структура, регіональні напрями, динаміка розвитку тісно пов'язані із зовнішньоторговельною політикою країни, що експортує продукцію чи послуги з країни-партнера, тобто зовнішньоторговельна політика є складовою міжнародної торгівлі та

ґрунтується на теоретичних концепціях її розвитку й переслідує національні цілі держави.

Першими наголосили на значущості міжнародної торгівлі для економічного зростання й розробили модель її розвитку ще наприкінці XV ст. меркантилісти. їх рекомендації щодо зовнішньоторговельної політики ґрунтувались на позиціях трудової теорії вартості з досить жорстким регулюванням економічної діяльності з боку держави. За теоріями представників пізнього меркантилізму, головною метою зовнішньоторговельної політики є досягнення додатного сальдо торговельного балансу за рахунок обмеження імпорту та стимулювання експорту.

З переходом провідних країн до машинного виробництва, наслідком якого стали значне скорочення витрат і збільшення обсягів виробництва товарів, а також великі географічні відкриття кінця XVII ст., наукові ідеї меркантилістів втратили свою значущість. Поступальний розвиток виробництва товарів й обміну зумовив появу нової концепції, що теоретично обґрунтовувала доцільність лібералізації зовнішньоекономічних відносин. У 1776 р. у своїй науковій праці "Дослідження про природу та причини багатства народу" А. Сміт піддав критиці ідеї меркантилістів і наочно довів, що торгівля може бути взаємовигідною за умови, що кожна буде спеціалізуватись на виробництві й експорті товарів, виробництво яких абсолютно ефективне, тобто має найменші витрати.

Теорія абсолютних переваг базувалась на кількості і структурі факторів виробництва й передбачала застосування їх за умов вільної торгівлі. Усі подальші теорії міжнародної торгівлі: теорія порівняльних переваг Д. Рікардо, теорія співвідношення факторів виробництва Ж.-Б. Сея, на якій ґрунтуються концепції Хекшера-Оліна, теорія технологічного розриву, теорія конкурентних переваг — також ґрунтувалися на положенні, що для отримання кожною державою виграшу від міжнародної торгівлі вільна торгівля є оптимальною формою співробітництва, і базувались на балансі попиту й пропозиції.

Водночас слід зазначити, що прихильники теорії державної економічної політики, акцентуючи увагу на недоліках функціону-

вання ринкової моделі господарювання, виступають за активне втручання держави у сферу міжнародних економічних відносин. Ідеї державного регулювання економічних процесів засновника теорії державної економічної політики Дж. Кейнса були реалізовані на практиці в рамках "нового курсу" у США в 30-ті роки XX ст. У подальшому теорія економічної політики була проаналізована наприкінці 40-х років німецьким вченим В. Ойкеном у роботі "Основні принципи економічної політики". Теорія В. Ойкена за своєю сутністю позитивна, тобто пояснює стан, що склався за конкретних історичних умов, а концепція Я. Тінбергена вважається нормативною — в ній детально описані основні кроки розробки оптимальної політики.

Сучасна стандартна модель міжнародної торгівлі розширила коло до сукупного попиту і пропозиції й базується на моделі загальної рівноваги, яка дає змогу вивчати вплив торгівлі на економічне зростання й розподіл доходів між країнами. Ця теоретична модель справедлива у масштабах усього комплексу заходів зовнішньоторговельної політики, а з урахуванням того, що закономірності розвитку всієї системи справедливі й для її складових, то вважаємо за доцільне скористатись нею й для аналізу митної політики.

Модель кривих сукупного попиту й сукупної пропозиції детально проаналізовано в монографії О. Гребельник "Митно-тарифна політика за умов трансформації економічної системи"[1].

Централізовано-планова модель господарювання передбачала досить жорстку ієрархічну систему регулювання економіки, тому основним постулатом, на якому базувалася зовнішньоекономічна політика, була монополія держави на здійснення будь-яких операцій у сфері міжнародних економічних відносин, тобто тільки держава могла наділити певні органи правом дієздатності на зовнішньому ринку. Так, В.І. Ленін зазначав, що монополія зовнішньої торгівлі дозволяє державі "захистити свою внутрішню економічну самостійність".

[1] Гребельник О. Митно-тарифна політика за умов трансформації економічної системи : монографія / О. Гребельник. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001 — 488 с.

У ринковій моделі для суб'єктів господарювання немає принципової різниці, на якому ринку працювати — внутрішньому чи зовнішньому, головне — це реалізація економічних інтересів відповідно до існуючого правового поля.

При визначенні зовнішньоекономічної політики як економічної категорії слід акцентувати увагу на двох суттєвих моментах - наступальному і захисному - з урахуванням того, що ефективність функціонування зовнішньоекономічної політики залежить від реалізації обох функціональних завдань. Реалізація наступальної функції неможлива без чіткого відпрацювання захисної, оскільки ці процеси глибоко взаємопов'язані.

Наступальна функція спрямована насамперед на отримання (в результаті участі у світогосподарських відносинах) країною порівняльних та абсолютних переваг, тобто на реалізацію економічного потенціалу країни на світовому ринку.

З великого спектра проблем, які розв'язують країни, беручи участь у сфері міжнародних економічних відносин, основною є проблема збереження суверенітету. Йдеться не стільки про політичну незалежність, скільки про економічний суверенітет країни, який означає свободу держави у виборі форм і шляхів збереження та захисту своєї національної економіки від будь-якого втручання з боку іноземних держав та їх економічної діяльності, в тому числі й у сфері міжнародного поділу праці.

Захисна функція реалізується з метою формування господарської структури відповідно до національних інтересів і цілей зовнішньоекономічної політики. Основними аргументами введення і підтримання захисних заходів є:

— створення системи регулювання імпорту з метою захисту вітчизняного ринку від іноземної конкуренції;

— необхідність захисту певних галузей і підприємств у період становлення нових виробництв, структурної перебудови і подолання кризових явищ. Такий протекціоністський захист, як правило, має вибірковий і тимчасовий характер і є результатом компромісу між зацікавленими вітчизняними виробниками, з одного боку, та місцевими імпортерами і споживачами, з іншого.

відповідно до ступеня їх впливу на структури влади, які визначають зовнішньоекономічну політику;

— необхідність захисту за будь-яких обставин певних стратегічних галузей і підприємств, які забезпечують безперервність процесу відтворення (енергетика, транспорт, зв'язок і т. ін.) або обороноздатність країни. За міжнародною домовленістю, такий державний контроль покриває також оборот продукції й технологій подвійного призначення;

— необхідність мати резерв торговельно-політичних поступок в обміні на аналогічні поступки країн-партнерів, важливих для вітчизняного експорту. Потреба в цьому особливо нагальна при вступі до ГАТТ/СОТ і проведенні в його рамках періодичних раундів переговорів про лібералізацію умов торгівлі. Тому імпортний режим більшості країн світу диктується, як правило, помірним протекціонізмом. Цей резерв використовується також і у внутрішній політиці з метою залучення ділових кіл, зацікавлених у протекціонізмі, як союзників партій і рухів, які перебувають при владі;

— сучасний протекціонізм, який здебільшого є інструментом здійснення вибіркової структурної політики і менше — джерелом поповнення Державного бюджету, хоча, безперечно, ці фіскальні заходи відіграють значну роль у країнах, що розвиваються;

— необхідність розв'язання проблеми екстерналізації, тобто перекладання на інші національні господарські системи своїх проблем, витрат, складнощів. Це виявляється в тому, що економічно розвинуті країни екстерналізують свої витрати шляхом розширення зовнішньоекономічної сфери, імпорту дешевої сировини й палива, експорту готової продукції й капіталу, перенесення екологічно забруднених виробництв на територію інших країн, як правило, тих, котрі знаходяться на світогосподарській периферії.

Варто зазначити, що на думку більшості авторів, увагу необхідно акцентувати на такому важливому методологічному аспекті: зовнішньоекономічна політика є каталізатором ринкових перетворень у країні; вона, безперечно, стимулює рух у цьому напря-

мі, але основним фундаментом створення ефективної економічної системи є внутрішні економічні відносини. За рахунок ефективності зовнішньоекономічних відносин можливе вирішення цілої низки насамперед локальних завдань, але питання стратегії реалізуються на рівні внутрішніх економічних взаємовідносин. Найбільш дієздатною системою реалізації захисної і наступальної функцій держави є митна політика. Митна політика завжди була тісно пов'язана з державною політикою. Ми поділяємо думку тих дослідників, які вважають, що "митна політика історично була першою формою державного регулювання зовнішньої торгівлі"[1].

Становлення митної системи як чинника розвитку держави залежить від взаємодії як об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Оскільки організація митної системи — це складова політики держави і частина економічної системи, то її реформування відбувається відповідно до еволюції економіки в цілому. Зі зміною типів та форм державності змінювалась і митна політика, що відповідно відбивалось на ролі митних органів у системі регулювання державою економічних процесів.

Процес створення митно-тарифної системи України відбувався впродовж довготривалого історичного періоду формування державності. На певних історичних етапах, коли територія країни була підпорядкована іншим державам, цей процес розвивався у межах державних політик країн васалів. З часу проголошення незалежності Україна самостійно створює власну митну систему і провадить власну митну політику.

В Україні поняття "митна політика" вперше було впроваджено відповідно до ст. 13 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" та Митного кодексу України 1991 р., де наголошувалось, що Україна самостійно визначає митну політику. Проте визначення цієї економічної категорії в нормативно-правових документах не було, що зумовлює різне тлумачення цього поняття.

Так, К.К. Сандровський[2] поняття "митна політика" трактує як систему заходів, що регулюють ввезення, вивезення і транзит

[1] Жорін Ф.Л. Правові засади митної справи України : навч. посіб. / Ф.Л. Жорін, І.Н. Звягіна. — К., 2005. — 384 с.

[2] Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.

переміщуваних через кордон певної країни товарів та інших предметів, їх митне оподаткування, оформлення і контроль. Аналогічної доктрини у визначенні поняття митної політики дотримується провідний російський дослідник митно-тарифних відносин А.М. Козирін. На його думку, митна політика — це цілеспрямована діяльність держави щодо регулювання зовнішньоторговельного обміну (обсягу, структури та умов експорту й імпорту) шляхом встановлення відповідного митного режиму переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон[1]. Ми вважаємо, що ці визначення мають суттєвий недолік — фокусування митної політики на дуже важливому об'єкті регулювання – товарі при його переміщенні через митний кордон. Тому увага акцентується на трьох основних митних режимах: експорті, імпорті, транзиті. Але це значно звужує коло взаємовідносин, які регулюються за допомогою митно-тарифної системи, оскільки фактично випадають інші митні режими: наприклад тимчасового ввезення (вивезення), переробка на митній території, магазин безмитної торгівлі і под.

Інколи при визначенні митної політики явно звужується функціональна спрямованість досліджуваного комплексу державних заходів у сфері регулювання міжнародних економічних відносин. Так, В.В. Ващенко[2] визначає митну політику держави як "централізований комплекс заходів, спрямованих на формування митного тарифу, застосування інших видів мита й податків у зовнішньоекономічній діяльності"[3]. Це визначення обмежує сферу діяльності митних органів до системи митного оподаткування.

Важко погодитися з тим, що "митна політика фактично може розглядатись як свого роду механізм реалізації її торговельної політики"[3]. На нашу думку, хоча митно-тарифні регулятори й відіграють значну роль у системі управління зовнішньоторговельними операціями, діапазон їх дії значно більший. Так, вони

[1] Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть / А.Н. Козырин. — М. : Наука, 1995

[2] Ващенко В.В. Митно-тарифне регулювання зовнішньоекономічної діяльності / В.В. Ващенко // Фінанси України. — 2000. — № 3. — С. 50.

[3] Ялбулганов А. Правовые гарантии таможенных платежей / А. Ялбулганов // Закон. — 1997. — № 9. — С. 32—35.

регулюють не тільки торговельні операції, але й неторговельні, переміщення через митний кордон не тільки товарів, а й предметів, фізичних осіб і т. п.

О.І. Зельніченко ототожнює поняття "митна політика" і "митна справа"[4]. Ми вважаємо, що митна справа є тільки засобом реалізації державної митної політики.

Концептуально іншого підходу дотримується Б.М. Габрічидзе[5]. Очевидність того, що митна політика виходить за межі митної справи він обґрунтовує цілями митної політики, значну частину яких неможливо досягти лише через митну справу. Зокрема, такими цілями митної політики вважаються регулювання товарообігу, стимулювання розвитку національної економіки, сприяння проведенню структурної перебудови економіки держави.

Владно-правовий підхід до трактування митної політики орієнтується на розкриття її основних положень через дії, спрямовані на отримання, утримання і використання державної влади у сфері регулювання міжнародних економічних відносин. За цим підходом, митна політика — це система або комплекс заходів, правил регулювання ЗЕД передусім адміністративно-владного характеру, що впорядковується й регулюється на підґрунті нормативно-законодавчої бази.

Владно-правове трактування митної політики конкретизується організаційно-інституціональним підходом. У цьому разі митна політика формується через державні організації й інститути, в яких вона розробляється, визначається й реалізується. Це передусім виконавчі й законодавчі органи влади, різні компетентні організації та відповідні міністерства й відомства, що розробляють заборонно-дозвільні або обмежувальні системи щодо переміщення товарів і фізичних осіб через митний кордон України та організують їх контроль.

Економічний підхід пов'язаний в основному з впровадженням у життя зовнішньої і внутрішньої економічної політики кра-

[4] Зельніченко О.І. Митна справа / О.І. Зельніченко, В.І. Михайлов, Н.П. Тихонова. — К. : Київ. держ. торг.- екон. ун-т., 2000. — 190 с.

[5] Габричидзе Б. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации: (правовые аспекты) / Б. Габричидзе, А. Шахмаметьев // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 45—55.

їни, яка ґрунтується на виборі оптимальної моделі взаємовідносин зі світовою системою господарювання: протекціонізм, вільна торгівля або гармонійне їх поєднання. Залежно від вибору того чи іншого напряму і ступеня його впливу (наприклад, протекціонізм може бути селективним, галузевим, колективним, прихованим, монопольним, помірним, жорстким) на практиці застосовуються різні інструменти економічної політики, в тому числі й митно-тарифні регулятори.

За психоетичним підходом, митна політика — це своєрідна характеристика психологічних відносин, які складаються в процесі її розробки та прийняття. Одне з важливих призначень митної політики розкривається через її ключову мету — поєднання загальнодержавних, колективних та індивідуальних економічних інтересів через митно-тарифні відносини.

Сьогодні митна політика, з психоетичних позицій, — це площина продуманих конфліктно-консенсусних кроків, маневрів, лавірувань, вимушених компромісів, угод, поступок, натисків і бар'єрів. Моральність і бажання до коригувань або зміни напряму митної політики є найважливішою характеристикою відносин, що виникають у митній діяльності.

Водночас немає єдиного підходу до тлумачення поняття митної політики, оскільки більшість авторів трактують її, з одного боку, як "систему заходів, правил, процедур", до того ж часто у вузькому значенні слова, тобто з урахуванням, наприклад, тільки двох або трьох чинників, з іншого — як "функцію, механізм регулювання" або як "комплекс напрямів, стратегічну лінію" і под. Такі трактування поняття митної політики не охоплюють різноманіття важливих нюансів.

До цієї проблеми потрібно підходити із системних позицій. У митній справі, яка тісно пов'язана економічними, правовими, організаційними та психологічними взаємовідносинами, досить часто ці поняття трактуються залежно від того, яка частина діяльності домінує або набирає чинності.

Предметом дослідження митна політика стала з кінця XIX ст. Дослідники того часу зазначали, що "вся митна політика звертала увагу (спочатку) на суб'єкт торгівлі. Проблема торговельної по-

літики полягала у визначенні ставлення державної влади до осіб, що здійснюють торгівлю з чужоземними країнами". Лише з часом почалося дослідження об'єкта митної і торговельної політики.

Об'єктом у митній політиці є те, на що спрямований економічний вплив з боку митних органів як суб'єкта митної політики, тобто товар, транспортний засіб, послуги, інтелектуальна власність і фізична особа, які перетинають митні кордони, суб'єктом - система митних органів як сукупність активних органів, що приймають і реалізують рішення у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин.

Об'єкт і суб'єкт економічної політики в митній системі формують систему економічної політики, яка включає:

— механізм економічної політики (мета, завдання, принципи і методи);

— формування економіко-нормативної бази;

— сукупність економічних заходів і правил регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

— процеси прийняття й реалізації економіко-політичних рішень.

За владно-правовим підходом, об'єктом в митній політиці є відносини, що формуються у процесі реалізації цієї політики, які підлягають, з погляду регуляторного органу держави правовому регулюванню, інформуванню й охороні. Визначаючи в нормативно-правових актах належну і можливу поведінку учасників зовнішньоекономічної діяльності або осіб, що перетинають митні кордони, права й обов'язки митних органів, держава спонукає сторони, що вступають у відносини, обирати той варіант суспільної поведінки, який відповідає інтересам держави. Суб'єкт, за владно-правовим підходом, — це особи (фізичні й юридичні), тобто індивідуальні і колективні суб'єкти, що згідно із законом здатні здійснювати права та юридичні обов'язки (тобто є правосуб'єктними).

За психоетичним підходом, об'єктом у митній системі є реальний інтерес різних людей, на який спрямована активність взаємопов'язаного з ним суб'єкта. Інтерес — це об'єктивне явище (причина), що викликає у людей певні прагнення і стимули (свого роду відбиття у свідомості людей їхніх інтересів).

Усвідомлені тією чи іншою мірою інтереси породжують у людей певні спонукання до дії або зумовлюють поведінку, інакше — є стимулом. Потреби-стимули зумовлюються біологічною, психологічною і суспільною природою людини, а отже, потреби мають більш містке визначення, ніж інтереси. На нашу думку, зовнішньоекономічні інтереси — це сукупність етичних думок і поведінки людини, спрямована на який-небудь товар, послугу чи інтелектуальну власність, що перемішуються через митні кордони і задовольняють або здатні задовольнити певні потреби. Суб'єктом, за цим підходом, є окремий співробітник або колектив митних органів, що здійснює дії стосовно об'єктів.

За організаційно-інституціональним підходом, об'єкт — це різне організаційно-просторове наповнення митних територій і кордонів держави, на яке впливає суб'єкт митної політики. Останній є системою інститутів митної справи, які організаційно впливають на об'єкти митної політики. Отже, на нашу думку, доцільно характеризувати митно-тарифну політику під кутом зору її спрямованості, насамперед цільової та функціональної.

Варто зазначити, що в новому Митного кодексу України (2012 р.) замість поняття "митна політика" використовують категорію "державна політика у сфері державної митної справи", під якою розуміють систему цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету, які реалізуються через:

1) механізми тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

2) участь у митних союзах, зонах вільної торгівлі та міжнародних договорах (конвенціях) з митних питань;

3) встановлення порядку переміщення товарів через митний кордон України та здійснення їх митного контролю;

4) законодавство України з питань державної митної справи.

Митна політика досить тісно пов'язана з категорією "митно-тарифна політика". Слід зазначити, що за цільовою спрямованіс-

тю митно-тарифна політика — це система політико-правових, економічних, організаційних та інших широкомасштабних заходів у сфері митно-тарифних відносин, спрямованих на реалізацію й захист як внутрішніх, так і зовнішньоекономічних інтересів країни з метою здійснення динамічних соціально-економічних перетворень за умов формування ринкових відносин.

З огляду на функціональну спрямованість, митно-тарифна політика — це система заходів економічної і зовнішньоекономічної політики, що вживаються державою в митному оподаткуванні, контролі та митному оформленні. На нашу думку, таке визначення дає чітку градацію сфер дії держави при здійсненні митно-тарифної політики.

Отже, можна виділити такі основні напрями митно-тарифної політики: система митного оподаткування, система митного контролю і система митного оформлення. Це виключно адміністративні інструменти здійснення митної політики.

Проте поняття митної політики не можна зводити тільки до технічного виконання митних заходів на кордоні (сплата митних платежів, проходження митного контролю чи виконання митних формальностей). Це поняття потрібно розглядати в контексті системи заходів, які використовуються державою з метою регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Тому, на нашу думку, митна політика є одним із важливих виявів суверенітету держави поряд з такими атрибутами державності, як територія і кордон.

Таким чином, митна політика реалізує як економічні, так і політичні цілі, які визначаються державним устроєм, чинною законодавчою базою та соціально-економічним напрямом розвитку суспільства. І аналізувати їх необхідно як одне ціле.

Цілі класифікуються на стратегічні (довгострокові), які забезпечують нормальне функціонування національної економіки в цілому, і тактичні (короткострокові), що зумовлені поточними потребами. В економічній літературі трапляються визначення, в яких основні цілі митно-тарифної політики зводяться до двох основних напрямів: фіскального — "забезпечення належного рівня надходжень до Державного бюджету" та регулятивного —

"створення рівних умов для конкуренції вітчизняних й іноземних виробників".

Реалізація фіскальної мети суттєво важлива з погляду тактичних цілей. Але стратегічним напрямом розвитку митної політики є регулятивна функція, тобто створення конкурентного середовища як рушійного важеля ринкового механізму функціонування економіки. Тому основна мета митної політики має бути підпорядкована зовнішньоекономічній політиці держави і спрямована на досягнення економічної стабільності та прогресу за умов оптимального рівня основних макроекономічних показників.

Отже, необхідно визначати загальноекономічні цілі митної політики держави, що мають стратегічний характер, і конкретні цілі, що визначають тактику, або мають автономний характер. Наприклад, регулювання дефіцитів торговельних і платіжних балансів крім безпосереднього впливу на зовнішню заборгованість і непрямого впливу на курс національної валюти тісно пов'язане зі зміною співвідношення попиту і пропозиції на деякі товари на внутрішньому ринку (зокрема, внаслідок обмеження митними тарифами їх імпорту), тобто може визначати темпи зростання інфляції.

Але необхідно зазначити, що в конкретній економічній ситуації, митна політика може суперечити кінцевій меті. Це пов'язано з тим, що митна політика має більш гнучкі важелі для оперативного втручання держави з метою реалізації тактичних цілей, що можуть бути проміжним етапом на шляху до макроекономічної стабілізації.

Як уже зазначалося, стратегічні цілі визначаються для довгострокового періоду. їх досягнення, як правило, супроводжується коригуванням митно-тарифної політики відповідно до одержаних проміжних результатів, органи державної влади розробляють проміжні й тактичні цілі, а за необхідності — і систему взаємопов'язаних тактичних цілей, послідовна реалізація яких надає можливості досягти кінцеву стратегічну мету. Потреба у визначенні проміжних тактичних цілей зумовлена тим, що інструменти здійснення митної політики в основному не мають безпосереднього впливу на визначену стратегічну мету. Крім

того, реалізація тактичних цілей, в окремих випадках може мати і зворотний результат. Тому дуже важлива теоретична розробка моделей, які враховували б не тільки безпосередній взаємозв'язок впливу інструментів митно-тарифної політики на економічні показники, але й давали змогу врахувати вплив інших чинників.

Одним із чинників, які негативно впливають на ефективність митно-тарифної політики, є неузгодженість у діях і протистояння різних гілок влади, що призводить до дестабілізації та не досить ефективного виконання прийнятих рішень. Як правило, прийняття конкретних економічних програм і законів переростає в політичне протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади. Як наслідок, неузгодженість у діях різних гілок влади призводить до необґрунтованого використання митно-тарифних регуляторів, які не враховують загальноекономічних інтересів держави, а реалізують інтереси лише певних фінансово-політичних груп. Особливо часто це відбувається при наданні окремим суб'єктам господарювання митних пільг з одночасною ескалацією митного тарифу для інших.

Формування й реалізація митно-тарифної політики країни — це складний і системний процес, у якому беруть участь не тільки суб'єкти функціонування усіх гілок державної влади — законодавчої, виконавчої і судової, але й безпосередні учасники міжнародних економічних відносин — підприємства. Від гармонічного поєднання реалізації економічних інтересів усіх суб'єктів функціонування залежить ефективність проведення митної політики.

Отже, під митно-тарифною політикою розуміється комплексна система заходів, спрямованих на забезпечення економічного суверенітету країни, охорони державних кордонів, реалізації зовнішньоекономічної стратегії через сферу митних відносин.

Положення про те, що митні відносини є однією зі складових сукупності всіх ринкових відносин, дає змогу зробити такий висновок: цілі митно-тарифної політики є похідними від загальноекономічних цілей і визначаються пріоритетами останніх.

За допомогою митно-тарифних регуляторів держава коригує товаропотік і географічну структуру експорту та імпорту з урахуванням довгострокових цілей розвитку країни, забезпе-

чення макроекономічної стабільності, підтримання платіжного балансу, стабільного курсу національної валюти, але основними завданнями митно-тарифної політики є: створення оптимальних умов для конкуренції між національними й іноземними виробниками; забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю й регулювання товарообміну на митній території; участь у реалізації торговельно-політичних завдань щодо захисту ринку країни; стимулювання розвитку економіки; сприяння здійсненню структурної перебудови та реалізації інших завдань економічної політики; забезпечення належного рівня надходжень до державного бюджету країни.

Створення оптимальних умов для конкуренції можливе тільки у разі вирішення головної суперечності митно-тарифної політики: з одного боку, вона повинна сприяти розвитку конкуренції, розв'язанню завдяки імпорту проблеми монополізації ринку підприємствами-монополістами, тобто реалізації наступальної функції; з іншого - забезпечити захист національного товаровиробника від непосильної іноземної конкуренції, тобто виконання захисної функції.

Важливим методологічним аспектом дослідження митно-тарифної політики є формулювання її основних засад. Прийняття ефективних рішень у сфері митно-тарифних відносин не можливе без визначення концептуальних положень, тобто загальних принципів митно-тарифної політики.

Принципи мають об'єктивний характер і відбивають певні закономірності функціонування цієї системи. Отже, митні принципи — це загальні закономірності, в межах яких реалізуються зв'язки між різними об'єктами і суб'єктами митної політики, що виявляються при реалізації практичних завдань функціонування митної системи.

Основними принципами митно-тарифної політики є:

— єдність митно-тарифної політики як складової зовнішньоекономічної політики України;

— єдність системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та контролю за її здійсненням;

— єдність політики експортного контролю;

— єдність митного простору;

— принцип законності й відповідальності;

— пріоритет економічних заходів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

— рівність учасників зовнішньоекономічної діяльності та їх недискримінація;

— захист державою прав та інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Принцип єдності митно-тарифної політики як складової зовнішньоекономічної політики реалізується в поєднанні інтересів різних суб'єктів регулювання (держави, учасників ЗЕД, фізичних осіб як головних споживачів обмінних процесів товарів і послуг).

Існуючий принцип єдності в межах системи державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності в основному означає наявність загальної нормативно-законодавчої бази; єдність прийняття рішень у сфері зовнішньоторговельних і митних відносин з ключових напрямів розвитку зовнішньоекономічних зв'язків.

Суть єдності митної і зовнішньоекономічної політики виявляється у прийнятті спільних захисних заходів у зовнішній торгівлі, у спільній розробці методологічного забезпечення, в участі в роботі міжнародних торговельних та економічних організацій, у проведенні науково-практичних конференцій, у підготовці публікацій і т. ін. Водночас мають бути чітке розділення функцій, прав і відповідальності при реалізації зовнішньоекономічної стратегії, при виконанні конкретних, специфічних і практичних цілей та завдань у регулюванні зовнішньоекономічних відносин, наявність відповідних інститутів та органів управління, відомчої інфраструктури.

Єдність митного простору України у вигляді зовнішніх і внутрішніх територій та кордонів є одним з основоположних принципів митної політики України. Крім наявного митного простору, митна територія України включає також штучні острови, що знаходяться в морській виключній економічній зоні України, установки і споруди, якими Україна володіє за виключною юрисдикцією щодо митної справи. На території України можуть створюватися вільні митні зони і вільні склади, території яких

розглядаються як такі, що знаходяться поза митною територією України, за винятком випадків, визначених законодавством України та міжнародними законодавчими актами. Митний кордон можна визначити як кордон території, на якому діє єдине митне законодавство і ведеться єдиний статистичний облік зовнішньої торгівлі.

Єдині митні території та кордони в митній політиці передбачають єдине організаційне, економічне і правове їх наповнення у часі й просторі. Створення інституціональної системи в митній справі на базі єдиних транспортних, фінансових, інформаційних і товарних потоків значно змінює статус митниці XXI ст. Митниця стане могутнім інформаційно-електронним безконтактним органом, який застосовує комп'ютерні і супутникові пристрої зв'язку. Згідно з цим принципом митні органи повинні володіти технологіями, заснованими на комплексній достатності й оптимальності в щогодинному вирішенні питань митної справи в будь-якій точці митного простору України.

Принцип законності й відповідальності передбачає, що всі основні правила, пов'язані з переміщеннями через митний простір і передусім через митні кордони, повинні базуватися на законах України і міжнародних угодах. Це стосується як товарів, послуг та інтелектуальної власності, так і фізичних осіб, які перетинають митні кордони України. Законність має базуватись на законодавчій діяльності митних органів з використанням як українських, так і міжнародних правових актів, договорів та інших документів. У Митному кодексі України зазначається, що "якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, які містяться у цьому Кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору". Забезпечення сумісності національного і міжнародного законодавства можливе тільки за умови уніфікації цього виду правових відносин у сфері митно-тарифного регулювання. Розширення прозорості, гласності, загальнодоступності та врахування громадської думки — це показники сучасного стану і нового підходу до інформаційно-правової характеристики митної політики.

Митні органи несуть відповідальність за збитки або шкоду, заподіяні особам та їхньому майну внаслідок своїх неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб та інших працівників митних органів при виконанні ними службових та трудових обов'язків. Таким чином, митні органи є не тільки правоохоронними за своєю суттю, але й правовідповідальними з позицій загального законодавства. У XXI ст. роль і значущість правоохоронних функцій зростуть, оскільки у світовій спільності домінуватимуть проблеми безпеки, в тому числі і в митній справі.

В умовах формування ринкової моделі господарювання пріоритетів набувають економічні заходи державного регулювання міжнародних економічних відносин, які базуються на принципі захисту економічних інтересів держави та учасників зовнішньоекономічної діяльності. Це пов'язано з тим, що ринкові відносини передбачають свободу економічної діяльності (у тому числі й у сфері зовнішньоекономічних відносин).

Конституційні основи нашої держави, забезпечуючи економічну свободу, водночас регламентують за допомогою митно-тарифного регулювання ЗЕД та заходів економічної політики діяльність економічних суб'єктів. Політичне осмислення і вияв політичної волі — це одна з найважливіших якостей, якими повинні володіти політики, що здійснюють захист економічних інтересів. Вона полягає в практичному усвідомленні того, що на даний час здійснено, які для цього потрібні економічні рішення, який економічний результат очікується отримати.

Безперечно, основними інструментами митної політики є тарифні заходи у сфері митного оподаткування: мито, акцизний податок, екологічний податок, податок на додану вартість. Тому однією з головних складових митної політики є тарифна політика держави — централізований комплекс заходів, спрямованих на формування тарифної системи, вироблення ефективного механізму застосування різних видів мита і податків при регулюванні зовнішньоекономічної діяльності.

Процес переходу від однієї економічної моделі до іншої пов'язаний з багатьма негативними тенденціями, серед яких домінує спад виробництва. Наслідком спаду виробництва в Україні

стало скорочення податкових надходжень, що пов'язано з обмеженням внутрішніх джерел фінансування державного бюджету. У цій ситуації пошук зовнішніх джерел фінансування став одним з адекватних заходів уряду на економічну ситуацію, яка склалася в країні.

Створення ефективних механізмів контролю об'єктів оподаткування і зборів податків потребує певного часу. У сфері зовнішньоекономічних відносин це досягається, порівняно з внутрішніми об'єктами оподаткування, значно простіше. Досить жорстка система митного контролю і митного оформлення полегшує роботу державних фіскальних органів під кутом зору збору податків до державного бюджету.

Митна політика у сфері зовнішньоекономічних зв'язків загалом відбивається у двох моделях, які втілюють загальні підходи до міжнародної торгівлі, — це протекціонізм і вільна торгівля.

Протекціоністська митна політика спрямована на створення умов, які стимулюють насамперед розвиток національної економіки шляхом обмеження її від іноземної конкуренції. Тому при виборі моделі взаємодії національної економіки з міжнародною не тільки передбачається встановлення високого рівня митного оподаткування товарів, що ввозяться на внутрішній ринок країни (а інколи і тих, що вивозяться — експортні податки), але й обмежується або існує повна заборона ввезення певних товарів, а також досить жорстка система митного контролю та митного оформлення.

Політика вільної торгівлі, навпаки, спрямована на всебічне стимулювання як імпорту, так і експорту товарів шляхом встановлення мінімального рівня мита або звільнення від нього повністю та спрощення процедури митних формальностей. Отже, країна досягає внутрішньої економічної рівноваги (наприклад, стабільності темпів економічного зростання, повної зайнятості, стабільності цін), активно не використовуючи заходів митно-тарифного регулювання зовнішньоекономічних відносин.

3.2. Синергічна парадигма формування митно-тарифної політики України

Орієнтація України на формування ринкової моделі господарювання передбачає не тільки включення її економіки до світового економічного простору, але й створення сприятливих умов для функціонування суб'єктів ЗЕД як на національному, так і на зовнішньому ринках. Реалізація цих завдань можлива тільки за сприятливої митно-тарифної політики держави, що ефективно функціонує, яка, з одного боку, розв'язувала б проблеми економічної незалежності держави, а з іншого — стимулювала б іноземних виробників для співробітництва на національному ринку.

Отже, митно-тарифні відносини мають вивчатись і досліджуватись як цілісна система і розглядатися одночасно у декількох площинах, а саме: як міжнародні митні відносини і як міжнародні тарифні відносини.

Вважаємо, що під поняттям "митно-тарифні відносини" необхідно розуміти всю сукупність економічних, організаційно-правових та психоетичних взаємовідносин у сфері регулювання ЗЕД, які базуються на законодавчо закріплених принципах і напрямах митної політики країн — учасниць міжнародних економічних відносин. Сучасні митні відносини передбачають взаємодію і, в певному розумінні, взаємозумовленість митних методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності різних держав, що пояснюється значною залежністю економік країн світу одна від одної.

Отже, міжнародні митні відносини — це сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі взаємного обміну результатами діяльності національних господарств при переміщенні їх через митний кордон. Їх зародження почалося з процесом формування держави як форми суспільних взаємовідносин. Об'єктивним підґрунтям функціонування цього виду відносин є переміщення факторів виробництва за територіальні межі окремої країни. Призначення митних відносин полягає в обслуговуванні міжнародних відносин.

Міжнародні тарифні відносини — це сукупність економічно — суспільних відносин, які опосередковують рух товарів (предметів) у сфері міжнародних економічних відносин. Вони зародилися з процесом формування держави як форми суспільних взаємовідносин, але функцій регулятора набули у XIX ст., коли почали використовуватись як безпосередній інструмент зовнішньоторговельної політики.

Поглиблення економічних зв'язків на світовому ринку безпосередньо залежить від розвитку міжнародних тарифних відносин. Адже основна їх роль зводиться до вдосконалення та стимулювання міжнародної торгівлі, капіталообміну та міжнародної економіки в цілому у такий спосіб, щоб усі її учасники отримували максимально можливу користь, що забезпечуватиме ефективність і процвітання економічних систем, які формують світову систему господарювання.

За допомогою тарифного регулювання держава може стимулювати ввезення та вивезення відповідних товарів або обмежити їх; створити рівні економічні умови як для національного товаровиробника, так і для іноземного; провадити певну економічну, науково-технічну, екологічну, валютно-фінансову політику у сфері зовнішньоекономічних зв'язків, спрямовуючи функціонування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в русло загальнонаціональних інтересів залежно від їх мети і функціональності.

На початку XX ст. австрійський економіст Р. Шуллер сприяв широкому розповсюдженню доктрини "невикористаних факторів виробництва", відповідно до якої тарифи стимулюють включення до виробництва додаткових факторів, насамперед робочої сили і землі. Відповідно до цієї доктрини протекціонізм дає додаткові стимули для імпорту капіталу, розширення національного виробництва.

Отже, доходимо висновку, що сферою функціонування міжнародних тарифних відносин є система митного оподаткування, у першу чергу економічні взаємовідносини, тоді як об'єктом регулювання міжнародних митних відносин є передусім система митного контролю й митного оформлення, тобто правові взаємовідносини.

Слід зазначити, що на різних етапах розвитку національної економічної системи можуть домінувати ті чи інші види взаємовідносин. Так, в умовах функціонування централізовано-планової моделі господарювання домінантою стають митні відносини. СРСР почав практично використовувати тарифні регулятори тільки з 1961 р. Основна цільова мета їх застосування — це отримання певних торговельних поступок на переговорах з промислово розвинутими країнами. Тому тарифи диференціювалися за принципом індивідуального і комерційного імпорту. Але оскільки обсяги індивідуального імпорту були незначними і більша частина комерційного імпорту здійснювалася через зовнішньоторговельні організації на підставі отриманих квот і в рамках двосторонніх угод, то фіскальний ефект від цього інструменту зовнішньоторговельної політики був незначним.

В умовах формування ринкової моделі господарювання значно підвищується роль економічних важелів регулювання економічної системи. Одним із головних регуляторів зовнішньоекономічних зв'язків стає запровадження податку на зовнішню торгівлю.

Створення глобальної інформаційної мережі кардинально змінює картину світових економічних потоків, дає змогу повністю відстежити рух товарів, грошей і послуг, валютних курсів, фондових цінностей у масштабі світового господарства.

Активний розвиток світогосподарських зв'язків потребує створення нових підходів до розробки і прийняття ефективних управлінських рішень з питань регулювання зовнішньоекономічних зв'язків як на макро-, так і на мікрорівнях. Кожна держава, провадячи свою зовнішньоекономічну політику, чітко розробляє стратегію розвитку, визначає галузеві пріоритети, впроваджує у практику заходи стимулювання експорту й захисту від іноземних конкурентів, орієнтуючись насамперед на задоволення власних економічних інтересів.

У цьому контексті митно-тарифні регулятори використовуються як інструменти реалізації такої політики, і особлива їх роль обґрунтовується передусім функціональною спрямованістю, а саме:

— вони є універсальним інструментом регулювання міжнародних економічних зв'язків незалежно від конкретної форми взаємовідносин: це може бути міжнародна торгівля товарами чи послугами, спільне підприємництво або міжнародна науково-виробнича кооперація;

— за своєю економічною природою вони більше відповідають ринковій моделі господарювання, ніж нетарифні заходи (адміністративні обмеження зовнішньоекономічної діяльності);

— ефективно виконують функцію захисту економічного суверенітету держави за умов посилення іноземної конкуренції на національному ринку;

— дають можливість оперативно розв'язувати проблеми незбалансованості з певного товаропотоку або з певною країною чи групою країн;

— є підґрунтям для створення адекватного механізму регулювання й управління світогосподарськими зв'язками як на національному, так і на міждержавному рівнях.

Вдосконалення форм і методів митного контролю та митного оформлення полягає у запровадженні таких прийомів і засобів, які, з одного боку, дають змогу прискорити товарообіг і пасажиропотік, відповідають визнаним у світовій практиці митним стандартам і правилам, а з іншого — забезпечують точне й неухильне виконання митними органами своїх завдань, не завдають шкоди законним правам та інтересам суб'єктам переміщення (наприклад, введення у практику митної діяльності аналізу ризику вчинення митного правопорушення, електронне декларування тощо). Зокрема, на рис. 3.1 наведено реалізацію фіскальної функції митними органами України за 1996-2011 рр.

На різних етапах розвитку держави залежно від цілої низки причин (економічних, політичних) домінує та чи інша функція, яку виконує митний орган. Але в цілому можна твердити про певну закономірність — чим вищий економічний розвиток країни, тобто чим ефективніше працює економіка, тим більша схильність митних органів до контролюючих функцій, і навпаки, якщо економічна система функціонує неефективно, то домінують фіскальні пріоритети.

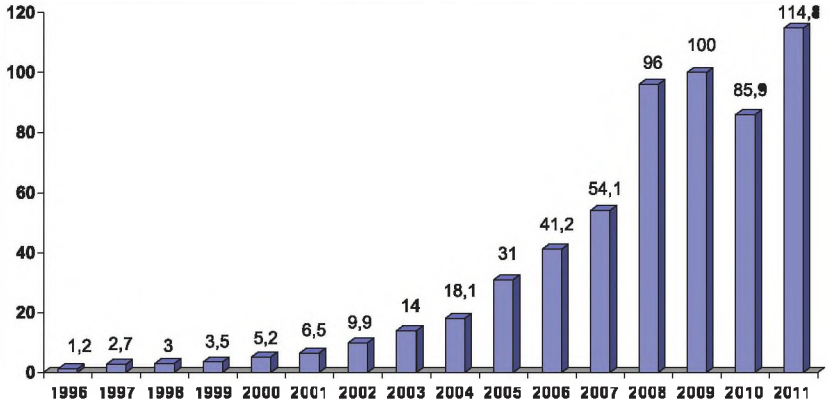

Рис. 3.1. Перерахування коштів до державного бюджету митними органами, млрд. грн.

Тому в тих країнах, які тільки почали формувати свою економічну систему і мають великий дефіцит бюджету, домінує насамперед фіскальна функція. У країнах, де існують проблеми з урівноважуванням торговельного балансу або загроза конкуренції імпортних товарів, домінує функція регулятора торговельної політики. У країнах, де доступ до національного ринку лібералізовано, суттєвим є безпосереднє виконання митницею функцій митного контролю та захисної функції (наприклад, у багатьох країнах останнім часом пріоритет надається боротьбі з контрабандою зброї, наркотиків, охороні інтелектуальної власності).

Порівняння функціональних завдань митних органів у більшості країн свідчить про їхню спорідненість. Але в окремих випадках митна система може виконувати і специфічні функції. Так, наприклад, митні органи Німеччини наділені функцією контролю за всією кількістю підакцизних товарів, не тільки ввезених на митну територію, але й вироблених на ній. Відповідно, однією з додаткових форм митного контролю є перевірка діяльності всіх внутрішніх виробників підакцизних товарів та контроль за ринком підакцизної продукції в цілому (виробництво, транспортування, реалізація, споживання у першу чергу алкоголю та тютюну). У США митна служба здійснює функції прикордонного

контролю, тому до митного контролю включено всю технологію проходження процедури прикордонного контролю.

Митні відносини істотно впливають на характер міжнародних економічних відносин, а митна політика є могутнім інструментом регулювання зовнішньоекономічної діяльності та підтримки балансу інтересів країн світової спільноти.

Процес інтеграції національних економічних систем диктує необхідність створення стабільної атмосфери формування митних відносин, ознаками якої мають бути:

— глобалізація регулювання обмінних процесів у масштабах світової системи господарювання за рахунок виконання бар'єрної і контактної функцій митних відносин;

— підвищення рівня гармонізації, тобто узгодженості й уніфікації митних систем країн світу та їх взаємодії. Створення міжнародних (всесвітніх) організацій, що виробляють уніфіковані документи і норми регулювання ЗЕД;

— вдосконалення організації й управління в митних органах країн світу. Перехід до "безконтактної" митниці, тобто до системи електронної обробки інформації, застосування новітніх інформаційних технологій, відповідних до вимог часу;

— розвиток і поліпшення технічних засобів контролю та митного законодавства, зумовлені збільшенням кількості та зміною якісного змісту об'єктів митного контролю (це пов'язано, зокрема, з необхідністю створення ефективної системи контролю за переміщенням товарів, послуг та об'єктів інтелектуальної власності подвійного призначення, запобігання витоку інформації через глобальну мережу).

Майбутнє української економіки, її здатність забезпечити прийнятні та стабільні темпи зростання значною мірою залежать від ефективності функціонування митно-тарифної системи, досконалості її механізму, який необхідно формувати, грунтуючись на вищевикладених положеннях.

3.3. Еволюція сучасного етапу розвитку митно-тарифної політики України

Система державного регулювання зовнішньоекономічних відносин в Україні на початку 90-х років XX ст. формувалась у складних та суперечливих соціально-економічних умовах, які характеризувалися значним різким падінням національних обсягів виробництва, гіперінфляцією, розривом традиційних господарських зв'язків з підприємствами колишнього СРСР, відсутністю привабливого для іноземного капіталу інвестиційного клімату.

Загальна системна криза неминуче вплинула на сферу зовнішньоекономічних зв'язків — скоротилися як обсяги експорту, так і імпорту товарів та послуг, що проявилося в наявності дисбалансів у цій сфері діяльності (від'ємне сальдо як зовнішньоторговельного, так і платіжного балансів, вагома зовнішня нетто-заборгованість). Низька конкурентна спроможність більшості товарів українського виробництва та відсутність кваліфікованих кадрів у цій сфері діяльності зумовила інертність і "консервацію" існуючої товарної й географічної структури зовнішньоекономічних зв'язків.

Тому головною метою перших етапів відпрацювання механізму зовнішньоекономічної політики та митно-тарифної системи як його складової стало припинення падіння зовнішньоторговельного обороту і насамперед експорту в забезпеченні критичного імпорту країни, стабілізації зовнішньоторговельного і платіжного балансів, створенні інвестиційних, організаційних та технічних передумов інтегрування економіки України до світового економічного простору.

Еволюцію митно-тарифної політики України з моменту становлення держави можна розділити на п'ять етапів. Перший етап (1991 —1993) — формування основ зовнішньоекономічної політики і митно-тарифної політики як її складової. Це проявилося в першу чергу в закладенні підвалин законодавчої бази функціонування країни у сфері світогосподарських зв'язків. Нормативно-правові передумови управління зовнішньоекономічними відносинами були закладені з прийняттям Закону Укра-

ни "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 16 квітня 1991 р. В ньому знайшли відображення основні, загальні правові норми регулювання зовнішньоекономічних відносин.

Першими нормативними документами, які визначили основні правові засади функціонування митно-тарифних відносин в Україні, стали Закон України "Про митну справу в Українській РСР" (25 червня 1991 р.), Закон України "Про державний кордон України" (4 листопада 1991 р.), Митний кодекс України (12 грудня 1991 р.), Закон України "Про Єдиний митний тариф" (5 лютого 1992 р.).

В умовах значного збільшення чисельності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, підвищення обсягів як товаропотоку, так і пасажиропотоку одним із головних завдань для держави стало формування ефективної митної політики країни. Його реалізація можлива була тільки за умови створення оптимально структуризованої, з чітким визначенням функціональних завдань митних органів ефективної митної системи.

Тому для реалізації поставлених завдань Держмитком згідно з наказом № 73 від 8 квітня 1992 р. реорганізував митні пости, які залишилися від СРСР, в митниці, а також створив 15 нових митниць (Луганська, Сумська, Харківська, Івано-Франківська, Краснолиманська, Рава-Руська, Рівненська, Рахівська, Бердянська та ін.) і 53 митні пости. Штатна чисельність митниць була встановлена від 30 (Бердянська і Краснолиманська митниці) до 190 одиниць (Рава-Руська митниця).

В подальшому відповідно до Постанови КМУ від 8 липня 1994 р. були створені територіальні митні управління, які здійснювали безпосереднє керівництво митними установами, що знаходились на підконтрольній території: Дніпровська, Західна, Карпатська, Кримська, Південна, Південно-Східна, Східна, Центральна.

Слід зауважити, що з огляду на систему державного регулювання зовнішньоекономічних відносин в Україні, особливо в частині застосування митних регуляторів, відбулася зміна пріоритетів, головним став контроль держави за зовнішньоторговельною діяльністю, а не за переміщенням фізичних осіб, як було при цен-

тралізовано-плановій системі господарювання. Було впроваджено досить жорсткий експортний і ліберальний імпортний режими, тобто щодо імпорту домінувала преференційна функція, тоді як справляння експортного мита мало суто фіскальну і протекціоністську спрямованість, що пов'язано з цілою низкою причин, основною серед яких стала відсутність загальної концепції трансформування економічної системи з командно-адміністративної моделі на ринкову.

Домінуючими причинами застосування лібералізації імпорту були, по-перше, насичення споживчого ринку країни в умовах його незбалансованості; по-друге, досить широкий тиск з боку міжнародних фінансових та економічних організацій, які завжди зацікавлені в лібералізації, особливо імпорту; по-третє, конкурентний фактор, сподівання на те, що продукція іноземного виробництва змусить національного виробника підвищити ефективність власного виробництва.

В Україні до початку 1993 р. стосовно ввезених на її територію товарів формально діяв Митний тариф СРСР, затверджений Постановою Ради Міністрів СРСР № 394 від 27 квітня 1981 р. Митний тариф мав таку особливість: сировина, устаткування та обладнання не оподатковувались імпортним митом, тоді як продукти харчування і товари широкого вжитку попадали під дію мита.

Єдиний митний тариф України від 11 січня 1993 р. у більшості тарифних позицій передбачав ставки від 0 до 10 %. Незначна частина товарних позицій була об'єктом вищих ставок — 15— 30 %, а максимальний рівень митного оподаткування передбачався для алкогольних і тютюнових виробів — 50 %. Для товарів із країн, які користувались режимом найбільшого сприяння, використовувалися тарифи 2-5 %.

Позитивом політики лібералізації щодо імпорту стало зменшення дисбалансу між попитом і пропозицією на внутрішньому ринку, але при цьому спостерігалась негативна тенденція, яка виявилася в неготовності більшості національних підприємств конкурувати з іноземними. Внаслідок цього ускладнювалась реалізація продукції, а отже, втрачались ринки збуту, в тому числі і внутрішнього, мав місце спад виробництва.

Основною причиною вибору жорсткої митно-тарифної політики щодо експорту стали диспропорції між внутрішніми і світовими цінами. Адміністративне регулювання цін призвело до збереження значно нижчого їх рівня порівняно зі світовими, що стимулювало вивіз товарів з України і загострення проблеми дефіциту. Таким чином, цінова вилка давала змогу отримувати значні прибутки від продажу товарів на експорт.

Наповнення державного бюджету за рахунок валютної виручки та експортного мита привело до того, що практично більшість потенційних експортованих товарів попадали під дію вивізного мита, або нетарифних методів регулювання.

Впровадження такої системи митно-тарифного регулювання експорту було, безперечно, доцільним, але вкрай неефективним виявилося функціонування механізму нетарифного регулювання, особливо в частині розподілу квот, ліцензій, дозволів при експорті товарів. Створення складної процедурної системи отримання права на експорт товарів не тільки заклало основи тінізації економіки України, але й практично знищило початки конкурентного середовища, без якого не можливе функціонування ринку як системи господарювання.

Оскільки співвідношення між цінами було на користь світових, то відбулася переорієнтація експортних поставок з ринку СНД на західні ринки. Основним здобутком цього періоду стала кардинальна зміна ролі зовнішньоекономічного фактора в національній економіці. На відміну від пасивної ролі у централізовано-плановій моделі господарювання, він став активною рушійною силою стимулювання ринкових трансформаційних процесів.

Радикально змінився і сам характер зовнішньоекономічної діяльності. З ліквідацією монополії держави на здійснення зовнішньоекономічних операцій для більшості суб'єктів господарювання зовнішньоекономічна діяльність стала одним із видів господарської практики. При цьому реалізація економічних інтересів суб'єктів господарювання стала вирішальним фактором, який визначав стан у сфері зовнішньоекономічних відносин, оскільки основна частина доходів від цього виду діяльності

почала концентруватися в розпорядженні не держави, а суб'єктів господарювання.

В умовах посилення кризових явищ в економіці України зовнішньоекономічні зв'язки сприяли вирішенню деяких поточних господарських завдань. Так, наприклад, для підприємств металургійного комплексу, хімічної й легкої промисловості зовнішньоекономічні зв'язки стали головним джерелом "виживання", яке забезпечило реалізацію незатребуваної внутрішнім ринком продукції. Крім цього, за рахунок імпорту стало можливим наповнення внутрішнього ринку товарами, які до цього вважалися дефіцитними.

Лібералізація ЗЕД створила потенційні можливості для подолання автаркічних перешкод і реальної інтеграції країни до світового економічного простору. Кон'юнктура й вимоги світових ринків стали важливим фактором, який став визначати цілі і пропорції відтворення, загальноекономічну ситуацію в країні.

Основною метою другого етапу (1994—1995) була фіскальна, тобто наповнення державного бюджету за рахунок оподаткування імпорту та експорту. У зв'язку з лібералізацією зовнішньоторговельного режиму створюється механізм тарифного й нетарифного регулювання, спрямований на отримання податкових надходжень, тобто забезпечення в першу чергу суто фіскальної функції, а далі — на захист національного товаровиробника. Це проявилося у підвищенні середніх ставок мита до 20 % за пільговими ставками, а за повними — до 30 %, а також у скасуванні пільгового мита при імпортуванні продукції з країн СНД, підвищенні максимальних ставок до 300—350 % (лікеро-горілчані вироби).

У результаті того, що ставки імпортного мита були підвищені в основному на товари споживання, тобто під дію митного тарифу потрапила незначна кількість номенклатури товарів, то середньозважена величина мита становила 11,9 %, а для країн, з якими Україна уклала угоди про вільну торгівлю, — 6,3 %. Але водночас слід зауважити, що ступінь фактичного захисту певних товарів суттєво підвищували досить високі ставки акцизного збору на імпортну продукцію.

В той же час було закладено основи проведення узгодженої митно-тарифної політики — це створення у 1994 р. Митно-тарифної ради при КМУ і прийняття першої постанови щодо зміни ставок ввізного мита, яка на той час мала більше фіскальний характер, хоч у ній були й елементи протекціонізму.

З 1994 р. в Україні вперше почали діяти кількісні обмеження щодо імпорту. Було чітко визначено товари, які підлягають регулюванню нетарифними методами, а саме:

— товари, експорт яких підлягає і квотуванню, і ліцензуванню;
— товари, експорт яких підлягає тільки квотуванню;
— товари, імпорт яких підлягає і квотуванню, і ліцензуванню;
— товари, імпорт яких підлягає тільки ліцензуванню.

У травні 1994 р. було прийнято Указ Президента України "Про заходи щодо лібералізації експортної політики в Україні", відповідно до якого значно скоротився перелік товарів, що експортувались у режимі застосування нетарифних методів регулювання. Так, перелік товарів, які підпадали під систему квотування й ліцензування, було скорочено на 104 позиції. Цей нормативний документ (п. 3) скасував інститут уповноважених організацій на експорт вугілля, аміаку, етилену, метанолу, мінеральних добрив, бензину і чорних металів. При цьому Міністерство зовнішньоекономічних зв'язків дістало можливість проводити аукціони щодо реалізації квот через Українську фондову біржу.

У 1995 р. перелік товарів, імпорт яких підпадав під режим квотування й ліцензування, було знято. Режим ліцензування товарів на імпорт поширювався на такі товарні групи, як шлак, хімічні засоби захисту рослин, фармацевтичні продукти, ветеринарні препарати, мінеральні добрива, косметичні препарати та засоби особистої гігієни. Було знято також і перелік товарів, експорт яких підлягав ліцензуванню, а кількість товарних позицій, що підпадали під режим квотування й ліцензування, було значно скорочено. Цей режим залишився тільки на зернові культури, руди й концентрати дорогоцінних металів, дорогоцінне і напівдорогоцінне каміння, відходи і брухт чорних, кольорових та дорогоцінних металів.

Значне скорочення нетарифних заходів регулювання експортно-імпортних операцій було пов'язане з тим, що Україна почала активно залучати до своєї економіки кредити міжнародних економічних організацій (МВФ, Світовий банк, ЄБРР), а однією з умов отримання таких кредитів було значне скорочення системи нетарифного регулювання зовнішньоторговельних операцій.

З метою подолання інфляції, стабілізації витрат на оплату критичного імпорту (зокрема нафти й газу) 12 серпня 1993 р. НБУ було прийняте рішення щодо фіксації обмінного курсу українського карбованця до долара США, німецької марки та російського рубля. Фіксація курсу супроводжувалася новими, жорсткішими умовами використання валютної виручки. Зокрема, з січня 1994 р. 40 % надходжень іноземної валюти мали передаватися уряду через валютний тендер за офіційним курсом 12 610 крб за 1 дол. США, 10 % — НБУ за курсом 25 000 крб за долар. Решта 50 % експортних валютних надходжень могли зберігатися на валютних рахунках або продаватися виключно НБУ. Діяльність валютної біржі було призупинено. У такий спосіб на цьому етапі відбулося відновлення державної валютної монополії.

Скасування експортних податків у цей період практично не змінило ситуацію в кращий бік, оскільки основною перешкодою на шляху експорту стало впровадження політики "двох курсів": високого (офіційного) і низького (ринкового). Встановлений для експортерів обов'язковий продаж половини їхньої валютної виручки за офіційним курсом зробив експорт товарів невигідним.

Разом з тим слід зауважити, що протягом 1993—1996 рр. відбулася певна позитивна деформація у сфері зовнішньоекономічних відносин. Це проявилося насамперед у нарощуванні обсягів зовнішньоторговельних операцій, про що свідчать дані динаміки експортно-імпортних операцій протягом відповідного часу. Під впливом здійснюваної відносно ліберальної митно-тарифної політики зовнішньоторговельний оборот України стабільно зростав протягом 1993—1996 рр. у середньому на 17,3 % щорічно і у 1996 р. досяг свого найвищого рівня — майже 38 млрд дол. США.

Крім цього, протягом зазначеного періоду спостерігається ще одна позитивна і дуже важлива для економіки України тенденція, а саме: випереджальні темпи зростання експорту товарів і послуг над їх імпортом. Так, протягом 1993—1996 рр. середньорічні темпи зростання експорту становили 20,7 %, або 2,75 млрд дол. США, у той час як середньорічні темпи зростання імпорту становили лише 14,1 %, або 2,05 млрд дол. США. Отже, у середньому обсяг експорту щорічно зростав на 6,7 %, або на 0,70 млрд дол. США, більше ніж обсяг імпорту. Такий розвиток подій дав змогу Україні у 1996 р. вперше за роки незалежності досягти позитивного сальдо торговельного балансу 249,2 млн дол. США.

Третій етап (1996—1999) можна охарактеризувати як протекціоністський. Його основна мета — захист національного товаровиробника від іноземної конкуренції. У цей період спостерігалась тенденція до підвищення ставок імпортного мита, почалося застосування комбінованого мита, практично було урівняно пільгові ставки з повними, встановлено мінімальну митну вартість, введено попередню сплату імпортного мита. Усі перелічені заходи, а особливо справляння податків на кордоні, тобто до моменту фактичної реалізації товарів, поставили імпортні товари в нерівні умови щодо товарів вітчизняного виробництва.

Фіскальні надходження від мита відбувались переважно за рахунок підвищення ставок на імпорт рентабельної на українському ринку іноземної продукції (підакцизної, високоліквідної) та за рахунок заходів, пов'язаних із визначенням митної вартості, тарифної позиції та країни походження товару. Постачання сировини для українських підприємств оподатковувалось за мінімальними митними ставками. На експорт окремих видів продукції було введено вивізне (експортне) мито.

Посилення протекціонізму в митно-тарифній політиці поєднувалося із заходами щодо приведення цієї системи до вимог ГАТТ/СОТ у зв'язку з переговорним процесом щодо приєднання України до цих міжнародних організацій. Це призвело до того, що перевага в регулюванні експортно-імпортних операцій була віддана адміністративним і технічним заходам, а середньозважена ставка імпортного мита була знижена до 6 %.

Але разом з тим була значно розширена база митного оподаткування за рахунок ліквідації пільг, наданих окремим суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, що істотно впливало на ефективність митної політики. Так, у 1995 р. державними і комерційними структурами, які користувались пільгами при митному оподаткуванні імпортних товарів, було ввезено без оплати податків 74 % алкогольних напоїв і 98 % тютюнових виробів. А протягом січня — серпня 1996 р. близько 80 % усього обсягу імпорту було здійснено з декларуванням тих чи інших податкових пільг.

У листопаді 1996 р. внесено зміни до ст. 2 Декрету Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. "Про Єдиний митний тариф України", якими передбачено право Кабінету Міністрів змінювати ставки мита лише стосовно об'єктів митного оподаткування і заборонено зменшувати ставки мита для окремих юридичних і фізичних осіб та за конкретними зовнішньоекономічними контрактами або звільняти їх від сплати мита чи переносити терміни його сплати. З 1997 р. набули чинності закони, згідно з якими скасовано всі види пільг, які надавалися юридичним і фізичним особам при ввезенні практично всіх підакцизних і більшості непідакцизних товарів, а також пільги при отриманні організаціями гуманітарної і технічної допомоги у вигляді товарів, що ввозяться в Україну.

Апофеозом протекціоністської спрямованості митної політики України цього періоду став Закон України "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" (від 17 липня 1997 р.). У цьому законодавчому акті було легалізовано застосування досить широкого комплексу захисних заходів з метою протидії імпорту сільськогосподарської продукції на ринок України. Це підвищення розміру ставок ввізного мита на певну продукцію, заборона відстрочення сплати мита і ПДВ, щорічне запровадження сезонного мита, квотування окремих видів сільськогосподарської продукції в межах 10 % від обсягу виробництва аналогічної продукції в Україні, складна система сертифікації.

У 1998 р. в Україні прийнято Антидемпінговий кодекс, який чітко визначив принципи проведення антидемпінгових та спеціальних розслідувань і, відповідно, застосування антидемпінгових та спеціальних заходів захисту національного ринку. Крім

цих інструментів регулювання, до Антидемпінгового кодексу були включені заходи щодо захисту вітчизняного виробника від субсидованого імпорту товарів з інших країн.

Посилення протекціоністської спрямованості митно-тарифної політики України, особливо щодо імпорту, швидко відбилось на обсягах зовнішньоторговельних операцій. Так, якщо у 1997 р. зменшення зовнішньоторговельного обороту порівняно з попереднім роком становило лише 1 %, то у 1998 р. це зменшення становило вже 13,2 %. У 1997 р. зовнішньоторговельний оборот скоротився щодо 1996 р. на 14,1 %, або на 5,34 млрд дол. США. Протягом цього періоду Україна змогла зберегти додатне сальдо торговельного балансу лише за рахунок того, що імпорт товарів і послуг скорочувався швидше, ніж експорт. Так, середньорічні темпи скорочення імпорту становили 7,5 %, а відповідний показник для експорту — лише 7,1 %, тобто щорічно імпорт скорочувався на 0,4 %, або на 51 млн дол. США, більше ніж експорт.

Характерно, що нарощування в Україні тенденції протекціонізму відбувалося паралельно з розвитком тіньового зовнішньоторговельного обороту, контрабанди товарів, що призвело до масового ухилення від сплати мита, митних зборів, акцизу і податку на додану вартість.

Парадокс полягав у тому, що підвищення податків на імпорт у вигляді зростання митних ставок і дискримінаційних процедур спричинив неадекватне функціонування тарифної системи України, що призвело до незначної частки митних надходжень до державного бюджету і як наслідок — до зниження захисту національного товаровиробника. Так, діюча в 1995 р. митно-тарифна система, при всебічному підвищенні ставок мита на товари забезпечувала 2,99 % доходів державного бюджету, в 1996 р. – 1,53, р. – 9,72, 1998 р. – 10,5, 1999 р. – 10,72, 2000 р. – 10,5, 2001 р. – 12,04 %.

Варто зауважити, що аналіз вищенаведених показників засвідчив, що підвищення ставок мита насправді зумовило скорочення обсягів зовнішньої торгівлі, а їх зменшення, у свою чергу, привело до збільшення її обсягів. Отже, існує досить вагома від'ємна кореляція між рівнем протекціонізму та обсягами зовнішньоторговельного обороту.

Однак митно-тарифна політика — не єдиний чинник, який впливає на зовнішню торгівлю і визначає динаміку зовнішньоторговельного обороту України. Необхідно зазначити, що ціла низка як зовнішніх, так і внутрішніх чинників сприяла розвитку негативних тенденцій.

Основними зовнішніми факторами були:

— загострення світової фінансової кризи і, як наслідок, скорочення світової торгівлі;

— зменшення торговельних операцій з Російською Федерацією;

— погіршення кон'юнктури основних товарних ринків для традиційного українського експорту;

— зменшення ціни на російський газ, отриманий у рахунок за транзит;

— зниження тарифів за транзит російського газу через територію України.

Внутрішніми чинниками, які негативно впливали на зовнішньоторговельний оборот, стали: спад виробництва, посилення платіжної кризи, важкий фінансовий стан підприємств, висока собівартість української продукції при її низькій якості, нестабільність гривні.

Отже, у цей період екстенсивний розвиток зовнішньої торгівлі практично був вичерпаний. Без здійснення структурних змін в експортно-орієнтованих та інших галузях виробництва було неможливе нарощування обсягів зовнішньоторговельного обороту.

Слід зазначити, що в цей період відбулося завершення формування митної системи України, яка набула сучасного вигляду.

29 листопада 1996 р. Указом Президента України на базі Державного митного комітету України було створено Державну митну службу України з чітко структуризованою системою: регіональні митниці, митниці прямого підпорядкування, митниці, митні пости.

Четвертий етап (2000 — 2008) був періодом адаптації системи митно-тарифного регулювання відповідно до вимог міжнародного законодавства.

Мета зовнішньоекономічної політики України – створення державою умов для отримання максимального виграшу від участі в міжнародному поділі праці внаслідок ефективного використання її конкурентних переваг у світовому розподілі ресурсів. Рух у цьому напрямі простежується через трансформування усієї сукупності суспільно-економічних відносин держави — політичних, правових, економічних.

Інтегрування країни до світової системи господарювання потребує відпрацювання оптимального механізму функціонування зовнішньоекономічних відносин. Тому основним завданням цього періоду стало вдосконалення наявної митної системи з метою створення ефективного механізму регулювання зовнішньоекономічних зв'язків.

Головними факторами, які вплинули на трансформацію митно-тарифних відносин у цей період, були намагання України вступити до СОТ, що дало б змогу покращити позицію країни на зовнішніх ринках і отримати можливість рівноправної участі у врегулюванні торговельних суперечок між державами й інтегрування до ЄС шляхом створення зони вільної торгівлі з країнами ЄС, а це сприяло б збільшенню українського експорту до Європейських країн, а також підвищенню інвестиційної привабливості галузей національної економіки.

В той же час, незважаючи на визнання керівництвом держави цих завдань пріоритетними у зовнішньоекономічній політиці, їх виконання не було чітко послідовним. Тому вказаний етап розвитку митно-тарифних відносин можна поділити на два періоди: перший (2000 — 2004), пов'язаний з підготовкою і прийняттям основного нормативно-правового документа, що регулює митно-тарифні відносини, — Митного кодексу України; другий (2005—2008) — трансформація економічної системи в бік побудови ліберальної моделі взаємовідносин у сфері зовнішньоекономічних зв'язків, пов'язана зі змінами в політичній структурі суспільства.

Зрозуміло, що реалізація поставлених цілей можлива тільки на основі гармонізації відповідного законодавства України з вимогами СОТ та Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС (УПС). Тому надбанням названого етапу у сфері правових

відносин стали такі події: по-перше, з 1 січня 2004 р. почав діяти Митний кодекс України, відпрацьований відповідно до основних норм міжнародного законодавства; по-друге, була досягнута певна передбачуваність у прийнятті рішень щодо зміни ставок ввізного мита. Якщо в 1999 р. такі ставки, за рішенням Митно-тарифної ради, почали прийматися один раз на півроку, то з 2000 р. зміна ставок ввізного мита здійснюється один раз на рік. По-третє, відбулося створення законодавчої бази для приєднання до Конвенції ГС, при цьому було оптимізовано тарифну номенклатуру за рахунок появи національної деталізації на рівні 9 і 10 знаків опису та кодування товарів.

Основними заходами у сфері тарифного регулювання стали: скасування вимог про мінімальну митну вартість імпортних автомобілів, тютюнових виробів, алкогольних напоїв, продукції сільського господарства та легкої промисловості; зниження ставок ввізного мита на значну номенклатуру товарів текстильної промисловості відповідно до зобов'язань України перед ЄС; узгодження з більшістю країн — членів СОТ рівня тарифного оподаткування товарів та підписання відповідних угод; зменшення розміру ставок імпортного мита за більшістю товарів при їх ввезенні на митну територію; забезпечення рівних умов конкуренції в результаті відмови від дискримінаційного протекціонізму, зокрема субсидування експорту і дискримінаційного обмеження імпорту.

У сфері митного контролю і митного оформлення було запроваджено комплекс заходів, спрямованих на спрощення митних процедур. Це запровадження системи єдиного збору, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України; запровадження системи "зелених" коридорів при переміщенні фізичних осіб через митний кордон країни; створення "єдиного вікна" при митному оформленні суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вантажів; зміни у процедурах стандартизації й сертифікації відповідно до міжнародних стандартів.

П'ятий етап (2008 — донині) — вдосконалення механізму митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Відпрацювання ефективного механізму реалізації міжнародних норм у сфері митно-тарифних відносин повинне передбачати

здійснення взаємопов'язаного комплексу заходів, основними з яких мають бути:

1. У сфері розвитку системи митного контролю та митного оформлення:

— раціоналізація процесів митного оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України;

— створення нових і вдосконалення наявних технічних засобів митного контролю;

— здійснення ряду митних формальностей до фактичного прибуття товарів до місця митного оформлення і контролю;

— забезпечення максимальної доступності учасниками зовнішньоекономічної діяльності інформації про митні правила;

— розвиток підрозділів митної охорони, які здійснюють мобільні пошуково-оперативні заходи щодо виявлення як на митному кордоні, так і на митній території товарів і транспортних засобів, які не підлягають митному контролю.

2. У сфері митного оподаткування:

— вдосконалення механізму митно-тарифного регулювання шляхом підвищення ефективності використання митного тарифу і класифікації товарів з метою повного нарахування законодавчо встановлених митних платежів;

— розробка порядку погашення заборгованості з митних платежів на основі переуступлення прав погашення боргів;

— введення реєстру банків, які виконують роль гарантів забезпечення сплати митних платежів;

— визначення фіксованої межі митної вартості для нарахування митних платежів з окремих категорій товарів;

— захист українського ринку від недоброякісних товарів, зокрема підвищення контролюючої функції митних органів за дотриманням правил сертифікації імпортованої продукції;

— розвиток митно-тарифних методів, сприяння залученню іноземних інвестицій, у тому числі шляхом використання митних режимів переробки, які стимулюють розвиток міжнародної кооперації виробництва на підставі довгострокових контрактів та угод;

— вдосконалення нормативно-правової бази функціонування митної системи шляхом забезпечення відповідності норм

і принципів митного законодавства із зовнішньоекономічним, податковим, валютним, цивільним, карним, транспортним законодавством у частині, яка стосується митної справи;

— вдосконалення митної системи через уніфікацію механізму регулювання зовнішньоекономічної діяльності з вимогами СОТ поряд із захистом економічних інтересів України.

Першим кроком у цьому напрямі стало прийняття у 2012 році нового Митного кодексу, в якому передбачено максимальну кількість норм прямої дії. З метою спрощення процедур митного оформлення в рамках впровадження стандартів ЄС запроваджено статус уповноваженого економічного оператора, вжито значних заходів для розвитку електронного декларування і системи аналізу ризиків, надана можливість здійснення митного оформлення в будь-якому митному органі. Новим напрямком організації здійснення митного контролю стало переорієнтування на митний постаудит, основне завдання якого - спростити митні процедури та час перевірки інформації, зазначеної в митних деклараціях при митному оформленні та перехід до більш детального дослідження достовірності поданої декларантами інформації після випуску товарів. З метою удосконалення механізму оподаткування та структури контролюючих органів, підвищення ефективності їх роботи шляхом об'єднання податкової та митної служб було створено Міністерство доходів і зборів України, основна функція якого спрямована на забезпечення адміністрування та контролю за декларуванням і сплатою обов'язкових платежів (податків, зборів), які встановлені законодавством української держави.

3.4. Застосування заходів нетарифного регулювання в системі митної справи

Теоретичні засади нетарифного регулювання в умовах глобалізації

Поетапне зниження рівня тарифного захисту країн в процесі реалізації своїх зобов'язань щодо приєднання до СОТ або інших міждержавних угод, посилення глобалізаційних процесів

вивели на перший план нетарифні заходи регулювання, як найбільш ефективні засоби захисту ринку. Ця тенденція особливо чітко спостерігається в останні два десятиліття в силу недостатньої визначеності застосування і можливості багаторазового та тривалого використання нетарифних бар'єрів щодо одного і того ж товару. При цьому необхідно відзначити, що у світовій практиці відсутнє загальновизнане визначення нетарифних бар'єрів, їх класифікація, єдина методологія кількісної оцінки наслідків їх застосування. Ці обставини лежать в основі проблем, з якими стикаються як державні органи влади, так і учасники ринку у врегулюванні спірних питань застосування нетарифних бар'єрів.

Зазначимо, тарифні і нетарифні заходи регулювання вперше були узагальнені Секретаріатом Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) наприкінці 60-х років. Це ж Угода визначила нетарифне регулювання як «будь-які дії, крім тарифів, що перешкоджають вільному потоку міжнародної торгівлі»[1]. Проте, єдиної системи класифікації нетарифних заходів, яка прийнята міжнародним співтовариством, поки не вироблено. Свої варіанти класифікації пропонують ГАТТ/СОТ, Міжнародна торгова палата, Конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Тарифна комісія США, а також економісти-дослідники в області світової економіки. На початку 80-х років XX ст. з метою накопичення на комплексній та систематизованій основі інформації про факти застосування нетарифних обмежень, а відтак оцінки їх впливу на торгівлю Секретаріатом ЮНКТАД створено базу даних нетарифних обмежень з поділом на дві класифікаційні схеми. Перша враховувала нетарифні обмеження, які застосовувалися щодо конкретних товарів, друга – нетарифні обмеження загального характеру. Загалом було зазначено понад 200 видів заходів.

Сьогодні ЮНКТАД класифікує нетарифні обмеження зовнішньої торгівлі на сім категорій: паратарифні; заходи контролю над цінами; фінансові; заходи автоматичного ліцензування; заходи кількісного контролю; монополістичні заходи[2].

[1] Кулешов А.В. Торговые ограничения и запреты / А.В. Кулешов // учеб. пособие, М. Омега, 2003. – 468 с.

[2] Coding Systems of trade control measures/Directory of Import Regimes UN. Conf. on trade a. development, Geneva. – N.Y.:UN, 1994

Класифікаційні схеми нетарифних обмежень також розроблені й Міжнародною торговою палатою, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Тарифною Комісією США, окремими економістами-міжнародниками[3]. Банк даних про нетарифні заходи знаходиться в Секретаріаті ГААТ/СОТ. Найбільш поширені сьогодні нетарифні обмеження охоплюють наведені нижче п'ять категорій:

1. Кількісні обмеження та подібні до них адміністративні заходи: імпортні квоти; експортні обмеження; ліцензування; добровільні обмеження експорту; валютні обмеження та інші заходи валютного і фінансового контролю; заборони; внутрішні вимоги про обов'язкове виконання національних компонентів при виробництві готової продукції.

2. Нетарифні збори, податки, фінансові заходи: попередні імпортні депозити; ковзаючі податки; додаткові митні збори; антидемпінгові та компенсаційні мита; прикордонне оподаткування.

3. Обмежувальна практика державних органів: субсидії та інші дотації експортерам або імпортозаміщувальним галузям, переважна (для національних підприємств) система розміщення урядових замовлень; умови транспортування, що дискримінують іноземні вантажі та підприємства; регіональна політика розвитку, що встановлює пільги для окремих регіонів (в експорті або імпорті); науково-дослідна та конструкторська діяльність, що користується пільговим державним фінансуванням; дискримінаційна політика стосовно іноземних інвестицій, пов'язаних із зовнішньою торгівлею; дискримінаційна податкова, фінансова, валютна політика; практика та політика регулювання платіжних балансів і валютних курсів, що створює переваги для окремих потоків торгівлі або гальмує їх.

4. Митні процедури та формальності у тому разі, коли вони перевищують нормальні та загальновизнані норми, що перетворює їх на додатковий бар'єр у торгівлі, а саме: процедура митної оцінки; система митної класифікації в тих випадках, коли вона затримує митне оформлення або дає можливість тлумачити й застосовувати її самовільно. Це ж стосується перебільшених вимог до документів, потрібних для митного оформлення. Особливо у

[3] ICC. Non-tariff Obstacles to Trade, Paris, 1969

тих випадках, коли експортери та імпортери не можуть користуватися незалежним судовим захистом (або позбавлені його), а митні органи не несуть достатньої судової й фінансової відповідальності за неправомірні дії. Шляхи подолання цієї групи митних бар'єрів детально регламентовано у Конвенції спрощення та гармонізації митних процедур (Конвенція Кіото).

5. Технічні бар'єри в торгівлі: санітарно-ветеринарні норми та стандарти у тих випадках, коли вони утруднюють експорт або імпорт товарів чи прямо дискримінують іноземні товари; промислові стандарти й вимоги безпеки; вимоги до пакування та маркування товарів, у тому числі торгові знаки.

Слід відмітити, що застосування нетарифних методів регулювання ЗЕД дозволяє мінімізувати наслідки реалізації певних ризиків, характерних для діяльності суб'єктів господарювання, що ведеться на міжнародному рівні. Зокрема, заборони експорту та імпорту дозволяють мінімізувати ризик ввезення товарів, здатних заподіяти шкоду різним сферам життєдіяльності держави.

Кількісні обмеження імпорту і експорту (квотування) дозволяють мінімізувати ризик торгового і платіжного дисбалансу з окремими країнами, регулювати попит і пропозицію на внутрішньому ринку, забезпечувати виконання міжнародних зобов'язань і досягнення взаємовигідних домовленостей. Ліцензування дозволяє мінімізувати ризик щодо ввезення в країну певних обсягів окремих товарів.

Використання антидемпінгових заходів дозволяє мінімізувати ризик продажу товарів іноземними постачальниками по заниженим цінах (нижче «нормальних» цін),що може завдати шкоди місцевим виробникам.

Технічні бар'єри дають можливість убезпечити країну від ввозу товарів, які не відповідають національним стандартам систем виміру та інспекції якості, вимогам техніки безпеки, санітарно-ветеринарним нормам.

Отже, нетарифні обмеження імпортних операцій (НТО) - це комплекс заходів обмежувально-забороннного характеру, що перешкоджають проникненню іноземних товарів на внутрішні ринки і мають на меті захист національних ринків, посилення

конкурентних позицій країни-імпортера, захист національної промисловості, охорону життя і здоров'я населення, навколишнього середовища, моралі, релігії та національної безпеки.

Вітчизняне законодавство використовує термін «заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності», під яким розуміються не пов'язані із застосуванням мита до товарів, що перемішуються через митний кордон України, встановлені відповідно до закону заборони та/або обмеження, спрямовані на захист внутрішнього ринку, громадського порядку та безпеки, суспільної моралі, на охорону здоров'я та життя людей і тварин, охорону навколишнього природного середовища, захист прав споживачів товарів, що ввозяться в Україну, а також на охорону національної культурної та історичної спадщини[1].

За своєю суттю заходи нетарифного регулювання є досить багатоманітними, а їх перелік практично невичерпний (рис. 3.2). Існує велика кількість різних підходів до класифікації заходів нетарифного регулювання. Деякі вчені класифікують їх залежно від конкретного об'єкта впливу на наступні категорії: обмеження кількості товару, яку дозволено ввозити в країну, обмеження кола експортерів або імпортерів, яким дозволено ввозити або вивозити товар; встановлення спеціальних умов при експорті або імпорті товару.

До нетарифних заходів регулювання зовнішньоекономічної діяльності варто віднести чисто адміністративні заходи та окремі види контролю. Адміністративні заходи є досить різноманітними: ембарго, ліцензування, квотування, монополістичні заходи, використання з протекціоністською метою стандартів і технічних норм, додаткових документів та процедур тощо. Адміністративні методи дають змогу обмежити імпорт певних іноземних товарів і стимулювати експорт українських товарів за кордон. Товари, що імпортуються на територію України, підлягають обов'язковій сертифікації на предмет їх відповідності фармакологічним, санітарним, фітосанітарним, ветеринарним та екологічним нормам, якщо відповідні вимоги діють і щодо аналогічних

[1] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

товарів національного виробництва згідно із законами України. До товарів, що імпортуються на територію України, застосовується національний режим їх сертифікації.

На рис. 3.2 наведена класифікація засобів нетарифного регулювання.

У разі імпорту товарів, які не мають аналогів в Україні, суб'єкт ЗЕД, який здійснює імпорт, або іноземний суб'єкт господарської діяльності, який здійснює експорт, повинен пред'явити сертифікат, що засвідчує відповідність технічних, фармакологічних, санітарних, фітосанітарних, ветеринарних та екологічних характеристик цього товару чинним міжнародним стандартам та вимогам або національним стандартам та вимогам країни, яка є провідною в експорті цього товару.

Також варто виділяти паратарифні (надтарифні) заходи — це платежі і збори, що стягуються з товарів, що перетинають митний кордон, які збільшують вартість ввезеного товару на додаткову величину крім мита (на певний відсоток або на певну величину на одиницю товару). Цей різновид обмежень за своїм різноманіттям та розміром встановлюваних платежів зайняв важливе місце у фінансовій системі іноземних держав. У міру зниження митних зборів і пов'язаного з цим падіння фіскальних митних доходів держава прагне все ширше використовувати паратарифні заходи для поповнення своїх фінансових надходжень.

Ці податки і збори сплачує зазвичай імпортер (особа, що підписала митну декларацію), але враховуються обома партнерами при укладанні контракту купівлі-продажу. До паратарифних заходів належать:

– митні доплати - додаткові податки, додаткові мита, які вводяться в торгово-політичних цілях, для поповнення бюджету або захисту національного виробництва;

– додаткові збори - платежі, що стягуються з імпортованих товарів окремо від митних зборів і податків для фінансування певних видів діяльності, пов'язаних із зовнішньою торгівлею (податок на перекази іноземної валюти, гербовий збір, збір за імпортну ліцензію, портові збори, статистичний податок, податок на транспортні засоби);

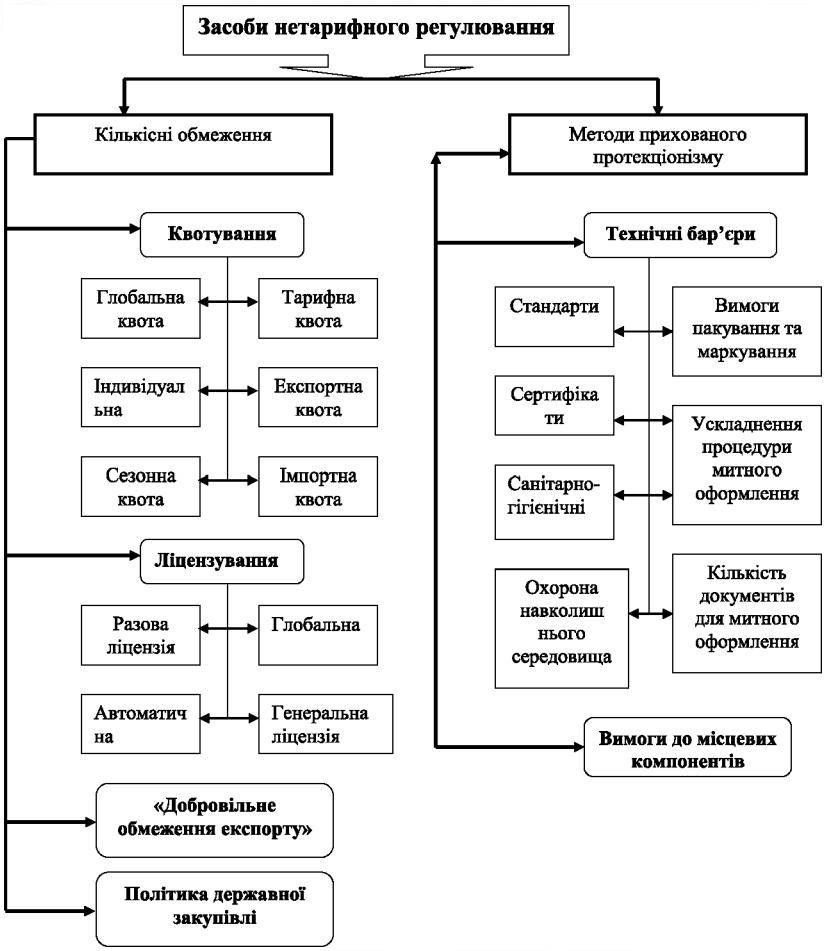

Рис. 3.2 Заходи нетарифного регулювання

– внутрішні (зрівняльні) податки і збори, які еквівалентні непрямим податкам і зборам, що стягуються з вітчизняних товарів у країні імпорту (податок на додану вартість (ПДВ), акцизи; а також податок на продукти, адміністративні збори) націлені на створення однакового податкового режиму для одних і тих же (аналогічних) товарів іноземного та вітчизняного виробництва;

– декретована митна оцінка - адміністративне встановлення митної вартості для обчислення митних зборів і платежів.

На рисунку 3.3 та 3.4 наведено класифікацію методів регулювання ЗЕД та класифікацію нетарифних обмежень. Розглянемо останні більш детально.

Заходи контролю за цінами вводяться з метою підтримки або стабілізації внутрішніх цін, а також для запобігання шкоди, що може завдати нечесна торгова практика іноземних конкурентів. До них відносяться:

– адміністративне фіксування цін - встановлення країною-імпортером верхніх і нижніх меж цін, або пов'язування їх з цінами світового ринку (встановлення офіційних цін, мінімальних імпортних цін або базових цін імпорту);

– «добровільне» обмеження експортних цін - згода експортера підтримувати ціну на свої товари не нижче певного рівня;

– ковзаючі збори - додаткові платежі для вирівнювання ринкових цін на імпортовані сільськогосподарські продукти та продукти харчування для зближення їх з внутрішніми цінами.

У цих цілях на певний період часу встановлюється відповідна ціна (довідкова, порогова); антидемпінгові заходи - стягування з експортера компенсації за шкоду вітчизняним виробникам, застосовуються за підсумками розслідування країни-імпортера торгової практики експортера, якщо встановлений матеріальний збиток від демпінгу, і накладаються з моменту початку поставок товарів за невиправдано низькими цінами; компенсаційні заходи - фінансові доплати, які вводяться, якщо розслідування показує, що імпортовані товари субсидуються і це субсидування завдає шкоди національному виробництву (компенсаційні імпортних мита, зобов'язання фірм або влади країни-експортера з припинення практики субсидування.

Фінансові заходи - заходи, що регулюють доступ імпортерів до іноземної валюти, курс валюти для них, а також умови платежу. Вони можуть збільшувати вартість імпорту. У цю категорію НТО зазвичай включають: вимоги попередньої оплати вартості імпорту та / або сплати імпортних податків, у тому числі в формі відкриття попередніх імпортних депозитів, сплати готівковими

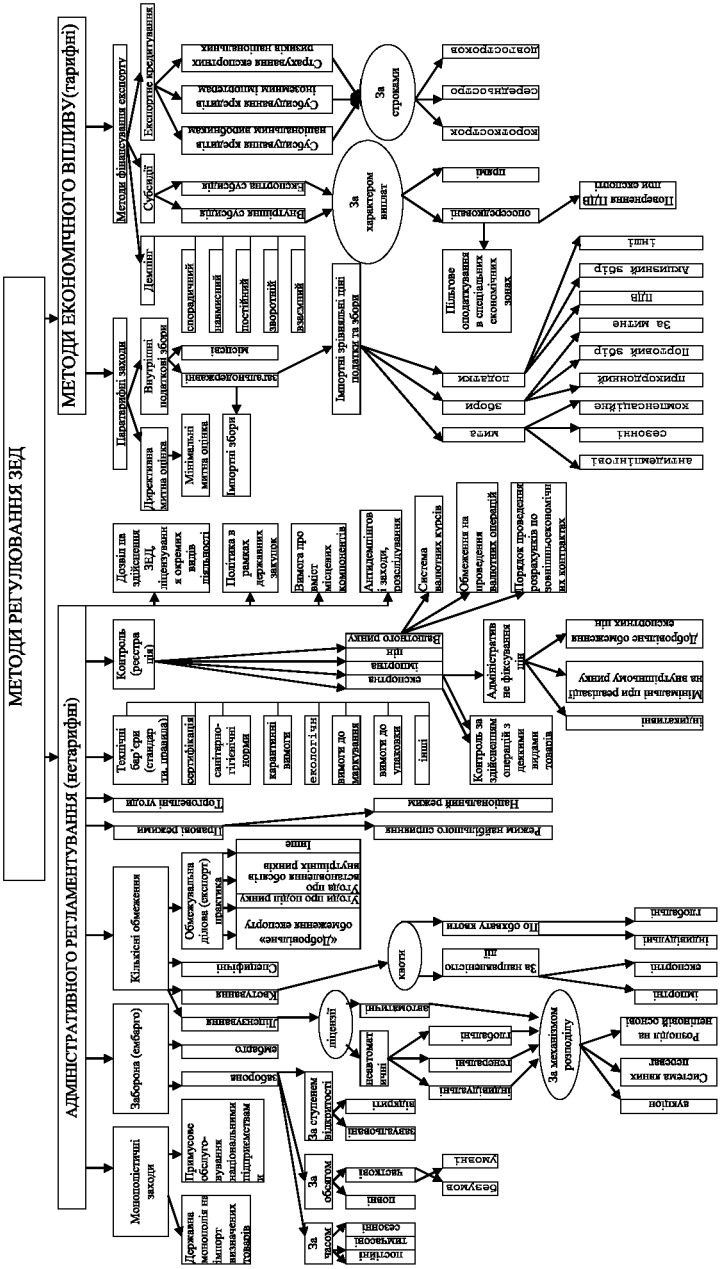
МЕТОДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕД
АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТУВАННЯ (нетарифні)
МЕТОДИ ЕКОНОМІЧНОГО ВПЛИВУ (тарифні)
Монополістичні заходи
Заборона (ембарго)
Кількісні обмеження
Технічні бар'єри (стандарти, правила)
Контроль (реєстрація)
Імпортні збори
Експортні збори
Демпінг
Внутрішні податкові збори
Преференції митного режиму
Методи фінансування експорту
Експортне кредитування
Державна монополія на імпорт визначених товарів
Примусове обслуговування національними підприємствами
Повна
Часткова
Безумовна
Умовна
Тимчасова
Сезонна
Постійна
За товаром
За обсягом
За ступенем відповідності
Повна заборона
Часткова заборона
Ембарго
Квотування
Специфічні
Обмежувальна довжина (експорт) партії
"Добровільне" обмеження експорту
Угоди про добові партії
Угоди про встановлення обсягів імпортних партій
Інше
Ліцензії
Автоматичні
Неавтоматичні
Імпортні
Експортні
Тарифні квоти
Глобальні квоти
За національною ознакою
За географічною ознакою
За економічною ознакою
Преференції
Загальні преференції
Преференції, що надаються країнам, що розвиваються
Преференції, що надаються найменш розвиненим країнам
Преференції, що надаються країнам, що розвиваються, з якими створено зони вільної торгівлі
Преференції, що надаються країнам, що розвиваються, з якими створено митні союзи
Преференції, що надаються країнам, що розвиваються, з якими створено інші інтеграційні угруповання
Преференції, що надаються країнам, що розвиваються, з якими створено зони преференційної торгівлі



Рис. 3.4 Класифікація нетарифних обмежень

коштами, попередньої сплати митних зборів; численні валютні курси, коли державою встановлюються різні курси для різних категорій товарів, при чому офіційний курс зазвичай зберігається для найбільш необхідних товарів, а інші товари оплачуються за комерційними курсами або з купівлею іноземної валюти через аукціони; офіційні обмеження на накопичення іноземної валюти – отримання різних дозволів, віз тощо для проведення валютних операцій усередині країни аж до їх заборони; відстрочки платежів, черги на сплату, коли держава встановлює мінімально допустимі строки від дати доставки товарів до завершення імпортних розрахунків (зазвичай 90, 180 або 360 днів для споживчих товарів та промислової сировини, від 2 до 5 років - для інвестиційних товарів).

Заходи автоматичного ліцензування - це автоматично видаються дозволи на імпорт. За своєю суттю ці заходи не є торговим обмеженням. Крім автоматичної ліцензії для подібних цілей в окремих випадках використовується також відкрита генеральна або ліберальна ліцензія. З цією ж метою застосовується моніторинг імпорту - регулярне спостереження за імпортними операціями, яке може застосовуватися, щоб показати заклопотаність зростанням імпорту або переконати партнерів обмежити зростання експорту , а також з міркувань захисту довкілля. За моніторингом може послідувати введення імпортних обмежень. Заходи кількісного контролю полягають, насамперед, у квотуванні ліцензуванні імпортних і експортних операцій.

Кількісні обмеження – квотування (фізичного обсягу або за вартістю), а також ліцензування (вимога отримання спеціальних дозволів при поставках певних товарів, а іноді і в певні країни або з них) є традиційними нетарифними методами регулювання імпорту та експорту. Їх мета полягає в обмеженні імпорту або експорту будь-якого конкретного товару або в усі джерела (або з всіх), або в конкретні країни (або з них). Ці заходи часто пов'язані між собою, оскільки ліцензування використовується як механізм розподілу квоти шляхом видачі ліцензій індивідуальним імпортерам до її вичерпання. За допомогою заходів кількісного контролю на державному рівні вирішується широке коло завдань

загальноекономічного, зовнішньоторговельного і навіть політичного характеру: захист споживача і виробника аналогічних конкуруючих товарів усередині країни, підтримку стабільності на внутрішньому ринку, економія валютних ресурсів, отримання поступок на умовах взаємності від інших країн, обмеження поставок і закупівель озброєння і військових матеріалів.

Ліцензування – це введення спеціальних дозволів (ліцензій) на імпорт і експорт, які видаються на розсуд відповідної влади або на основі будь-яких конкретних критеріїв. Ліцензування в міжнародній торгівлі характеризується значною різноманітністю. У ліцензії може також встановлюватися порядок ввезення або вивезення. Ліцензування тлумачиться у світовій практиці як тимчасовий захід, який здійснюється на основі суворого контролю у випадках тимчасового обмеження небажаних обсягів імпорту. Об'єктивною обставиною, що спонукає до ліцензування зовнішньоторговельних операцій, є необхідність раціонального використання іноземної валюти. Тим самим досягається вирівнювання зовнішньоторговельного і платіжного балансів. У разі відсутності митних зборів або їх неефективного впливу вдаються саме до ліцензування з метою захисту внутрішнього ринку, для досягнення зустрічних поступок і з метою здійснення дискримінаційних дій. При цьому особливо підкреслимо, що, будучи тимчасовим заходом, ліцензування не потребує перегляду раніше укладених міждержавних торгових угод.

Складовим елементом ліцензування є контингентування, тобто встановлення державою централізованого контролю над ввезенням і вивезенням за допомогою обмеження номенклатури товарів у межах встановлених кількісних або вартісних квот на фіксований період часу. Спостереження за видачею квот ведеться також за допомогою надання ліцензій. Контингенти роблять значний вплив на обсяг і структуру зовнішньої торгівлі, а також на ціни, забезпечуючи їх зростання і захищаючи тим самим ті національні компанії, які виробляють або продають товар, що є об'єктом обмеження.

Квоти – це кількісні обмеження, що встановлюють максимальний обсяг або вартість дозволеного до ввезення товару за

допомогою індивідуальних, тарифних, сезонних, глобальних та інших процентних обмежень. *Індивідуальні* квоти припускають розподіл загальної кількості дозволених до імпорту товарів по країнах-постачальниках. *Тарифні* квоти передбачають можливість імпорту в певному обсязі при більш сприятливому режимі митного оподаткування, а для імпорту понад цього обсягу встановлюється менш сприятливий режим, який доходить до фактичної заборони імпортних поставок. *Сезонні квоти* встановлюються на певний час – у період піку виробництва усередині країни (переважно для сільськогосподарських продуктів). Обмеження імпорту без урахування тимчасового періоду представляють собою неконкретизовані квоти. *Глобальні квоти*, на частку яких припадає 2/3 всіх випадків у світовій практиці, встановлюють розмір загального імпорту будь-якого товару на певний термін без розподілу його між країнами-постачальниками. Це дає національному імпортеру свободу вибору країни-постачальника. Процентні квоти обчислюються у відсотках від величини закупівель даного товару на внутрішньому ринку з метою заохочення національного виробництва. Можливо встановлення квот на товари, імпорт яких контролюється з міркувань охорони здоров'я, безпеки, захисту навколишнього середовища.

Заборона на імпорт певного товару може вводитися повністю і без будь-яких винятків (наприклад, з метою економії іноземної валюти або захисту національного виробництва від конкуренції). Можливі тимчасові і сезонні заборони. Фактичною забороною на імпорт є відмова у видачі ліцензій (зазвичай з міркувань платіжного балансу). Іноді застосовується заборона на імпорт з окремих держав, у торгівлі з якими дана країна має великий дефіцит. Можливі заборони на імпорт і експорт з певної країни (ембарго). Вони являють собою вимушену міру, визнану міжнародною практикою, і мають принципові особливості, виступаючи у відкритій і завуальованій формі. Відкрита форма заборон – це, перш за все, повна заборона торгівлі, засноване зазвичай на рішеннях Організації Об'єднаних Націй (ООН). До умовних заборон вдаються у разі недотримання постачальником імпортної продукції встановлених правил і норм. До завуальованих заборон можна

віднести обмеження з заходу іноземних суден у внутрішні води або на продаж окремих імпортних товарів у роздрібній торговельній мережі країни.

Угоди про обмеження експорту представляють собою результат компромісу, коли експортер погоджується обмежити свій експорт «добровільно», щоб уникнути примусових заходів з боку імпортера. Такі угоди можуть укладатися як між державами, так і на галузевому рівні. Діють як двосторонні, так і багатосторонні угоди цього типу (наприклад, Багатостороння угода з текстилю, укладена вперше в 1973 р.). Прикладом двосторонньої угоди може служити оголошений Японією в 1989 р. «добровільна» відмову від збільшення експорту автомобілів в США, термін якого закінчився тільки в 1994 р.[1]. До теперішнього часу укладено понад 100 угод про «добровільне» обмеження експорту і про встановлення мінімальних імпортних цін, які зачіпають торгівлю продукцією текстильної, швейної, взуттєвої промисловості, чорної металургії, торгівлю молочними продуктами, побутовою електронікою, легковими автомобілями, металообробними верстатами і т.п.

Монополістичні заходи – регулюючі заходи, що надають виключні права певної групи господарюючих суб'єктів. Монополія зазвичай вирішує проблему приведення в рівновагу платіжного балансу за рахунок контролювання імпорту порівняно з експортом. Основні види таких заходів – державна монополія на імпорт певних товарів і примусове обслуговування національними підприємствами (у певних випадках господарюючі суб'єкти мають право користуватися тільки послугами національних страхових і транспортних компаній). Державна монополія застосовувалася в Німеччині перед Другою світовою війною. У СРСР державна монополія була найважливішим елементом системи державного розподілу ресурсів, насамперед сировинних. Аналогічним чином система державної зовнішньої торгівлі застосовувалася в післявоєнний період у країнах Східної Європи. Що стосується індустріально розвинених держав, то серед них слід відзначити Вели-

[1] Фрадинський О.А. Історичні аспекти виникнення та врегулювання міжнародних торгівельних конфліктів. / О.А. Фрадинський // Вісник Хмельницького національного університету. Серія Економічні науки, 2012 рік, - №3. Том 3. – С. 16-20.

кобританію, де після приходу до влади лейбористського уряду в 70-х рр. більше 50% імпорту країни контролювалося державою.

Технічні заходи засновані на контролі якості, безпеки або характеристиці товару, включаючи термінологію, символи, перевірку та методи перевірки, вимоги до упаковки, маркування і етикеток. Технічне регулювання передбачає застосування норм, прямо або побічно для встановлення технічних вимог до товару. До них відносяться: санітарне регулювання, мета якого полягає у захисті життя і здоров'я людей і тварин; фітосанітарне регулювання, спрямоване на захист рослин; регулюючі заходи по захисту навколишнього середовища і дикої природи; заходи щодо захисту безпеки людей; заходи щодо забезпечення національної безпеки; заходи щодо запобігання обману. Технічні заходи вводяться шляхом видання інструкцій, детально регламентують дії митниці щодо здійснення контролю (наприклад, вимога при ввезенні товару заздалегідь перевірити відповідний сертифікат, виданий уповноваженими органами країни походження товару, а в деяких випадках - сертифікат, виданий відповідною службою країни-імпортера). Таким чином, технічне регулювання має в даний час кілька різновидів:

– заборона або обмеження імпорту сировинних товарів і матеріалів, що забруднюють навколишнє середовище (хімічні товари, отрутохімікати, кам'яне вугілля і нафту з високим вмістом сірки);

– використання протекціоністських заходів стосовно готових виробів – промислового обладнання, транспортних засобів та інших видів продукції, експлуатація яких веде до забруднення атмосфери і повітря. У зв'язку з цим, наприклад, у більшості країн Західної Європи з 1992 р. були встановлені жорсткі норми допустимого рівня шуму для літаків і вантажного транспорту, складу вихлопних газів для автомобілів, обов'язковість оснащення нафтоналивних танкерів подвійним дном і приймально-розвантажувальними пристроями, що гарантують від попадання нафти у воду та ін;

– вимоги до якості товарів, які захищають інтереси споживачів, оберігаючи їх від збитку, викликаного дефектом товару, і

від можливої шкоди при вживанні. Це стосується, перш за все, до імпорту побутової електротехніки, медичних препаратів і приладів, харчових продуктів, дитячих товарів і т.д.

У більшості країн діють специфічні санітарно-ветеринарні норми, перш за все щодо імпорту сільськогосподарських товарів, харчових продуктів, предметів парфумерії і т.п., які встановлюють обмеження на використання у виробництві перелічених товарів барвників, різних добавок або, наприклад, вживання гормонів при вирощуванні худоби. Відмінності в національних і фірмових стандартах, а також системах вимірювання при виробництві та оцінці їх параметрів цілеспрямовано використовуються державами для створення нетарифних бар'єрів проти імпортної продукції та забезпечення інтересів національних виробників. Такий захід стосується близько третини товарів світової торгівлі. Передвідвантажувальна інспекція полягає в примусовому контролі якості, кількості та ціни товарів до їх відвантаження з країни-експортера, здійснюваному фірмою-інспектором за дорученням країни-імпортера. Ціновий контроль спрямований на те, щоб уникнути заниження або завищення ціни з метою відповідно ухилення від сплати мит або переказу іноземної валюти за кордон. Спеціальні митні формальності - вимоги надавати більш детальну інформацію, ніж містяться в митній декларації, вимога використовувати певні пункти пропуску і т.д. Зазначимо, що заходи групи 4-7 включно відносяться до інструментів адміністративного регулювання імпорту і, як було продемонстровано, є надзвичайно різноманітними.

Адміністративні інструменти, що з'явилися на початку XX в. у зв'язку із збільшенням участі у зовнішній торгівлі великих компаній і монополій, у стабільних економічних умовах розглядаються як додаткові заходи, що мають тимчасовий характер, при недостатній ефективності економічних важелів. Однак у період економічного спаду і розбалансовані економіки вони стають головними інструментами регулювання зовнішньоторговельних відносин з іншими державами. Одну з категорій НТО складають захисні заходи, які додатково до мит створюють перешкоди для пропуску іноземних товарів через митний кордон. До цієї кате-

горії належать: кількісні обмеження імпорту; митні та консульські формальності і документи; митні, фрахтові і портові збори; деякі інші обмеження. Діючи на кордоні, вони носять порівняно відкритий характер. Їх застосування звичайно регулюється торговими договорами і різними міжнародними угодами. Іншу категорію НТО можна в загальній формі охарактеризувати як засобу прихованого протекціонізму. Ця група включає численні заходи, що обмежують надходження іноземних товарів на внутрішній ринок країни. У першу чергу до них слід віднести внутрішні економічні заходи, що впливають на ціни товару: податки, акцизні збори, процентні ставки кредитів, субсидії тощо, а також адміністративні розпорядження, технічні норми і стандарти, що визначають порядок використання товарів. Такого роду обмеження зазвичай офіційно не спрямовані проти імпорту, оскільки встановлюють певні адміністративні та технічні правила і норми застосування різних виробів, зрівнюють іноземні товари з товарами місцевого виробництва тощо. Однак по суті ці заходи створюють дискримінаційний фіскальний або адміністративний режим для імпортних товарів і посилюють позиції національних виробників. Характерна риса сучасної практики застосування нетарифних обмежень західними країнами - це широке використання їх проти імпорту товарів з країн, що розвиваються та країн з перехідною економікою, в тому числі щодо України.

Ефективність та масштаби застосування НТО: історичний та сучасний аспект.

Як відомо, тарифи призводять до обмеження пропозицій іноземних товарів на внутрішньому ринку лише непрямим чином, через подорожчання імпорту в результаті митного оподаткування. Тоді як нетарифні **та паратарифні** обмеження, зберігаючи ефект здорожчання, доповнюють його ще й встановленням перепон у вигляді абсолютних чи близьких до абсолютних лімітів ввезення чи внутрішнього споживання за кількістю (квоти, ліцензії, «правила по змішуванню» - пропорції споживання, державна торгівля та ін.), цінами (мінімальні імпортні ціни, антидемпінгове та компенсаційне мито, збори, що варіюються, внутрішні податки, методологія митної оцінки та ін.) або технічними

характеристиками товару (стандарти, технічні вимоги та ін.), що в кінцевому результаті робить їх більш дієвими.

Тому за механізмом своєї дії нетарифне регулювання носить більш ешелонований характер, ніж одноразове зняття мита, і проявляє себе фактично на кожному етапі імпортної угоди (замовлення – ввіз – платіж – продаж – споживання). Отже, ввезення певних товарів піддається ешелонованому обмеженню одночасно декількома типами НТО, обхід іноземним постачальником одного бар'єра компенсується його утриманням іншим. Таким чином, розвиток нетарифного регулювання пояснюється в сучасній світовій практиці потребами в надійних, гнучких та оперативних засобах забезпечення внутрішньої економічної політики в сфері зовнішньої торгівлі.

Варто зазначити, що практика застосування торгових обмежень характерна як для сучасного, так і для стародавнього світу. У доіндустріальну епоху боротьба за ринки збуту велася із використанням двох основних методів впливу – політичної інтриги та застосування військової сили. Одним із перших відомих торгівельних конфліктів, який мав яскраво виражений політичний характер стала заборона Афін на торгівлю із давньогрецьким полісом Мегарами, у 432 році до н.е., відомий в історії під назвою «Мегарської псефізми» (псефізма, у Давній Греції, - постанова народу або ради, яка мала значення в разових випадках та стосувалася окремих осіб). Афінським державним діячем Періклом було запропоновано Народним зборам законопроект про заборону допуску купців з Мегар у порти Афінського морського союзу. Таке обмеження привело до початку Пелопоннеської війни (431 – 404 роки до н.е.) між Афінською державою та Пелопоннеським союзом, до якого входили давньогрецькі міста-поліси Спарта, Сикіон, Коринф, Мегари. Основною економічною причиною війни була боротьба за західні ринки Сицилії та Італії, яка набула особливого значення для грецької торгівлі через послаблення торгових зв'язків із Сходом[1].

[1] Фрадинський О.А. Історичні аспекти виникнення та врегулювання міжнародних торгівельних конфліктів. / О.А. Фрадинський // Вісник Хмельницького національного університету. Серія Економічні науки, 2012 рік, - №3. Том 3. – С. 16-20.

На початку XIX століття французьким імператором Наполеоном I було запроваджено систему економічних та політичних засобів тиску стосовно Великобританії, що отримали назву Континентальної блокади (1806-1814 роки). Причиною для запровадження блокади був декрет англійського короля Георга III від 18 травня 1806 року, згідно якого Англія запроваджувала блокаду французьких портів між портом Гавр та портом Остенде. В морські порти між вказаними пунктами заборонялося входження будь-якого нейтрального корабля. Як протидія, у листопаді 1806 року, Наполеон I видав Берлінський декрет про континентальну блокаду. Відповідно до декрету, запроваджувався контроль за усією береговою лінією імперії Наполеона; заборонялося підтримання торгових, поштових та інших відносин із Великобританією, а сама блокада розповсюджувалася на усі підвладні Франції території, залежні від неї та союзні країни. Англійські піддані, що перебували на таких територіях, оголошувалися військовополоненими, а їх товари підлягали конфіскації. Під загрозою конфіскації заборонявся доступ у французькі порти будь яких суден, які здійснювали торгівлю, або просто заходили в порти Англії чи її колонії. В кінці 1807 року, так званими, "міланськими декретами" Наполеона, блокаду було посилено – тепер будь-який корабель, який виконував розпорядження англійської влади, оголошувався ворожим та підлягав негайному захвату, а британські товари, виявленні на суші, підлягали негайному знищенню. У відповідь на це, Таємна Рада Великобританії запровадила механізми конрблокади, які полягали у активному розгортанні морської торгової війни та активізації контрабандних поставок англійських товарів. Також було заборонено нейтральним державам вести морську торгівлю із Францією та її країнами-сателітами, а будь-яке нейтральне судно підлягало обов'язковому заходу у англійські порти для перевірки вантажу та сплати податків та зборів[2]. Таким чином, обидві сторони конфлікту грубо порушили принципи міжнародного морського права та нанесли великої шкоди між-

[2] Фрадинський О.А. Історичні аспекти виникнення та врегулювання міжнародних торгівельних конфліктів. / О.А. Фрадинський // Вісник Хмельницького національного університету. Серія Економічні науки, 2012 рік, - №3. Том 3. – С. 16-20.

народній морській торгівлі. В цілому ж, Континентальна блокада сприяла розвитку французької металургії та переробної промисловості та завдала величезних втрат економіці європейських країн – традиційних торгових партнерів Великобританії, в першу чергу, Нідерландам. Значно погіршилося фінансове становище Росії, оскільки тогочасна Англія була її основним торгівельним партнером, на якого припадало 34 % усього зовнішньоторговельного обороту. За умовами Тільзітського миру 1807 року Росія змушена була приєднатися до континентальної блокади на стороні Франції, проте продовжила активну торгівлю із Великобританією, використовуючи торгівельні судна нейтральних країн та звільнивши англійські товари від митного оподаткування. Така поведінка Росії стала однією із причин війни 1812 року.

Найтривалішими заходами нетарифного обмеження у світі є санкції США проти Куби. Їх початок сягає 1960 року, коли у відповідь на націоналізацію кубинським урядом приватних латифундій, землеволодінь, промисловості, філіалів північноамериканських банків, США запровадили систему дискримінаційних економічних заходів (припинення поставок нафти та відмова від імпорту цукру), які у 1962 році трансформувалися у повне ембарго. Загальна вартість експропрійованого майна американських громадян на Кубі сягнула 1 мільярда доларів США. Із 1966 року було заборонено в'їзд американських громадян на Острів свободи, а також укладати будь-які угоди на Кубі. Порушникам законодавства загрожувало тюремне ув'язнення на термін до 10 років та значні штрафи. Було заборонено експорт кубинської продукції через треті країни, а кораблям, що везуть товари на Кубу або із Куби – вхід до портів США. За підрахунками кубинської сторони, загальний розмір заподіяної шкоди, від застосування ембарго, становить близько 105 мільярдів доларів США (у сучасних цінах). Генеральна асамблея ООН із 1992 року щорічно вимагає від США зняти торгівельне ембарго стосовно Куби. Початок лібералізації відносин із Кубою було покладено президентом Клінтоном, який у 2000 році підписав закон, що дозволив експорт на Кубу окремих видів сільськогосподарської продукції (від продуктів харчування до деревини та мінеральних добрив). У 2009 році президент

Барак Обома підписав указ, за яким дозволив громадянам США щорічно відвідувати близьких родичів на Кубі, та витрачати на острові до 180 доларів за день перебування[1]. Зауважимо, нормативним актом, що регламентує торгівельно-економічну блокаду Куби Сполученими штатами є "Закон про торгівлю з ворогом" (Trading With the Enemy Act), прийнятий 6 жовтня 1917 року. Закон забороняє громадянам та юридичним особам США вести торгівельні операції із державами, які перебувають у стані війни із Сполученими Штатами. На рубежі XX – XXI століть цей закон застосовувався стосовно Іраку та Північної Кореї. На сьогодні, єдиною країною, що підпадає під його дію є Куба. Ще одним інструментом ведення торгівельної війни США є зміни до Закону про торгівлю США, які були прийняті у 1974 році та відомі під назвою "поправка Джексона-Веніка". Вона обмежувала торгівлю із країнами соціалістичного табору, які порушували права людини та створювали перепони для імміграції. Поправкою було заборонено надання режиму найбільшого сприяння у торгівлі, видача державних кредитів та гарантій, передбачалося застосування дискримінаційних тарифів та зборів по відношенню до товарів, які імпортувалися у США із країн з неринковою економікою. Серед колишніх республік Радянського Союзу поправку було відмінено стосовно Киргизії, Грузії, Вірменії та України.

На теренах колишнього Радянського Союзу найбільш активним ініціатором застосування нетарифних обмежень у зовнішньоекономічній сфері є Російська Федерація. Серед країн, щодо товарів яких застосовувалися економічні санкції були[2]:

- Польща – у листопаді 2005 року «Роспотребнадзор» вводить тимчасову заборону на ввезення польських м'яса та овочів. Офіційна причина заборони – продукція реекспортується із третіх країн, що становлять загрозу у ветеринарному та фітосанітарному плані;

---

[1] Фрадинський О.А. Історичні аспекти виникнення та врегулювання міжнародних торгівельних конфліктів. / О.А. Фрадинський // Вісник Хмельницького національного університету. Серія Економічні науки, 2012 рік, - №3. Том 3. – С. 16-20.

[2] Фрадинський О.А. Конфлікти у міжнародній торгівлі: сутність та шляхи врегулювання / О.А. Фрадинський // Transactions: the tennessee journal of business law. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://trace.tennessee.edu/cgi/viewcontent.cgi?article

- Молдавська Республіка – у січні 2006 року Росія ввела заборону на ввезення та реалізацію молдавських вин. Офіційна причина заборони – невідповідність імпортної продукції санітарним нормам;

- Грузія – у березні 2006 року Росією введено заборону на ввезення та реалізацію уже імпортованого грузинського вина та мінеральної води «Боржомі». Офіційна причина заборони – невідповідність імпортної продукції фітосанітарним нормам;

- Латвія – у жовтні 2006 року заборонено до ввезення на митну територію Росії шпрот двох найбільших латвійських виробників. Офіційна причина заборони – наявність у продукції шкідливого для здоров'я людей хіміката – бензопірена;

- Естонія – у травні 2007 року віце-прем'єр міністр Росії Сергій Іванов закликав бойкотувати естонські товари, їздити в Естонію на відпочинок через демонтаж пам'ятника Воїну-визволителю у м. Таллін;

- Білорусія – не дивлячись на давні партнерські відносини між країнами, у червні 2009 року Росія заборонила ввезення на власну територію майже 500 найменувань молочної продукції. Офіційна причина заборони – білоруські виробники не переоформили дозвільні документи у відповідності до існуючого регламенту;

- Литва – у серпні 2007 року, після посилення митного контролю стосовно литовських вантажоперевізників, Литвою було прийнято рішення про відміну 35 % тарифної скидки на транзит російського чавуну у м. Калінінград. У відповідь «Россельхознадзор» застосував тимчасові обмеження на ввезення молочної продукції (молока, сметани, сиру), мотивуючи це виявленням у них антибіотику – тетрацикліну;

- Німеччина – з 1 липня 2013 р. «Россельхознадзор» ввів тимчасові обмеження на постачання в РФ продукції з підприємств ФРН з виробництва кишкових оболонок (застосовуються при виробництві ковбас та виробів з м'яса), які раніше мали право на постачання, йдеться в повідомленні російського відомства. В період з 20 травня по 1 червня 2013 р. служба здійснила перевірку підприємств Німеччини з виробництва продукції тваринного

походження, у тому числі кишкової сировини, на відповідність ветеринарним і санітарним вимогам і нормам Митного союзу і РФ. У ході інспекції були виявлені системні порушення, які вказують на недостатню ефективність прийнятих у ФРН заходів[1];

- Україна – у січні 2006 року Росією заборонено ввезення усіх видів української продукції тваринництва. Офіційна причина заборони – погана якість українських товарів; у жовтні 2010 року «Россельхознадзор» запровадив заборону на поставки українського м'яса та молока, через його невідповідність російським ветеринарно-санітарним вимогам; у червні 2011 року Митний союз, де чільну роль відіграє Російська Федерація, запровадив мита на український метал та труби, також підвищив мита на український цукор, гречку, овочі, а експорт солодощів взагалі призупинив; у січні 2012 року Росія обмежила імпорт сиру. Офіційна причина заборони – порушення технології виробництва та використання у якості сировини пальмової олії, крохмалю та порошкового молока. 29 липня 2013 р. Російська санітарна служба заборонила ввіз цукерок Roshen на підставі того, що вони «не відповідають заявленим параметрам»[2]. Офіційна причина – в молочному шоколаді виявлений бензопірен, який є канцерогеном.

У відповідь, 23 лютого 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту вітчизняних товаровиробників у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань», яким внесла зміни до Законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність», "Про Єдиний митний тариф» та врегулювала застосування зовнішньоекономічних заходів впливу і розмежувала повноваження серед органів державної влади у цій сфері.

Змінами до статті 29 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» передбачено, що у разі якщо інші держави, митні союзи або економічні угруповання обмежують реалізацію

[1] Россельхознадзор запретил ввоз из Германии сырья для производства мясных изделий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://1prime.ru/food_industry/20130704/764667264.html

[2] Роспотребнадзор запретил ввоз в Россию конфет фабрики «Рошен». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.intermost.ru/31206406/news/

законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України, у відповідь на такі дії можуть застосовуватися адекватні заходи. У тому випадку, якщо такі дії завдають шкоди або створюють загрозу її заподіяння державі та/або суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, зазначені заходи можуть передбачати її відшкодування[1].

Результатом такої законотворчої діяльності стало прийняття Верховною Радою України законопроектів № 0936 і № 0975, які стосуються утилізації транспортних засобів, що є яскравим прикладом застосування заходів паратарифного обмеження. Нормативні акти передбачають стягнення особливого утилізаційного збору з імпортерів під час подання митної декларації та з вітчизняних виробників при продажу всіх видів автомобільної техніки. Зазначимо, відповідно до законопроектів базові ставки для легкових автомобілів становитимуть 5,5 тис. грн., а для вантажних, вантажно-пасажирських та спецтехніки – 11 тис. Для остаточного розрахунку до кожного конкретного транспортного засобу застосують окремі коефіцієнти. Розмір податку залежатиме від об'єму двигуна. Зокрема, для нових автомобілів з електричними двигунами сума податку складатиме 4,73 тис. грн., для вживаних — 29,15 тис. Для транспортних засобів з робочим об'ємом двигуна понад 3500 куб. см цифри будуть: 30,25 тис. – для нових і 192,5 тис. – для вживаних.

Зауважимо, законопроект передбачає певні податкові поступки автовиробникам, які здатні забезпечити утилізацію власної продукції, знятої з експлуатації. Особливий (знижений) екологічний податок для автозаводів, які виробляють на території України транспортні засоби категорій M, N1, N2, N3 за технологією, що включає зварювання, фарбування кузова або кабіни та складання таких автомобілів. Для категорій N1 та N2 – операції з виготовлення рами з підвіскою. Ще один обов'язковий критерій – нанесення індивідуального ідентифікаційного номера (VIN) на нероз'ємні складові кузова (кабіни) або шасі та на спеціально

[1] Фрадинський О.А. Конфлікти у міжнародній торгівлі: сутність та шляхи врегулювання / О.А. Фрадинський // Transactions: the tennessee journal of business law. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://trace.tennessee.edu/cgi/viewcontent.cgi?article

виготовлені номерні таблички транспортних засобів. Голова Міністерства доходів і зборів О. Клименко зазначив, що Міндоходів має намір забезпечити відсутність утруднень від введення утилізаційного збору в автоімпортерів, а саме: «Коли приймається рішення, завжди є незадоволені, але міністерство зробить все, щоб імпортери не відчули труднощів від введення утилізаційного збору. Мета цього закону – це підтримка нашого товаровиробника»[2].

Зазначимо, державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності в Україні здійснюється органами державної влади відповідно до повноважень, що визначені ст. 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»[3]. Перелік органів виконавчої влади, компетентних у прийнятті рішення про можливість переміщення через митний кордон товарів, до яких застосовуються заборони або обмеження на ввезення або вивезення представлений в табл. 3.1[4].

Таблиця 3.1

Перелік органів виконавчої влади, компетентних у прийнятті рішення про можливість переміщення товарів через митний кордон

Документ	Державний орган, інші юридичні особи, уповноважені на видачу документа	Закон, на підставі якого здійснюється контроль за наявністю документа / нормативно-правовий акт, яким встановлено форму документа	Код в Класифікаторі документів (Наказ N 1011)	Перевірка наявності документа в пункті пропуску через державний кордон України
1	2	3	4	5

[2] Автоімпортери не будуть відчувати труднощів від введення утилізаційного збору [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://interfax.com.ua

[3] Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/959-12.

[4] Лист Державної митної служби України від 21.01.2013 р. N 11.1/1.2-16.3/591-ЕП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://document.ua/shodo-dokumentiv-jaki-e-pidstavoyu-dlja-propusku-tovariv-che-doc129884.html

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Повідомлення про ввезення дослідних зразків сортів рослин для експертизи на придатність на поширення сорту	Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України	Закон України "Про охорону прав на сорти рослин";	5045	-
		Наказ Міністерства аграрної політики України від 15.08.2008 N 512 "Про затвердження Порядку ввезення в Україну дослідних зразків сортів рослин для цілей експертизи на придатність на поширення сорту та вивезення з України посадкового матеріалу сортів рослин", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 02.09.2008 за N 807/15498		
Дозвіл на право ввезення (вивезення) чи на право транзиту наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів наркотичних засобів і психотропних речовин	Державна служба України з контролю за наркотиками	Закон України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори";	5066	+
		постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.97 N 146 "Про затвердження Порядку видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів"		
Сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій	Державне агентство лісових ресурсів України	Закон України "Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів";	5220	-
		Наказ Державного комітету лісового господарства України від 07.09.2007 N 528 "Про затвердження форми Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій та Інструкції щодо заповнення форми Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 26.09.2007 за N 1111/14378		

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Ліцензія на експорт товарів	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; Наказ Міністерства економіки України від 09.09.2009 N 991 "Про порядок ліцензування експорту товарів", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 06.10.2009 за N 937/16953	5214	-
Ліцензія на імпорт товарів	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; Наказ Міністерства економіки України від 14.09.2007 N 302 "Про затвердження нормативно-правових актів щодо ліцензування імпорту товарів та внесення змін до Порядку розгляду заявок на видачу ліцензій у сфері нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Міністерстві економіки України", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 26.09.2007 за N 1100/14367	5213	-
Ліцензія на експорт/імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Закон України "Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування"; постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2000 N 1719 "Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності"	5306	-
Спеціальна ліцензія на імпорт товарів	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Закон України "Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну"; Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 01.08.2002 N 232 "Про порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, які є об'єктом застосування спеціальних заходів", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 21.08.2002 за N 685/6973	5203	-

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Дозвіл на імпорт в Україну товарів, щодо яких застосовуються заходи нагляду або регіонального нагляду	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Закон України "Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну"; Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 06.03.2003 N 52 "Про порядок видачі дозволів на імпорт в Україну", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18.03.2003 за N 213/7534	5204	+
Разова (індивідуальна) ліцензія на здійснення зовнішньоекономічної операції	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; Наказ Міністерства економіки України від 17.04.2000 N 47 "Про затвердження Положення про порядок видачі разових (індивідуальних) ліцензій", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 05.05.2000 за N 259/4480	5205	-
Дозвіл на проведення зовнішньоекономічної операції з реекспорту товарів	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Митний кодекс України (N 4495-VI); Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 10.02.2004 N 52 "Про затвердження Положення про порядок оформлення та видачі Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України дозволів на реекспорт товарів іноземного походження та товарів українського походження", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 02.03.2004 за N 270/8869	5206	-
Свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей	Міністерство культури України	Закон України "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей"; Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 N 984 "Про затвердження зразка свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України"	5100	+

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Спеціальний дозвіл Національного банку України на ввезення уповноваженим банком в Україну валюти України	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Правила вивезення з України і ввезення в Україну уповноваженими банками національної та іноземної валюти, банківських металів, бланків чеків, затверджені постановою Правління Національного банку України від 06.08.2003 N 327 і зареєстровані у Міністерстві юстиції України 29.08.2003 за N 753/8074	5170	-
Спеціальний дозвіл Національного банку України на вивезення уповноваженим банком за межі України валюти України	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Правила вивезення з України і ввезення в Україну уповноваженими банками національної та іноземної валюти, банківських металів, бланків чеків, затверджені постановою Правління Національного банку України від 06.08.2003 N 327 і зареєстровані у Міністерстві юстиції України 29.08.2003 за N 753/8074	5171	-
Генеральна ліцензія на здійснення валютних операцій (для вивезення за межі України та ввезення в Україну готівкової іноземної валюти)	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Постанова Правління Національного банку України від 15.08.2011 N 281 "Про затвердження Положення про порядок надання банкам і філіям іноземних банків генеральних ліцензій на здійснення валютних операцій" (Положення N 281), зареєстрована у Міністерстві юстиції України 06.09.2011 за N 1054/19792	5176	-

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Генеральна ліцензія на здійснення валютних операцій (для ввезення в Україну та вивезення за межі України банківських металів)	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Постанова Правління Національного банку України від 15.08.2011 N 281 "Про затвердження Положення про порядок надання банкам і філіям іноземних банків генеральних ліцензій на здійснення валютних операцій" (Положення N 281), зареєстрована у Міністерстві юстиції України 06.09.2011 за N 1054/19792	5177	-
Генеральна ліцензія на здійснення валютних операцій (на ввезення уповноваженими банками бланків дорожніх чеків міжнародних платіжних систем та вивезення нереалізованих бланків дорожніх чеків міжнародних платіжних систем)	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Постанова Правління Національного банку України від 15.08.2011 N 281 "Про затвердження Положення про порядок надання банкам і філіям іноземних банків генеральних ліцензій на здійснення валютних операцій" (Положення N 281), зареєстрована у Міністерстві юстиції України 06.09.2011 за N 1054/19792	5178	-
Дозвіл на ввезення в Україну уповноваженим банком бланків чеків (окрім дорожніх чеків міжнародних платіжних систем) та вивезення їх у разі нереалізації	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; На підставі окремого нормативно-правового акта Національного банку України	5172	-

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Індивідуальна ліцензія на вивезення фізичною особою за межі України банківських металів	Територіальне управління Національного банку України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Інструкція про переміщення готівки і банківських металів через митний кордон України, затверджена постановою Правління Національного банку України від 27.05.2008 N 148, зареєстрована Міністерством юстиції України 11.06.2008 за N 520/15211	5179	-
Спеціальний дозвіл Національного банку України на ввезення юридичною особою (крім уповноважених банків) в Україну банківських металів	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Інструкція про переміщення готівки і банківських металів через митний кордон України, затверджена постановою Правління Національного банку України від 27.05.2008 N 148, зареєстрована Міністерством юстиції України 11.06.2008 за N 520/15211	5173	-
Сертифікат відповідності	Орган із сертифікації	Закон України "Про захист прав споживачів"; Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"; ДСТУ 3498-96 "Система сертифікації УкрСЕПРО. Бланки документів. Форма та опис"	5111	-
Свідоцтво про визнання відповідності	Орган із сертифікації	Закон України "Про захист прав споживачів"; Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"; ДСТУ 3498-96 "Система сертифікації УкрСЕПРО. Бланки документів. Форма та опис"	5114	-

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Атестат виробництва продуктів лову та харчової продукції з них українського походження	Територіальний орган із сертифікації	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них";	5116	-
		Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 21.07.2003 N 125 "Про затвердження Порядку проведення атестації виробництв, які здійснюють переробку продуктів лову", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 06.08.2003 за N 688/8009		
Дозвіл на здійснення міжнародних передач товарів	Державна служба експортного контролю України	Закон України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання";	5010	+
		Наказ Державної служби експортного контролю України від 29.11.2004 N 355 "Про затвердження Інструкції про порядок оформлення і використання дозвільних документів у галузі державного експортного контролю", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 13.12.2004 за N 1576/10175		
Висновок на здійснення міжнародних передач товарів	Державна служба експортного контролю України	Закон України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання";	5012	+
		Наказ Державної служби експортного контролю України від 29.11.2004 N 355 "Про затвердження Інструкції про порядок оформлення і використання дозвільних документів у галузі державного експортного контролю", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 13.12.2004 за N 1576/10175		
Свідоцтво виробника про якість продуктів лову та харчової продукції з них українського походження	Виробник	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"	5115	-

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Документи, які засвідчують факт проходження процедури оцінки відповідності згідно вимог технічних регламентів:				
декларація про відповідність	Виробник або уповноважена ним особа чи постачальник у встановлених технічними регламентами випадках	Закон України “Про захист прав споживачів”	5112	-
		Технічний регламент, затверджений відповідним нормативно-правовим актом, зазначеним у додатку 12 до постанови Кабінету міністрів України від 21.05.2012 N 436 (Постанова N 436)		
або				
супровідна документація (інструкція з експлуатації електричного та електронного обладнання або лист від виробника про відповідність електричного та електронного обладнання вимогам Технічного регламенту обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні)	Виробник	Закон України “Про захист прав споживачів”;	5112	-
		Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 N 1057 “Про затвердження Технічного регламенту обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні”		

Продовження таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Індивідуальна ліцензія на ввезення (пересилання) в Україну цінних паперів	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Положення про переміщення цінних паперів через митний кордон України, затверджене постановою Правління Національного банку України від 22.12.2011 N 469 (Положення N 469) і зареєстроване у Міністерстві юстиції України 24.01.2012 за N 105/20418	9000	-
Індивідуальна ліцензія на вивезення (пересилання) за межі України цінних паперів	Національний банк України	Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю"; Положення про переміщення цінних паперів через митний кордон України, затверджене постановою Правління Національного банку України від 22.12.2011 N 469 (Положення N 469) і зареєстроване у Міністерстві юстиції України 24.01.2012 за N 105/20418	9000	-
Сертифікат країни експортера на насіння і садивний матеріал	Уповноважений орган країни експортера	Закон України від 02.10.2012 N 5397-VI "Про внесення змін до Закону України "Про насіння і садивний матеріал" (Закон N 5397-VI)	5183	-
Ветеринарне свідоцтво	Держветфітослужба України	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"; Наказ Державного комітету ветеринарної медицини України від 13.04.2009 N 85 "Про затвердження Порядку видачі ветеринарних документів", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16.06.2009 за N 519/16535	5053	-

Закінчення таблиці 3.1

1	2	3	4	5
Ветеринарна довідка	Держветфітослужба України	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"; Наказ Державного комітету ветеринарної медицини України від 13.04.2009 N 85 "Про затвердження Порядку видачі ветеринарних документів", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16.06.2009 за N 519/16535	5054	-
Висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи	Держсанепідслужба України	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"; Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.10.2000 N 247 "Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 10.01.2001 за N 4/5195	5065	-
Декларація виробника	Виробник	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"	5117	-
Підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування або аналогічний документ, підтверджений компетентним органом іноземної держави	Держрибагентство України або компетентний орган іноземної держави	Закон України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них"	5118	-

[1] - крім випадків увезення (пересилання) в Україну фізичною та юридичною особами цінних паперів, виражених у гривнях, які були раніше вивезені (переслані) цією особою за межі України, що підтверджується митною декларацією (Наказ N 246);

[2] - крім випадків вивезення (пересилання) за межі України фізичною особою виражених в іноземній валюті цінних паперів, які були раніше ввезені цією особою в Україну, що підтверджується митною декларацією (Наказ N 246)

Зокрема, до повноважень органів державної влади, в тому числі і в області нетарифного регулювання належать:

– формування концепції і стратегії розвитку зовнішньоторговельних зв'язків та основних принципів торговельної політики;

– захист економічного суверенітету та економічних інтересів України;

– державне регулювання ЗЕД, у тому числі митно-тарифне і нетарифне регулювання, а також державне регулювання діяльності у галузі підтвердження відповідності товарів обов'язковим вимогам у зв'язку з їх ввезенням в Україну і вивозом з України;

– встановлення обов'язкових на всій території країни вимог і критеріїв безпеки для життя чи здоров'я громадян, майна фізичних або юридичних осіб, державного майна, навколишнього середовища, життя або здоров'я тварин і рослин при ввезенні в Україну товарів і правил контролю за ними;

– визначення порядку вивезення з України і ввезення в Україну отруйних, вибухових, отруйних речовин, небезпечних відходів, сильнодіючих, наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, біологічно активних матеріалів (донорської крові, внутрішніх органів та інших матеріалів), генетично активних матеріалів (культур грибів, бактерій, вірусів, насіннєвого матеріалу тварин і людини та інших матеріалів), тварин і рослин, що перебувають під загрозою зникнення, їх частин і дериватів, а також інших товарів, які можуть мати несприятливий вплив на життя або здоров'я громадян, життя або здоров'я тварин і рослин, навколишнє середовище;

– визначення порядку ввезення в Україну і вивезення з України дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виробів з них.

Таким чином, широке охоплення НТО внутрішньої економічної структури країн зумовлює необхідність такого роду обмежень та зумовлює труднощі міжнародних переговорів щодо їх лібералізації. Проблема постає в тому, що:

– по-перше, в національних системах державного регулювання економіки НТО займають надто вагоме місце та виконують занадто значні господарські, соціальні та навіть політичні функції, щоб від них можна було легко відмовитися;

– по-друге, значна їх частина застосовується в рамках ГАТТ.

Отже, ешелонованість, гнучкість, фактична непробивність та інші якості НТО роблять їх найбільш зручним інструментом зовнішньоекономічної політики держави в сучасних умовах. Наприклад, іноземні квоти дозволяють чітко визначити, яка кількість іноземної продукції буде допущена на ринок: в Великобританії квоти на ввезення картоплі встановлюються залежно від врожаю в країні, в Голландію вугілля та кокс «допускаються» в суворо визначеному розмірі внутрішнього дефіциту, в Австралії сезонні обмеження на моркву та полуницю дозволяють без проблем реалізувати місцевий врожай [1].

Роль НТО (як продовження внутрішніх економічних та фінансових заходів) у зовнішньоекономічних зв'язках з 70-х років визнається вже відкрито. Наприклад, влада Австрії у відповідь на одну з анкет ГАТТ прямо заявила, що мінімальні та довідкові ціни при імпорті повинні розглядатися не просто і навіть не стільки як обмеження ввезення, а перш за все, як частина політики стабілізації внутрішніх цін. Варто відзначити, що використовуючи НТО, держава активно проводить також структурне перебудування окремих галузей економіки чи регулювання зайнятості. Це характерно в першу чергу для нерентабельних галузей сільського господарства. За сільськогосподарською продукцією більшість НТО в зарубіжних країнах підтримуються ще з перших післявоєнних років.

Як відомо, самозабезпечення життєво важливими продуктами харчування є складовою частиною доктрин США, Великобританії, Німеччини, Італії, Франції, Швейцарії. Тому навіть завідомо нерентабельні галузі в країнах, субсидуються безпосередньо через «підтримувані» ціни, а засоби черпаються з зборів з імпортних сільськогосподарських товарів. Цих же принципів слід притримуватися і у нас.

НТО захищають структурну перебудову також і в паливній промисловості багатьох західних країн у зв'язку з переходом цієї галузі з вугілля на нафту. Перебудова тут спочатку передбачила

[1] Бердина М.Ю. Регулирование внешнеэкономической деятельности / М.Ю. Бердина, А.В. Даюб, Ю.С. Кузьмова // – СПб: ГОУ ВПО «СПбГУ ИТМО», 2011. – 101 с.

ізоляцію національних ринків з метою провести реорганізацію поступово та без втрат для місцевих вугільних підприємств.

Як уже згадувалось, велика група паратарифних заходів (насамперед фіскального характеру) застосовується до всього імпорту або ж, принаймні, до усього імпорту, що оподатковується чи обмежується, при чому їх використання не варіюється або майже не варіюється за групами товарів. До таких бар'єрів відносяться нетарифні нарахування, девальвація, валютні курси, методологія податкової оцінки, процедура митної очистки і т.п. Практично до кожного імпортного товару можуть бути застосовані антидемпінгові чи компенсаційні мита.

Інакше складається справа з квотами, ліцензіями, мінімальними цінами, митною оцінкою, імпортними монополіями, зборами, що варіюються, дискримінаційними податками, стандартами, консульськими формальностями. За своїм характером вони є не фіскальними, а перед усім захисними (протекціоністськими) та застосовуються вибірково чи цілеспрямовано проти категорій небажаного імпорту. Саме ці обмеження викликають основну кількість скарг з сторони експортерів та імпортерів. В промислово розвинутих країнах (ЄС, Японія, Швейцарія) головним учасником застосування НТО як і раніше залишається сільськогосподарський імпорт та в першу чергу – сировини та продовольства помірної кліматичної зони. В дещо меншій мірі НТО стосуються імпорту мінеральної сировини та палива, хоч і тут вони активно застосовуються для захисту національної добувної (в першу чергу вугільно-коксової) промисловості та нафтопереробки. Товарна структура обмежень імпорту хімікатів в різних країнах відрізняється різноманітністю, однак, як правило, такі обмеження поширюються на хімікати, що конкурують з національною хімічною продукцією (США, Франція, Швейцарія, Японія) або сільськогосподарською продукцією в якості його замінників. Поряд з квотами, мінімальними цінами, ліцензуванням, державними закупівлями та митною оцінкою за останні десятиліття виросла роль таких бар'єрів як стандарти та технічні вимоги, особливо до медикаментів та отрутохімікатів, а також хімікатів, що використовуються в харчовій промисловості (Італія, Норвегія, США,

Данія, Франція). Рівень нетарифного протекціонізму найбільш високий в країнах Бенілюксу, Франції, Японії, США, Великобританії, Норвегії, Фінляндії. Ще складніший товарний аналіз застосування НТО в торгівлі готовими промисловими виробами. Усі види таких виробів потрапляють при імпорті під протекціоністську дію національних стандартів, у тому випадку, якщо вони конкурують з місцевою стандартизованою продукцією. Найбільш ліберальними по відношенню до інших бар'єрів є машини та трансферні засоби. Серйозними обмеженнями тут є регламентації умов закупок в кредит (особливо літаків та комплектного обладнання), державні пільги національному суднобудуванню та військовій промисловості, та, нарешті, фіскальне оподаткування та вимоги технічної безпеки до автомобілів.

Окрім того, багато НТО настільки добре замасковані (наприклад, можуть вводитись якісь правила внутрішньої торгівлі, що дискримінують окремі іноземні товари, і пред'являються підвищені вимоги до технічних та супроводжуючих документів, що зумовлює подорожчання їх імпорту, або ж може здійснюватися непряме субсидування окремих вітчизняних галузей), що боротися з ними вкрай важко. Конкретно аналізуючи зовнішньоторгове регулювання окремих країн, можна знайти безліч прикладів застосування торгівельної та митної практики, що чи прямо протирічить прийнятим міжнародним нормам, які самі по собі достатньо розтяжні, чи достатньо сумнівні з точки зору цих норм. Але в ряді випадків, наприклад в області боротьби з демпінгом, субсидування експорту, порядку ліцензування, митної оцінки, учасникам ЗЕД все ж вдалося домовитися про достатньо дієві дисциплінуючі міри та правила.

РОЗДІЛ 4.
УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ ЯК ОСНОВНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

4.1. Загальна характеристика, поняття та класифікація ризиків зовнішньоекономічної діяльності

У контексті цього розділу важливо розглянути питання, яке є одним із найголовніших складових у формуванні системоутворюючих ознак митної безпеки — визначення поняття митного ризику. Розглянемо деякі трактування митного ризику різними митними адміністраціями в різних державах.

Так, у Європейському Союзі під ризиком розуміють вірогідність того, що щось перешкоджатиме застосуванню заходів Європейського Співтовариства або національних заходів стосовно поводження митниць з товарами[1]. Зокрема, щоб мінімізувати виникнення ризику, митниці можуть використовувати управління ризиком як метод більш ефективного встановлення пріоритетів і більш ефективного розподілу ресурсів, необхідних для підтримки належного балансу між контролем і сприянням законній торгівлі.

Фахівці з митної справи Російської Федерації визначають митний ризик як потенційну вірогідність недотримання митного законодавства. Таке визначення за своїм змістом входить у загальне поняття "ризик" і характеризує кількісну міру цього явища.

Подібний зміст у характеристику ризику вкладають і українські фахівці з митної справи. Вони визначають митний ризик як кількісну величину виклику, що відображає певний рівень дієвої небезпеки, або вірогідності реалізації потенційної загрози

---

[1] Пісной П. Управління митними ризиками як один із методів забезпечення митної безпеки держави / П.Я. Пісной // Вісник Нац. акад. держ. управління. — 2008. — № 2. — С. 177—186.

в митній галузі з погляду небажаних наслідків[2],[3],[4]. Проте в цьому визначені недостатньо відображений прагматичний момент, пов'язаний з особливостями митної справи як засобу дотримання економічної безпеки. Зважаючи на вищевикладене, пропонуємо своє тлумачення поняття митного ризику: митний ризик – це вірогідність реалізації певної митної загрози з прогнозованим або непрогнозованим можливим збитком, а також її можливих наслідків у митній галузі. При цьому вірогідність реалізації повинна збалансовано розраховуватись на підставі комплексної оцінки показників імовірності реалізації визначеної загрози як у зовнішньому, так і внутрішньому середовищах[5].

Зауважимо, що корінь терміна "ризик" слід шукати в грецьких словах ridsikon, ridsa — стрімчак, скеля. Італійською мовою risiko означає "небезпека", "загроза"; французькою risgue — буквально "об'їжджати стрімчак, скелю". У словнику Н. Вебстера[6] "ризик" визначається, як "небезпека, можливість збитку чи втрат". У словнику С. Ожегова[7] "ризик" визначається як "можливість небезпеки" чи як "дія навмання в надії на щасливий результат".

Наявна література характеризується неоднозначністю у трактуванні ризику, його властивостей та елементів, у розумінні його змісту, співвідношення об'єктивних і суб'єктивних сторін. Розмаїтість думок про сутність ризику пояснюється, зокрема, багатоаспектністю цього явища, практично повним його ігноруванням у чинному господарському законодавстві, недостатнім використанням у реальній економічній практиці й управлінській

---

[2] Пашко П.В. Митна політика та митна безпека / П.В. Пашко, П.Я. Пісний // Вісник НАДУ — 2006. — № 2. — С. 138—143.

[3] Пашко П. Митні інтереси та митна безпека / П.В. Пашко // Митна справа. — 2007. — № 3 (51). — С. 7—14.

[4] Пісний П. Управління митними ризиками як один із методів забезпечення митної безпеки держави / П.Я. Пісний // Вісник Нац. акад. держ. управління. — 2008. — № 2. — С. 177—186.

[5] Пісний П. Управління митними ризиками як один із методів забезпечення митної безпеки держави / П.Я. Пісний // Вісник Нац. акад. держ. управління. — 2008. — № 2. — С. 177—186.

[6] Webster's Third New International Dictionary. Unabridged [El. resourse]. — URL: http://www.websters-online-dic- tionary.org/

[7] Ожегов С. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под. ред. д-ра филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. — 14-е изд. стер. — М. : Рус. яз., 1983. — 816 с.

діяльності. По суті дотепер не склалося однозначного тлумачення поняття ризиків. Це пояснюється складністю даного явища і його недостатнім теоретичним вивченням[1]

Спробуємо навести найпоширеніші трактування цього терміна (табл. 4.1):

Таблиця 4.1.

Найпоширеніші трактування категорії «ризик»

№ п/п	Визначення
1.	Ризик — загальнонаукове поняття; інтегральний показник, що поєднує в собі оцінки як вірогідності реалізації рішення, так і його наслідків. Ризикована ситуація включає два взаємопов'язані компоненти: об'єктивний і суб'єктивний. Перший відображає ту чи іншу невизначеність у середовищі діяльності суб'єкта, другий характеризує ступінь готовності суб'єкта ухвалювати рішення з урахуванням вигляду й динаміки цієї невизначеності [2].
2.	Ризик — складне явище, що має безліч розбіжних, а іноді й протилежних реальних обґрунтувань. Це зумовлює можливість існування декількох визначень поняття ризику з різних поглядів. Ризик — "можливість небезпеки" або "дія навмання в надії на сприятливий результат", або "імовірність виникнення збитків чи недоодержання доходів порівняно з прогнозованим варіантом у результаті здійснення підприємницької діяльності". Оскільки ризик може відбутися, а може і не відбутися, то можливі три результати: *"–" – збиток*, "0", *"+" – прибуток*.
3.	Ризик — потенційна, чисельно вимірна можливість втрати. Поняттям ризику характеризується невизначеність, пов'язана з можливістю виникнення в ході реалізації проекту несприятливих ситуацій і наслідків.
4.	Ризик — вірогідність виникнення втрат, збитків, недонадходжень планованих доходів, прибутків.
5.	Ризик — невизначеність наших фінансових результатів у майбутньому.
6.	Ризик — ступінь невизначеності отримання майбутніх чистих доходів.
7.	Ризик — вартісне вираження події вірогідності, що веде до втрат.
8.	Ризик — шанс несприятливого результату, небезпека, загроза втрат і пошкоджень.
9.	Ризик — діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якого є можливість кількісно і якісно визначити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі й відхилення від мети [3].

[1] Ібченко І.Ю. Економічні ризики : навч. посіб. / І.Ю. Ібченко. — К. : ЦУЛ, 2004. — 304 с.

[2] "Глобалістика" : міжнар., міждисциплінарний енцикл. словник. — М. ; СПб. ; Нью-Йорк : Вид. центр "Еліма", 2006.

[3] Там же.

Продовження таблиці 4.1.

10.	Під ризиком прийнято розуміти імовірність (загрозу) втрати підприємством частини своїх ресурсів, недоодержання доходів чи появу додаткових витрат у результаті здійснення певної виробничої і фінансової діяльності. Ризик — це діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якого наявна можливість кількісно та якісно оцінити імовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі й відхилення від мети. Таким чином, категорію "ризик" можна визначити як небезпеку втрати ресурсів чи недоодержання доходів порівняно з варіантом, розрахованим на раціональне використання ресурсів. У зазначених визначеннях виділяється така характерна ознака ризику, як небезпека, можливість невдачі[4].
11.	Ризик — потенційно існуюча вірогідність втрати ресурсів або неотримання доходів[5].
12.	Ризик — міра можливого збитку в разі реалізації загрози, наприклад витоку інформації або її неправомірного використання і т. ін. Ризик відображає вірогідні фінансові втрати, прямі або непрямі[6].

Варто відмітити, що для мінімізації виникнення ризику митні органи різних країн можуть використовувати управління ризиком як метод ефективного встановлення пріоритетів та ефективного розподілу ресурсів, необхідних для підтримки належного балансу між контролем і сприянням законній торгівлі. Фахівці з митної справи Російської Федерації сформулювали термін ризику так: ризик – це потенційна вірогідність недотримання митного законодавства [7].

Запропоновано поняття ризику вітчизняними фахівцями з митної справи, а саме: ризик – це кількісна величина виклику у вигляді певної оцінки небезпеки, що діє, або вірогідності реалізації потенційної загрози в митній галузі з погляду небажаних наслідків [8, 9].

Однак усі ці визначення не охоплюють усього змісту терміна "ризик". Для повнішої характеристики визначення "ризик" до-

---

[4] Донець Л.І. Економічні ризики та методи їх вимірювання : навч. посіб. / Л.І. Донець. — К. : Центр навч. л-ри, 2006. — 312 с.

[5] Інтернет-видання www.risk-manage.ru

[6] Інтернет-видання www.bytemag.ru/?ID=602091

[7] Шамахова В. А. Митний контроль : підручник / В.А. Шамахова. — К. : Софт Іздат, 2006. — 288 с.

[8] Пашко П.В. Митна політика та митна безпека / П.В. Пашко, П.Я. Пісней // Вісник НАДУ. — 2006. — № 2. — С. 138—143.

[9] Пашко П.В. Митні інтереси та митна безпека / П.В. Пашко // Митна справа : наук.-аналіт. ж-л з питань митної справи та зовнішньоекон. діял. — 2007. — № 3. — С. 7—14.

цільно розглянути поняття "ризикова ситуація", оскільки воно безпосередньо пов'язане зі змістом терміна "ризик".

Поняття ризикової ситуації можна визначити як поєднання, сукупність різних умов та обставин, які створюють певне середовище для того чи іншого виду діяльності і можуть призвести до реалізації певної митної загрози. Іншими словами, саме сукупність умов та обставин створює ризикову ситуацію і виступає причиною ризику.

Оскільки практика роботи з митними ризиками в Україні перебуває лише на стадії "пілотних випробувань" і наукових аматорських досліджень, на нашу думку, слід приділити увагу міжнародному досвіду, у тому числі в нормотворчому напрямі.

Так, нормами Кіотської конвенції (Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур), яку Україна ратифікувала в кінці 2006 р., є спрощення й гармонізація митних процедур і правил. Конвенція, з одного боку, спрямована на стимулювання зовнішньоторговельної діяльності шляхом спрощення і прискорення процедур митного оформлення та митного контролю, а з іншого боку — на те, щоб таке прискорення і спрощення не привели до нівеляції інтересів держави і суспільства в частині стягнення мита й податків, захисту внутрішнього ринку, а також інших інтересів держави і суспільства, тобто щоб митні адміністрації могли ефективно вирішувати завдання, що стоять перед ними, шляхом переходу на застосування засобів контролю на основі методів аудиту й управління ризиками. Саме тому Кіотська конвенція є орієнтиром у побудові митного регулювання багатьох країн. Крім того, Кіотська конвенція є базою для уніфікації митного законодавства різних країн.

Положення Конвенції сформульовані у вигляді принципів, які, власне, і є базою для вироблення конкретних правил регулювання тих чи інших процедур та пошуку компромісу між інтересами бізнесу і держави[1].

---

[1] Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : [Конвенція Ради митного співробітництва від 18.05.1973] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.liga.net.

Зазначимо, Міністерство доходів і зборів України, до компетенції якого віднесено реалізацію єдиної державної податкової та державної митної політики, спільно з 118 митними адміністраціями – членами Всесвітньої митної організації (далі – ВМО) продовжує активну діяльність щодо імплементації Рамкових стандартів ВМО на національному рівні. На сьогодні 129 членів ВМО розпочали роботу з підвищення інституційних можливостей, що є необхідним підґрунтям для втілення принципів і підходів Рамкових стандартів ВМО.

Зокрема, рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі всесвітньої торговельної організації передбачають виявлення потенційно небезпечних вантажів. Ідеться про необхідність створення митними адміністраціями автоматизованої системи управління ризиками. Така система повинна включати механізм валідації оцінок загроз і рішень щодо відстежування вантажів, а також визначення найбільш ефективних методів роботи.

Управління ризиками – це "систематичне застосування управлінських процедур і методів, які надають у розпорядження митних служб інформацію, необхідну для роботи з транспортними операціями або товарними партіями, які становлять певний ризик"[2].

Нормами Кіотської конвенції, рамковими стандартами безпеки, а також нормативними документами з митної справи України передбачені й застосовуються поняття "управління ризиком", у тому числі в Україні створюється система аналізу та управління ризиками.

Трактування терміна "управління ризиками" у прямому його розумінні, або контексті прямого розуміння – управляти ризиками, виявляється не дуже коректним, оскільки в це поняття необхідно вкладати більш глибокий зміст, а також розглядати й розуміти як "управління ризикованими ситуаціями".

---

[2] Рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі в Всесвітній торгівлі організації : багатостороння угода (не СНД) від 01.06.2005 р. Міжнародні організації та союзи [Електрон. ресурс]. — Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

Варто зазначити, що у главі 52 Митного кодексу (2012 р.) розкрито суть системи управління ризиками[1]. Зокрема, відповідно до ст. 361 МКУ, під категорією "ризик" розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Крім того, категорія "управління ризиками" трактується як робота органів доходів і зборів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків, розроблення і практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінку ефективності й контролю застосування цих заходів.

Складовою системи управління ризиками є аналіз ризику (ст. 362 МК). Аналіз ризику передбачає систематичне використання митними органами наявної в них інформації для визначення обставин та умов виникнення ризиків, їх ідентифікації й оцінки ймовірних наслідків недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. До об'єктів аналізу ризику належать:

— характеристики товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України;

— характер зовнішньоекономічної операції;

— характеристика суб'єктів, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції.

Статтею 363 МКУ[2] передбачено виконання наступних завдань органів доходів і зборів щодо оцінювання та управління ризиками, а саме:

1) формування інформаційної бази даних системи управління ризиками;

2) аналіз, виявлення та оцінка ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій, що включають систематичне:

а) виявлення умов і факторів, що впливають на виникнення ризиків;

---

[1] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

[2] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

б) визначення областей ризику;

в) визначення критеріїв із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик (індикаторів ризику);

г) здійснення оцінки імовірності виникнення ризиків та можливої шкоди у разі їх проявлення;

3) розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками з урахуванням:

а) результатів аналізу та оцінки ризиків;

б) результатів аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів;

4) аналіз результатів та коригування вжитих заходів з управління ризиками, що включає:

а) здійснення контролю за практичною реалізацією заходів;

б) збір, оброблення та аналіз інформації про результати вжитих заходів з метою їх коригування та вдосконалення системи управління ризиками.

Зазначимо, суб'єктами управління митними ризиками в Україні є органи митного контролю, які можна зобразити за трьома рівнями управління (рис. 4.1). Зауважимо, вищий рівень управління – це Департамент митної справи Міністерства доходів і зборів України, до функцій якого віднесено здійснення аналізу управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного та податкового контролю [3].

Новостворене Управління аналізу ризиків та аналітичної роботи Департаменту митної справи Міністерства доходів і зборів України з відповідними відділами відносяться до середнього рівня управління. До його складу входять три відділи: відділ координації та розвитку системи управління ризиками, відділ аналітичної роботи у сфері ЗЕД, відділ розроблення профілів ризику.

[3] Положення про Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс] : Указ [Указ Президента України від 18 березня 2013 № 141/2013]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013/print1361865823648909

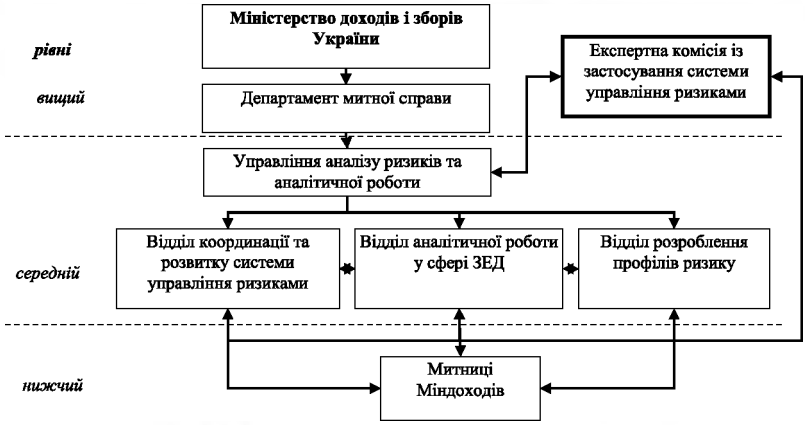

Рис. 4.1 Суб'єкти управління митними ризиками

На нижчому рівні управління знаходяться безпосередньо митниці Міндоходів, які виконують достатньо складні завдання щодо забезпечення захисту національних інтересів України при здійсненні суб'єктами господарювання зовнішньоекономічної діяльності, а також належного рівня митного контролю.

Окреме місце займає Експертна комісія із застосування системи управління ризиками, яка забезпечує підготовку та затвердження (зміни, скасування) профілів ризику, а також координації роботи органів доходів і зборів з відпрацювання механізму підготовки та затвердження профілів ризику та їх реалізації в системі управління ризиками.

Слід зазначити, що причини виникнення ризику можна поділити на три групи:

1) більшість процесів, пов'язаних з економікою, є індетермінованими;

2) економічно-оптимальна неповнота інформації;

3) "організаційна" невизначеність, або асиметрія інформації.

Причини, що зумовлюють ризик, можна згрупувати також за сферою прояву (рис. 4.2):

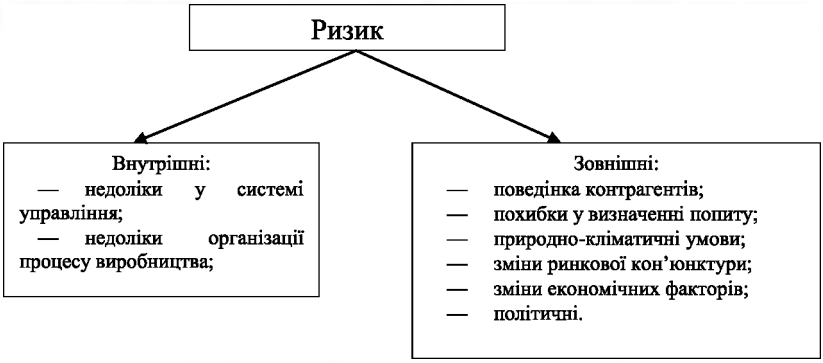

Рис 4.2 – Класифікація ризиків за сферою прояву

Розуміння сутності ризику безпосередньо пов'язано з виявленням функцій, які він виконує при здійсненні господарської діяльності. До числа таких функцій належать регулююча і захисна. Регулююча функція ризику має суперечливий характер і може виступати у двох формах:

— конструктивній;

— деструктивній.

Конструктивність ризику проявляється, зокрема, у тому, що ризик при здійсненні господарської діяльності виконує роль своєрідного каталізатора. Йому характерні такі властивості, як активність і спрямованість у майбутнє, пошук новаторських рішень. Деструктивний ризик характеризується тим, що прийняття й реалізація рішень з необґрунтованим ризиком ведуть до валюнтаризму й авантюризму. У цьому випадку ризик виступає дестабілізуючим фактором.

Практика показує, що відбувається реальне перетворення ризику в інструмент регулювання економічних відносин, за допомогою якого у підприємців виробляються навички орієнтацій в імовірному світі і формуються необхідні якості мислення, такі як альтернативність, варіантність та діалектичність.

Захисна функція ризику має також два аспекти: історико-генетичний і соціально-правовий. У першому випадку йдеться про те, що вже на ранніх стадіях розвитку цивілізації люди стихійно

шукали засоби й форми захисту від можливих небажаних наслідків. У сучасних умовах така передбачуваність виявляється у вигляді створення фондів ризику та застосування різних методів мінімізації ризику, що дає змогу, з одного боку, використовувати конструктивність ризику, а з іншого — захищати підприємця від негативних наслідків. Таким чином, сама природа ризику спонукає суб'єкта господарювання захистити об'єкт від негативних наслідків ризикованої події.

Сутність соціально-правового аспекту захисної функції виявляється у забезпеченні прав новатора на ризик, оскільки необхідні правові й економічні гарантії, які б виключали у випадку невдачі покарання працівників, що йдуть на ризик. Практична реалізація цього аспекту пов'язана з введенням у кримінально-господарське і трудове законодавство категорії правомірного ризику, яке б відокремлювало випадки, коли негативні наслідки настали внаслідок некомпетентності й безгосподарності, від тих випадків, коли при прийнятті рішення було здійснене обґрунтування ризику.

Для забезпечення можливостей повного охоплення ризиків у господарській практиці, полегшення оцінювання та забезпечення ефективного підбору заходів з мінімізації ризику здійснюється його класифікація. Розрізняють такі види ризику відповідно до класифікаційних ознак (табл. 4.2).

Таблиця 4.2.

Класифікація ризиків

Ознака	Класифікація
За належністю до країни функціонування господарського об'єкта	— внутрішні; — зовнішні.
За рівнем виникнення	— фірмовий (мікрорівень); — галузевий; — міжгалузевий; — регіональний; — державний; — глобальний.

Продовження таблиці 4.2.

За сферою походження	— соціально-політичний; — адміністративно-законодавчий; — виробничий; — комерційний; — фінансовий; — природно-екологічний; — демографічний; — геополітичний.
Залежно від причин виникнення є ризики, пов'язані	— з невизначеністю майбутнього; — з нестачею інформації; — із суб'єктивним впливом.
За ступенем обґрунтованості прийнятого ризику	— обґрунтований; — частково обґрунтований; — авантюрний.
За ступенем системності	— системний (систематичний); — несистематичний (унікальний — мають разовий характер).
Залежно від допустимих меж	— допустимий; — критичний; — катастрофічний.
За адекватністю часу прийняття рішення	— попереджувальний; — поточний; — запізнілий.
Залежно від кількості осіб, що приймають рішення	— індивідуальний; — колективний.
За характером дії	— динамічний — це ризик непередбачуваних втрат, які може нести "підприємство" протягом деякого періоду часу; — статистичний — це ризик можливих втрат, які несе підприємство за короткий період часу.
Залежно від можливого результату	— чистий; — спекулятивний.

Чисті ризики передбачають отримання або нульового, або негативного результату. До них належать погодні ризики і виробничі.

Спекулятивні — виражаються в можливості отримання як позитивного, так і негативного результату. До них відносять більшу частину фінансових ризиків, у тому числі інвестиційний ризик.

В результаті проведених досліджень окремих галузей господарської діяльності для них виявили усталені характерні комп-

лекси ризиків. Зокрема, фінансовий ризик являє собою частину комерційного ризику і характеризується потенційними фінансовими втратами. У сфері фінансів виокремлюють такі основні види ризиків:

— кредитний;
— відсотковий;
— валютний;
— ризик втрачених фінансових зисків.

Банківський ризик як ризик спеціалізованої фінансової установи передбачає такі види ризику:

— кредитний;
— відсотковий;
— валютний;
— ризик ліквідності банку;
— ризик фінансування;
— акціонерний ризик;
— товарний ризик;
— ризик андерфракенгу (ризик гарантування випуску цінних паперів);
— політичний ризик;
— загальноекономічний ризик;
— демографічний ризик;
— ризик репутації.

Зокрема, валютний ризик — це загроза втрат, пов'язаних зі зміною курсу іноземних валют під час здійснення угод з їх купівлі-продажу. Основні види валютного ризику:

— трансляційний — випадкове зменшення певної суми коштів (пасивів підприємства) у результаті перерахунку їх вартості з однієї валюти в іншу;

— операційний валютний — випадкове зменшення чистого припливу грошових коштів (зниження прибутків) від господарських операцій у результаті зміни валютного курсу;

— економічний валютний — виражається через випадкове зниження конкурентоспроможності товару, зниження довгострокової рентабельності підприємства внаслідок зміни валютного курсу.

Інвестиційний ризик передбачає можливість неотримання, недоотримання або невчасного отримання коштів від проекту, на реалізацію якого здійснено інвестиції. Виділяють такі ризики інвестування (рис. 4.3)[1].

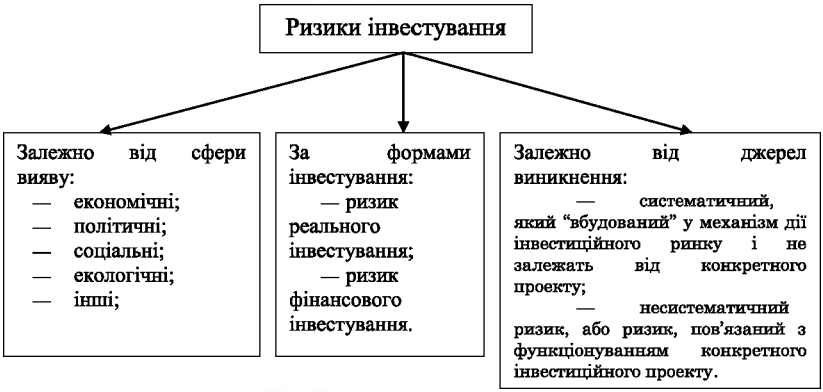

Рис. 4.3. Класифікація ризиків інвестування

У цілому ризики можна поділити на два типи: виявлений і потенційний. Виявлений ризик — факт, відомий ризик, коли порушення законодавства України вже відбулося і митні органи мають інформацію про цей факт. Потенційний ризик — ризик, який не проявив себе, але умови для його виникнення існують.

Для держави "ризик" при здійсненні зовнішньоторговельної операції полягає у ймовірності наявності спроби порушення національних норм тарифного і нетарифного регулювання при здійсненні зовнішньоторговельної операції, що може призвести до ухилення від сплати повних сум, обов'язкових при митному оформленні платежів, чи подолання незаконним шляхом законодавчо визначених заборон або обмежень стосовно ведення торговельних операцій з окремими групами товарів.

Для суб'єкта ЗЕД сенс "ризику" означає можливість зриву виконання умов торговельного договору (контракту) або втрату всього чи частки запланованого прибутку внаслідок неможли-

[1] Додін Є. Правові основи митної справи України / Є.В. Додін // Митна справа. — 2004. — № 4. — С. 6—18.

вості подолання державних адміністративних бар'єрів (заходів нетарифного регулювання) або "податкового тиску" держави стосовно сплати обов'язкових на момент митного оформлення товарів платежів.

Усю сукупність джерел ризику можна умовно розподілити на дві групи, а саме — безпосередні та опосередковані. При цьому перші характеризуються тим, що джерела ризиків, у разі їх наявності, прямо й безпосередньо можуть призводити до негативних наслідків за результатами зовнішньоекономічної операції з товаром. Опосередковані джерела ризиків не мають явного та однозначного впливу на ефективність торговельної операції. При цьому для їх виявлення необхідно проводити детальний аналіз негативних наслідків і проявів.

Разом з тим, джерела виникнення ризиків також можна розподілити на об'єктивні і суб'єктивні, які можуть характеризуватись певними ознаками. Зокрема, перша сукупність джерел виникнення ризиків не залежить від волі всіх учасників організації та виконання зовнішньоторговельної операції, а суб'єктивні ризики характеризуються тим, що один чи кілька учасників торговельної операції умисно чи неумисно порушили норми законодавства, які регламентують правила організації та здійснення торговельних операцій[1],[2]. Слід зауважити, що запропоновані підходи до класифікації джерел ризиків не мають законодавчого закріплення, не є загальноприйнятими і потребують подальшої систематизації та узагальнення.

Виходячи з особливостей організації та здійснення зовнішньоторговельних операцій, можна визначити джерела ризиків, які можливо відносити до сукупності безпосередніх джерел. До цієї сукупності доцільно відносити ризики, виявлені при здійсненні контролю таких об'єктів:

— зміст зовнішньоекономічних контрактів (договорів);

---

1 Киреев А. П. Международная экономика : учеб. пособие для вузов : в 2 ч. / А.П. Киреев. — Ч. 1. Междунар. микроэкономика: движение товаров и факторов производства. — М. : Междунар. отнош., 1998. — 416 с.

2 Кириченко О. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності / О. Кириченко, І. Кавас, А. Ятченкс. — К., 2000.

— відомості (характеристики, показники, склад, призначення тощо) про товар;

— результати митного контролю;

— відомості товарних і супровідних документів на партію товару тощо.

Опосередковані джерела ризику при здійсненні зовнішньоторговельних операцій можуть виникнути при здійсненні контролю таких об'єктів:

— відомостей про продавця — експортера і покупця — імпортера;

— відомостей про посередників у торговельних операціях;

— відомостей про країну експорту товару;

— відомостей про країну — виробника товару;

— відомостей про перевізника і транспортний (транспортні) засіб, маршрут перевезення тощо.

Здійснюючи розподіл джерел ризиків на суб'єктивні й об'єктивні, до перших можна відносити: контрактні, маршрут перевезення, результати митного контролю, відомості товарних і транспортних документів, товарні та транспортні, а до об'єктивних джерел ризиків можна відносити: відомості про товар, результати митного контролю, відомості товарних і транспортних документів, транспортні ризики.

Слід зазначити, що розподіл джерел ризиків на об'єктивні й суб'єктивні досить умовний і залежить від низки обставин. Наприклад, відомості товарних і транспортних документів можна класифікувати як такі, що мають як об'єктивні, так і суб'єктивні джерела походження ризиків. При цьому, об'єктивними факторами формування джерел ризику можуть виступити опис товару та його специфічні властивості, одиниця виміру товару, співвідношення показників "кількість-вартість" і "кількість-вага" тощо. Суб'єктивні джерела ризику можуть виникнути в разі наявності розбіжностей чи помилок у товарних і транспортних документах стосовно опису товару, помилок – умисних чи свідомих — у реквізитах експортера або імпортера тощо.

4.2. Управління митними ризиками як один з методів забезпечення митної безпеки держави

В умовах стрімкого розвитку економічного сектору держави перед науковцями постала нагальна необхідність комплексного дослідження такого поняття, як "митна безпека", і визначення суміжних із нею категорій та її системоутворюючих компонентів.

Розглядаючи питання митної безпеки держави, слід акцентувати увагу і сфокусувати свої погляди у площині формування митних інтересів і митної політики держави. Митна політика виступає складовою внутрішньої й зовнішньої політики та визначає зміст діяльності держави, а також її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної справи, а її головним функціональним завданням є забезпечення захисту національних інтересів і національної безпеки України в економічній та інших сферах.

Митну безпеку можна визначити як стан захищеності національних інтересів держави, забезпечення яких покладене на митні адміністрації, що дає можливість у різних зовнішніх і внутрішніх умовах, незалежно від будь-яких загроз, здійснювати митну справу.

Отже, митна безпека України — це стан захищеності інтересів держави в митній галузі, який дає можливість у різних зовнішніх і внутрішніх умовах, незалежно від будь-яких загроз, забезпечити:

а) переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів;

б) здійснення митного регулювання, пов'язаного зі встановленням і стягуванням податків і зборів;

в) здійснення процедур митного контролю і митного оформлення, зокрема із застосуванням необхідних засобів митно-тарифного і нетарифного регулювання;

г) проведення робіт, спрямованих на боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, а також виконання інших покладених на органи доходів і зборів завдань шляхом ефективної реалізації митної справи.

Поняття "забезпечення митної безпеки" необхідно розглядати в аспектах створеної системи захищеності національних і митних інтересів держави, а також можливості та здатності за допомогою створених системних принципів забезпечити протидію можливим небезпекам у митній галузі.

Системоутворюючі ознаки митної безпеки необхідно розглядати комплексно, враховуючи і грунтуючись на розумінні того, що небезпека визначається сукупністю реальних або потенційних факторів, явищ, подій, процесів, які можуть здійснити негативний вплив і спричинити будь-яку шкоду або збиток, створити загрозу для нормального функціонування держави, у тому числі в митній галузі.

Таким чином, основними системоутворюючими ознаками, які слід вивчати, а також враховувати їх дію — пряму й опосередковану, є: митні небезпеки, виклики, загрози, ризики та як наслідок можлива або заподіяна шкода[1,2].

Важливо розглянути питання, яке становить одну з найголовніших складових у формуванні системоутворюючих ознак митної безпеки, — це визначення поняття митного ризику.

Як уже згадувалось, поняття ризикової ситуації можна визначити як поєднання, сукупність різних умов та обставин, що створюють певне середовище для того чи іншого виду діяльності і можуть призвести до реалізації певної митної загрози. Іншими словами, саме сукупність умов та обставин створює ризикову ситуацію і виступає причиною ризику.

Ризикова ситуація пов'язана зі статичними процесами. Її супроводжують одночасно три умови:

1) наявність невизначеності;

2) необхідність вибору альтернативи (при цьому варто мати на увазі, що відмова від вибору теж є різновидом вибору);

3) можливість оцінити імовірність здійснення вибраних альтернатив.

---

[1] Пашко П.В. Митна політика та митна безпека / П.В. Пашко, П.Я. Пісней // Вісник НАДУ. — 2006. — № 2. — С. 138—143.

[2] Пашко П.В. Митні інтереси та митна безпека / П.В. Пашко // Митна справа : наук.-аналіт. ж-л з питань митної справи та зовнішньоекон. діял. — 2007. — № 3. — С. 7—14.

Слід зазначити, що ризикова ситуація суттєво відрізняється від ситуації невизначеності. Ситуація невизначеності характеризується тим, що імовірність досягнення результатів подій чи рішень стосовно цих подій у принципі не має одностайної альтернативи.

Створення ризикової ситуації зумовлюється такими чинниками:

— непередбачені зміни у внутрішніх і зовнішніх умовах діяльності;

— наявність альтернативних рішень;

— імовірність виникнення збитків;

— імовірність одержання додаткового прибутку.

Названі чинники є зовнішньою характеристикою виникнення ризикової ситуації. Але управління цією ситуацією здійснюється суб'єктом, який має певні особливості, а саме: суб'єкт, що робить вибір з кількох альтернатив, має в розпорядженні об'єктивні ймовірності одержання передбачуваного результату, що ґрунтуються, наприклад, на проведених статистичних дослідженнях.

Отже, в контекст терміна "управління ризиком" необхідно вкладати, ще й такий важливий елемент, як "управління ризикованими ситуаціями". Його можна визначити як метод систематичної ідентифікації й реалізації всіх заходів, необхідних для обмеження вірогідності появи ризику.

Міжнародні й національні стратегії можуть ефективно реалізовуватися шляхом збору даних та інформації, аналізу й оцінювання ризику, а також контролю результатів. Тоді такий аналіз допомагає визначити області найбільшої схильності ризику і підтримати управлінські рішення про ефективний розподіл наявних ресурсів.

У процесі управління ризиковими ситуаціями має дотримуватись баланс між витратами і вигодами, оскільки поводитися з усіма ризиками однаково неефективно. Необхідні критерії для визначення складових припустимого або неприпустимого рівня ризику. Для ефективного процесу управління ризиком необхідні відповідні інструменти і кваліфікований персонал. Це особли-

во справедливо для систем інформаційних технологій, які дуже важливі при сьогоднішніх обсягах, швидкості і складності міжнародної торгівлі.

Враховуючи ці фактори, управління ризиком слід розглядати не як статичний процес, а як процес інтерактивного діалогу, в якому інформація безперервно оновлюється, аналізується, використовується й переглядається.

Процес управління ризиковими ситуаціями включає такі елементи:

— середовище;
— аналіз ризику;
— звернення;
— контроль.

На сьогодні від митних адміністрацій очікується максимальне сприяння у здійснені ЗЕД, водночас гарантуючи, що міжнародний рух товарів, засобів транспорту, багажу та інших товарів, які переносяться людьми, контролюються належним чином. Рівень ризику визначається в контексті національного і міжнародного набору пріоритетів для митних адміністрацій.

Пропонуємо розглянути деякі області можливого виникнення ризиків, а саме:

— чинне національне законодавство з питань митного регулювання та зовнішньоекономічної діяльності (аналізуючи чинне національне і міжнародне законодавство, можна виявити певні області виникнення ризиків, а нове законодавство або зміни в наявних правилах можуть викликати виникнення нових областей ризику);

— торговельні потоки, основні шляхи руху товарів у міждержавній площині (особливу увагу також варто приділяти виявленню або появі нових торговельних потоків, які можуть вплинути на економічну діяльність, структуру споживання або суспільну безпеку. Вони можуть викликати появу нових областей ризику, що, можливо, вимагають свого аналізу ризику);

— юридичні особи, суб'єкти ЗЕД (як правило, структури, методи роботи, репутація і фінансове становище суб'єкта ЗЕД);

— товари або вироби (наприклад, щодо яких або вже виявлені порушення, або товари схильні до можливих порушень з тих

чи інших причин (так звані товари-"прикриття"), або щодо яких можуть бути зловживання за деякими напрямами, пов'язаними з безпосереднім декларуванням, тощо);

— інші області виникнення ризику.

4.3. Аналіз та управління митними ризиками

Основними системоутворюючими ознаками митної безпеки держави, які необхідно вивчати, а також враховувати їх пряму чи опосередковану дію, є: митні небезпеки, виклики, загрози, ризики та як наслідок — ймовірна або заподіяна шкода.

Під митним ризиком розуміється вірогідність реалізації певної митної загрози з прогнозованим або непрогнозованим можливим збитком, а також її ймовірних наслідків у митній галузі.

Створення ефективної системи аналізу й управління ризиками є актуальним питанням для митної служби України, не тільки тому, що Україна прагне відповідати світовим стандартам, а в першу чергу тому, що розвиток митної справи в цьому напрямі відповідає економічним інтересам держави [1].

Проаналізувавши комплекс об'єктів регулювання ЗЕД, ми дійшли висновку, що митне регулювання має здійснюватися гнучкими, збалансованими методами, бути впорядкованим та відрегульованим відповідно до загальноприйнятих норм світової практики. Виконання в повному обсязі комплексу елементів митної справи потребує наявності методології здійснення митної справи, а також постійної оптимізації її інструментів, якими є насамперед митний контроль та митне оформлення. Також напрошується висновок, що стан економіки України напряму залежить від гнучкості застосовуваних органами доходів і зборів методів і форм регулювання ЗЕД, їх уніфікованості згідно із загальноприйнятими у світовій практиці стандартами й правилами.

[1] Пісной П. Управління митними ризиками як один із методів забезпечення митної безпеки держави / П.Я. Пісной // Вісник Нац. акад. держ. управління. — 2008. — № 2. — С. 177—186.

Для ефективного втілення у життя митної політики національним законодавством визначені місце й роль Міністерства доходів і зборів України серед органів державного регулювання ЗЕД, а також відповідні компетенція і повноваження органів доходів і зборів. Під час реалізації митної справи вони виконують завдання економічного, контрольного і правового характеру, комплексне застосування яких забезпечує здійснення митної справи.

Ретельний аналіз положень митного регулювання в Україні дозволив зробити висновок, що наявна методологія здійснення митної справи на сучасному етапі розвитку недосконала. В Україні використовуються застарілі, а іноді — неефективні процедури митного контролю. Не знайшла належного застосування низка поширених у міжнародній практиці методів і засобів захисту внутрішнього ринку тощо. Отже, на сучасному етапі розвитку Україні необхідна системна трансформація національного митного законодавства України відповідно до принципів, норм і стандартів, прийнятих у світовій практиці й апробованих протягом десятиліть у багатьох країнах світу.

Існуючі в Україні на цей час політико-правові, тарифні й нетарифні обмеження необґрунтовано перешкоджають переміщенню товарів через митний кордон України і не дають змоги повністю використовувати наявний потенціал, а недосконала система митного регулювання тільки обмежує можливості України.

Розглянемо поняття імовірності. Для теорії ймовірностей цей термін фундаментальний. Він дає змогу кількісно порівнювати події в міру їхньої можливості. Імовірністю події є визначене число, що тим більше, чим більша вірогідність події. Імовірність — це можливість одержання визначеного результату. Очевидно, що більш імовірним вважається та подія, яка відбувається частіше. Таким чином, у першу чергу поняття імовірності пов'язане з досвідченим, практичним поняттям частоти події. Виділяють суб'єктивну й об'єктивну імовірність.

Концепція об'єктивних імовірностей будується на інтерпретації поняття імовірності як граничного значення частоти при нескінченно великому числі експериментів, і оцінка імовірності

виробляється за допомогою обчислення частоти, з якою відбувається певна подія. Наприклад, частота виникнення деякого рівня втрат у процесі реалізації проекту може бути розрахована за формулою:

$$f(A) = n(A) : n, \quad (4.1)$$

де f — частота виникнення деякого рівня втрат;

n(A) — число випадків настання цього рівня втрат; n — загальне число випадків у статистичній вибірці, що включає як успішно здійснені, так і невдалі інвестиційні проекти.

Точність виміру об'єктивних імовірностей залежить від обсягу статистичних даних і можливості їхнього використання для майбутніх подій, тобто від збереження умов, у яких відбувалися минулі події.

Разом з тим, у багатьох випадках при прийнятті рішень статистичні дані про частоту появи ситуації дуже малі або взагалі відсутні. У зв'язку з цим вимірювані таким шляхом імовірності називають суб'єктивними ймовірностями ситуації. Таким чином, одного поняття імовірності для характеристики ризику недостатньо. Невизначеність припускає наявність факторів, при яких результати дій не є детермінованими, а ступінь можливого впливу цих факторів на результати не відомий; наприклад, це або неповнота, або неточність інформації.

Неякісне врахування митних загроз веде до негативних наслідків у вигляді незабезпечення митних інтересів держави. Саме в цьому визначається майбутній напрям діяльності митниць і ведеться розгляд організаційного середовища і середовища управління ризиком.

Система управління митними ризиками забезпечує здійснення ефективного митного контролю, виходячи з принципу вибірковості, заснованого на оптимальному розподілі ресурсів митної служби на найбільш важливих і пріоритетних напрямах роботи органів доходів і зборів для запобігання порушенням митного законодавства, зокрема таким:

— які мають стійкий і суспільно небезпечний характер;

— пов'язаних з ухиленням від сплати митних зборів, податків у значних розмірах;

— захист вітчизняних товаровиробників, конкурентоспроможність яких може бути під загрозою;

— також тих, що зачіпають інші важливі інтереси держави, забезпечення дотримання яких покладене на органи доходів і зборів.

Система управління ризиками дасть можливість оптимально використовувати ресурси митниць, не зменшуючи ефективності митного контролю, звільняючи при цьому більшість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності від зайвого контролю. Процедури, засновані на управлінні ризиками, допоможуть контролювати проведення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик, дозволяючи основному потоку товарів і фізичних осіб досить вільно перемішатися через митний кордон України.

Розглянувши деякі області можливого виникнення митних ризиків, перейдемо до наступних кроків. Так, одним із найважливіших питань у роботі з митними ризиками є їх профілювання. Профілювання ризиків — це засіб, за допомогою якого митниці застосовують управління ризиками на практиці.

Ключовим тут є поняття індикаторів ризиків, які можна визначити як певні критерії, що в сукупності служать практичним інструментом для вибірки й виявлення переміщень, які містять потенційну можливість порушення вимог митного законодавства. Власне, під профілем ризику прийнято розуміти визначений набір індикаторів ризику, відібраних на основі зібраної, проаналізованої й класифікованої інформації. Крім сукупності індикаторів ризику, профіль ризику характеризується також наявністю набору заходів з мінімізації ризику.

Профіль ризику найчастіше є документом, що може бути побудований різними способами (і використовуватись у документальному чи автоматизованому вигляді) та повинен містити опис області виникнення ризиків (ризикованих ситуацій), оцінку ризику, необхідні заходи з протидії ризику, терміни вжиття таких заходів. При розробці профілів ризику слід враховувати також

особливості підрозділів митного оформлення, визначитися з очікуваними результатами і критеріями оцінки ефективності вжитих заходів.

Після розробки профільні характеристики разом з іншою інформацією та оперативними даними забезпечуватимуть основу для цільового виявлення потенційних переміщень вантажів, транспортних засобів або фізичних осіб з високим рівнем ризику.

Дієва система управління ризиками — це циклічний процес, який передбачає аналіз, оцінювання ризику — формування профілю ризику — застосування профілю — моніторинг результатів застосування профілю — відповідний аналіз та реагування на зворотний зв'язок від роботи системи.

Дуже важливим є етап застосування профілів ризику під час митного контролю та митного оформлення. Від його організації залежить як прискорення митних процедур, так і одночасне забезпечення ефективного контролю за додержанням митного законодавства. Обсяг механізмів контролю, застосовуваних митницями для забезпечення дотримання законодавства, має бути пропорційний рівню оціненого ризику. Рівень ризику визначається в контексті пріоритетів підрозділів митного оформлення (забезпечення своєчасності та повноти справляння податків і зборів, перевірка дотримання заборон і обмежень чи інша специфічна область).

При здійсненні митної справи індикатори ризиків визначаються через конкретно виражені критерії вибірковості, такі як конкретний код товару, країна походження, країна відправлення товару, вартість, торговельні суб'єкти, тип транспортного засобу, мета переміщення тощо.

До найбільш вагомих індикаторів ризиків стосовно товарів належать в основному митно-тарифне регулювання (при цьому основна увага звертається на товари, які мають значні обсяги переміщення і забезпечують надходження найбільших сум митних платежів; товари, щодо яких застосовуються високі ставки ввізних та вивізних мит; товари групи "прикриття", щодо яких застосовуються низькі ставки мита і ставки, менші від тих, які застосовуються до товарів, класифікованих у тій же товарній по-

зиції та/або за своїми характеристиками і зовнішнім виглядом належать до них), походження товарів (товари, які декларуються походженням з країн, з якими Україною укладені угоди про вільну торгівлю; товари, щодо яких є інформація про відсутність виробництва або товари, виробництво яких є нехарактерним для певної країни), вартість товарів (заявлена митна вартість товарів значно відрізняється від ціни ідентичних чи подібних товарів при їх ввезенні на митну територію України або значно завищена при їх вивезенні за межі митної території України).

Стосовно індикаторів ризиків, які віднесені до діяльності суб'єктів ЗЕД, аналізуються особливості зовнішньоекономічної угоди (товари переміщуються за контрактами, відмінними від договорів купівлі-продажу; в них не наведено суттєвих умов угоди; одна зі сторін зовнішньоекономічного договору зареєстрована в офшорній зоні; учасники зовнішньоекономічного договору (контракту) мають ознаки "фірм – одноденок"), враховуються дані про попередні порушення митних правил, інформація про протиправну діяльність цих суб'єктів, їх засновників, фактичних власників тощо, отримана від правоохоронних, податкових або інших компетентних органів України та іноземних держав, а також від міжнародних організацій[1].

Застосування профілів ризику під час митного оформлення здійснюється за допомогою спеціального модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, імплементованого до автоматизованої системи митного оформлення вантажів. Основне завдання цього модуля — на підставі всіх введених до нього профілів ризику здійснити оцінювання ризику МД, поданої до митного оформлення, та видати повідомлення із вказівками необхідних заходів, яких слід ужити для перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі, котра здійснює митне оформлення та митний контроль (далі — інспектор).

---

[1] Пашко П.В. Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України. Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : зб. мат-лів наук.-практ. конф. / П.В. Пашко, П.Я. Пісной, С.С. Демченкс, В.Булана ; за заг. ред. д-ра наук з держ. управ., проф. С.А. Чукут, канд. наук з держ. управл. О.В. Загвойської. — К. : Майкроссфт, 2008. — 136 с.

Дані, які містяться в електронній копії МД та інших документах, що подаються разом з нею в електронному вигляді, перевіряються на відповідність індикаторам, що містяться в профілях ризику. Крім індикаторів, кожний профіль ризику обов'язково містить порядок обчислення ступеня ризику (під ступенем ризику тут розуміємо числове значення у визначених межах, яке показує імовірність порушення митного законодавства в конкретному випадку та, відповідно, передбачає здійснення адекватних цьому ризику заходів) та перелік форм контролю, які слід здійснити інспектору для перевірки законності даної зовнішньоекономічної операції.

Процес аналізу здійснюється в два етапи: спочатку оцінюється ризик за кожним профілем ризику, потім визначається перелік форм контролю в цілому за МД.

На першому етапі для кожного профілю ризику спочатку визначається ступінь ризику. Це число визначається по-різному в кожному профілі ризику, залежно від його особливостей. Зокрема, ступінь ризику залежить від комбінації індикаторів, які спрацювали, та їх значень. При оцінюванні значень індикаторів, за доцільності, застосовуються елементи нечіткої логіки.

Модуль аналізу ризиків має враховувати при оцінюванні ризику попередню поведінку суб'єкта ЗЕД. У базі даних митниці (в окремих випадках — централізовано, наприклад у центральній базі даних) накопичується інформація за так званими позитивною і негативною історіями.

Як показник негативна історія суб'єкта ЗЕД за профілем ризику характеризує наявність за певний період у минулому порушень митного законодавства, пов'язаних із ризиком, описаним у профілі ризику. Позитивна історія суб'єкта ЗЕД за профілем ризику характеризує наявність за певний період у минулому фактів митного оформлення, які підтвердили відсутність порушень митного законодавства, пов'язаних із ризиком, описаним у профілі.

Іншими словами, якщо суб'єкт у минулому періоді (наприклад, за останні 2 роки) порушував законодавство України з питань митної справи, і ці факти зафіксовано відповідними до-

кументами та занесено при відмові в митному оформленні до відповідних баз даних, то значення негативної історії для такого суб'єкта буде більше нуля і врахується при підрахунку ступеня ризику. Значення негативної історії залежатиме від характеру зафіксованого порушення, адже для кожного профілю ризику деякі порушення можуть бути більш вагомими, а деякі — взагалі несуттєвими.

Після перевірки усіх профілів ризику, визначення форм контролю за кожним профілем здійснюється завершальний етап – формування загального переліку форм контролю за МД з відповідними коментарями для вказівки інспектору, на що спрямована дана форма контролю.

В результаті інспектор отримує перелік форм контролю, які необхідно здійснити за даною МД, додаткову інформацію про особливості ризику чи мету форм контролю. Після виконання виданих вказівок інспектор фіксує дані про результати їх виконання — ця інформація використовується згодом для оцінювання ефективності впроваджених профілів ризику та розробки нових.

У багатьох країнах, в тому числі й розвинутих — зі значним обсягом міжнародного потоку товарів, існує практика так званого випадкового, чи відсоткового, огляду, коли митний огляд проводиться лише для певного відсотка вантажів, наприклад доглядається кожний сотий вантаж. Звичайно, такий підхід не гарантує ефективного контролю, особливо, якщо принцип відбору достатньо передбачуваний. Зараз світова практика схиляється до використання більш інтелектуальних методів відбору об'єктів перевірки — застосування управління ризиками, однак присутній і випадковий вибір.

Модуль аналізу ризиків використовує своєрідний підхід до випадкового контролю. Основна його особливість — залежність від обчисленої ризикованості зовнішньоекономічної операції. Такий підхід видається гнучким і зваженим — чим надійніший суб'єкт ЗЕД (адже при підрахунку ступеня ризику враховується його історія), тим менша ймовірність того, що його вантаж підпаде під випадкову форму контролю. Для інспектора цей підхід

зручний тим, що обрана таким чином форма контролю, хоч і випадкова, але корельована з характером можливого порушення. І щоб передбачити такий випадок, коли при аналізі конкретної МД не спрацювало жодного профілю ризику (така ситуація може бути, і вона ще не означає, що ризик відсутній), необхідно ввести елемент випадкового вибору за відсутності спрацьованих профілів ризику. У такому випадку імовірність того, що вантаж буде вибраний для митного огляду, зовсім мала.

Щоб підвищити інформативність роботи модуля аналізу ризиків, результат перевірки МД позначається відповідним кольором. Приклад цього наведено в табл. 4.3.

Важливим завданням митної служби є гнучке та диференційоване визначення індикаторів ризику на підставі існуючого практичного досвіду і науково обґрунтованих розрахунків. Щодо числових індикаторів ризиків буває досить складно визначити їх оптимальне значення. Прикладом такого індикатора найкраще служить митна вартість товару.

Таблиця 4.3.

Результати перевірки МД

Колір індикації за МД	Значення
Зелений	За МД модулем аналізу ризиків не виявлено ризику. Зелений колір означає, що в модуля аналізу ризиків немає даних щодо ризикованості зовнішньоекономічної операції. Тому рішення про проведення форм контролю за МД приймається інспектором самостійно
Жовтий	За МД модулем аналізу ризиків виявлено ризик та сформовано перелік форм контролю. Усі форми контролю передбачають здійснення документальної перевірки та інших заходів, що не потребують огляду вантажу чи транспортних засобів
Червоний	За МД модулем аналізу ризиків виявлено ризик та сформовано перелік форм контролю, які передбачають здійснення заходів, що потребують огляду вантажу чи транспортних засобів

Традиційний спосіб визначення величини ступеня ризику залежно від значення митної вартості (рис. 4.4) передбачає лінійну залежність між цими показниками з різким скачкоподібним переходом степеня ризику від 1 до 0 в точці, яка відповідає визначеному значенню митної вартості товару (на рис. 4.3 — 40 грн/кг).

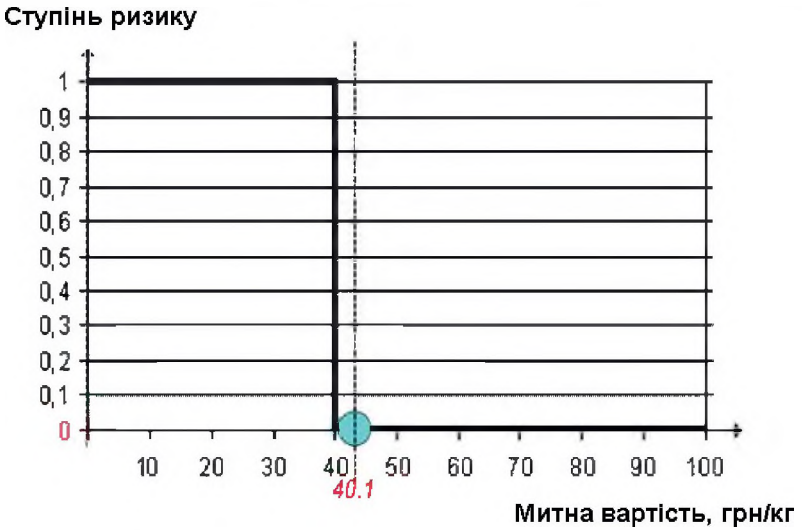

Рис. 4.4. Графік залежності ступеня ризику від митної вартості

Отже, для усіх товарів, митна вартість яких не перевищує 40 грн/кг, ступінь ризику завжди буде 1, а для товарів, митна вартість яких становить більше 40 грн/кг, ступінь ризику завжди рівний 0. В результаті митне оформлення здійснюється для товарів із митною вартістю, близькою до критичної. Для вирішення цієї проблеми використовується нечітка логіка (рис. 4.5).

При введенні нечіткої логіки для визначення ступеня ризику ризики змінюються від 0 до, наприклад, 0,5 при митному оформленні товару з митною вартістю 40,1 грн/кг. Використання нечіткої логіки при визначенні ступеня ризику дає змогу підвищити гнучкість його оцінки із застосовуванням додаткових параме-

трів, таких як позитивна і негативна історії. Так, за наявності позитивної історії ступінь ризику зменшується (рис. 4.6).

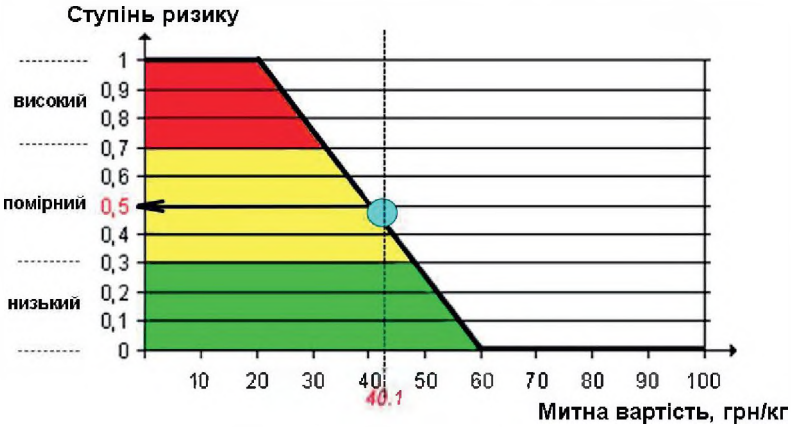

Рис. 4.5. Використання нечіткої логіки

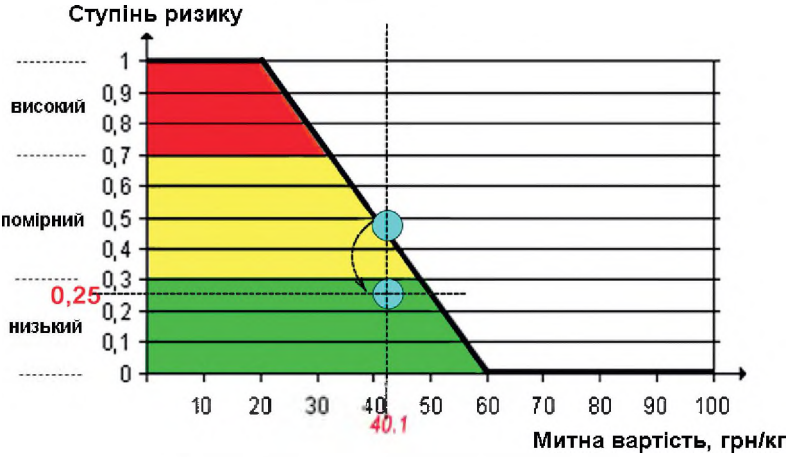

Рис. 4.6. Вплив позитивної історії

У випадку, наведеному на рис. 4.5, при позитивній історії ПІ = 0,25 ступінь ризику зменшується до 0,25. За наявності негативної історії ступінь ризику збільшується (рис. 4.7).

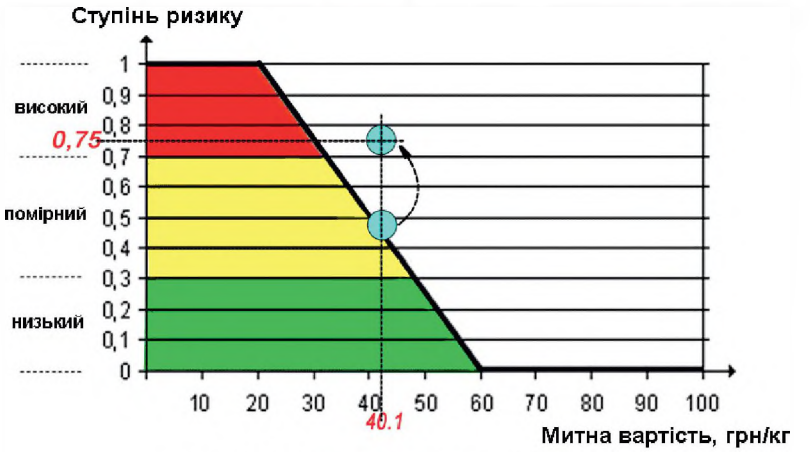

Рис. 4.7. Вплив негативної історії

У випадку, наведеному на рис. 4.6, при негативній історії HI = 0,25 ступінь ризику збільшується до 0,75. Застосування нечіткої логіки дуже зручне у випадках, коли необхідно визначити різні ступені посилення митного контролю залежно від значення певного числового індикатора ризику.

На рис. 4.8 наведено загальну схему застосування числових індикаторів ризику для випадків, коли між ступенем ризику і числовим індикатором ризику є обернена залежність (що характерно, зокрема, для контролю заниження митної вартості товарів при імпорті).

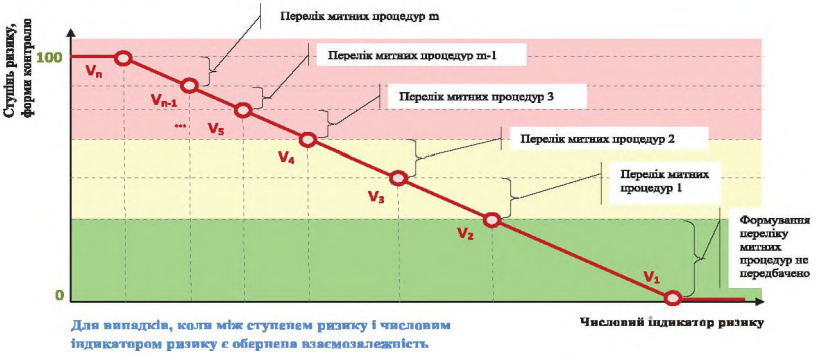

Рис. 4.8 Схема застосування числових індикаторів ризику

Точки $V - V_n$ — числові індикатори, їх значення може встановлюватися шляхом експертного визначення, використання даних митної статистики, інформації з інших джерел тощо. Залежно від того, яких значень набуває індикатор ризику, модуль аналізу ризиків формуватиме перелік відповідних митних процедур (від простіших до складніших форм митного контролю).

Отже, можна досягнути бажаної гнучкості при врахуванні таких складних індикаторів, як митна вартість товару чи інших числових індикаторів.

4.4. Механізми мінімізації впливу ризиків системі митного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю

З метою спрощення та гармонізації митних процедур постійно здійснювались заходи щодо приєднання України до основних конвенцій ВМО. Зокрема, вона приєдналась до:

— Конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур[1];

— Конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів[2];

— Конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах[3]

— Конвенції про тимчасове ввезення [4].

Приєднання до цих конвенцій дало змогу уніфікувати застосування заходів тарифного і нетарифного регулювання та про-

---

1 Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : [Конвенція Ради митного співробітництва від 18.05.1973] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА- ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www. liga.net.

2 Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів: [Конвенція від 14.06.1983 ; Рада митного співробітництва] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http:// zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=981_018.

3 Международная торговля, экономическая безопасность и таможенные преступления : учеб.-практ. пособие / Г.Г. Мокров, Р.И. Дротов. — М. : Юркнига, 2004. — 256 с.

4 Конвенція про тимчасове ввезення. [Конвенція від 26 червня 1990 року] // Офіц. вісник України. — 2004. — № 36. — 24 вересня. — Ст. 2445.

цедури державного контролю в пунктах пропуску із суміжними державами.

Приведення Митного кодексу України[5] у відповідність до Кіотської конвенції[6] сприяло:

1) підвищенню ступеня відповідності норм національного митного законодавства міжнародним стандартам;

2) усуненню розбіжностей між застосовуваними Україною та іншими країнами, які є членами Конвенції, митних правил і процедур, що можуть перешкоджати міжнародній торгівлі та іншим видам міжнародного обміну;

3) встановленню належних правил митного контролю.

На практиці це дозволило здійснити:

— суттєвий перегляд існуючої системи митних режимів;

— ширше використання електронної форми декларування;

— надання органам доходів і зборів права на здійснення митного контролю методами аудиту;

— створення законодавчих підстав для побудови та розвитку системи управління митними ризиками;

— запровадження інституту "уповноважених економічних операторів", тобто суб'єктів ЗЕД, які здійснюють експортно-імпортні операції за мінімального втручання митної служби;

— запровадження принципово нового для України інституту врегулювання адміністративних правопорушень на основі компромісу тощо.

Крім цього, приєднання України до Кіотської конвенції[7] має справити позитивний вплив на показники розвитку ЗЕД і господарської діяльності України.

Серед мінімального переліку заходів для членів ВМО у сфері забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної тор-

[5] Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

[6] Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : [Конвенція Ради митного співробітництва від 18.05.1973] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА- ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www. liga.net.

[7] Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : [Конвенція Ради митного співробітництва від 18.05.1973] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА- ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www. liga.net.

тівлі, визначених Рамковими стандартами ВМО, є заходи зі створення системи аналізу й управління ризиками з метою ідентифікації потенційних ризикових вантажів, яка повинна включати механізм оцінювання загроз, прийняття рішень і використання прикладів кращої практики, а також її автоматизації.

З метою спрощення та гармонізації митних процедур, стимулювання міжнародного співробітництва проводиться робота щодо вдосконалення та оптимізації системи органів доходів і зборів, їх структури й організації діяльності на основі загальновизнаних міжнародних норм і стандартів. Структурним підрозділом з питань аналізу ризиків та аудиту є Управління аналізу ризиків та аналітичної роботи Департамент митної справи Міністерства доходів і зборів України, до якого віднесено створення, впровадження, розвиток системи аналізу та керування ризиками.

Запровадження сучасних методів роботи на основі аналізу й управління ризиками вимагає максимального використання інформаційних технологій. Важливими пріоритетами їх використання у сфері ЗЕД є розвиток систем електронного декларування, один із ключових елементів якого – АСАУР.

В 2006 році було розроблено ПК "Інспектор-2006" з інтегрованим модулем АСАУР. Основним завданням АСАУР є обробка відомостей, занесених в електронні копії МД та оцінювання рівнів ризиків за заздалегідь сформованими критеріями (профілями ризику).

Для забезпечення і впорядкування практичного застосування системи аналізу та управління ризиками під час здійснення митного контролю й митного оформлення, підвищення ефективності роботи митних органів за рахунок упровадження методів управління ризиками із використанням інформаційних технологій за наказом «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України» від 24.05.2012 №597.

З метою визначення результативності застосування профілів ризику, усунення недоліків в організації митного контролю, заснованого на аналізі ризиків, Департамент постійно здійснює за допомогою розробленого фахівцями Департаменту модуля

"ASAUR BACKINFO" опрацювання інформації про оцінку ризику за МД, даних про результати проведення митних процедур та причини незавершення митного оформлення, яка щоденно передається митними органами за допомогою відповідного програмного забезпечення до Департаменту. Відповідно до наказу ДМСУ № 48 від 25 січня 2007 р. "Про введення в дослідну експлуатацію програмно-інформаційного комплексу "Інспектор-2006"[1]:

— з 1 квітня 2007 р. у всіх регіональних митницях, митницях розпочато дослідну експлуатацію ПІК — "Інспектор-2006";

— з 1 липня 2008 р. запроваджується ПІК — "Інспектор-2006" у всіх регіональних митницях, митницях (крім Київської регіональної митниці).

Згідно з даними зворотної інформації, отриманої за період з 1 травня 2007 р. по 1 липня 2007 р., профілі ризику спрацювали за 10 624 МД, з них відмовлено в митному оформленні за 430 МД. Зворотна інформація про 274 ВМД містила причину — незавершення митного оформлення. Слід зазначити, що з цих 274 ВМД у 210 випадках характер порушення і мета форм контролю, виданих АСАУР, збігаються. Найчастіше причина незавершення митного оформлення — заниження митної вартості при імпорті (134 МД) і неправильна класифікація, яка могла призвести до зменшення платежів (54 ВМД), та невідповідність опису товару заявленому, що не могло призвести до зменшення платежів (14 МД).

Селективність впроваджених профілів ризику за цей період становила 4,69 %. Такий показник селективності профілів ризику відповідає кращим європейським стандартам, де цей показник становить 4—7 %. Враховуючи, що аналіз зворотної інформації здійснювався за період дослідної експлуатації, а кількість впроваджених профілів ризиків є незначною, показник селективності в подальшому можливо дещо збільшиться. За результатами аналізу інформації про спрацювання профілів ризиків протягом 2008 р. встановлено, що селективність упроваджених профілів ризиків

[1] Про введення в дослідну експлуатацію програмно-інформаційного комплексу "Інспектор-2006": [Наказ Державної митної служби України від 25.01.2007 № 48] / Державна митна служба України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.cus-toms.gov.ua/dmsu/control/uk/doccatalog/list?currDir=295501.

за цей період становила 10,9 %, зокрема 16,2 % — для імпортних декларацій і 1,9 % — для експортних.

Одним із методів оцінювання результативності застосування АСАУР є обчислення частки декларацій, за якими після опрацювання АСАУР було відмовлено в митному оформленні. Так, зокрема, за 9 місяців 2008 р. 10,3 % (або 15 тис. МД) з усіх декларацій, які підпали під профілі ризиків, було відмовлено в митному оформленні.

За даними ЄАІС та зворотної інформації про роботу АСАУР, у 2008 р. за результатами застосування АСАУР шляхом коригування митної вартості митні платежі було збільшено на 129 млн грн. За даними звітності регіональних митниць, у 2008 р. за результатами застосування АСАУР було здійснено 281 коригування класифікації товару (митні платежі було збільшено на 351 тис. грн); 7 коригувань країни походження товару (митні платежі було збільшено на 94 тис. грн); складено 18 протоколів про порушення митних правил (загальна вартість предметів правопорушень склала 414 тис. грн, сума штрафів — 10 тис. грн). Загальну селективність профілів ризиків у 2009 р. подано в табл. 4.4.

Одним зі способів оцінювання результативності АСАУР є аналіз МД, після опрацювання яких було здійснено відмову в митному оформленні. Зазначимо, частка "відмовлених" МД у 2009 р. сягала 13,1 %. Нами розраховані показники результативності застосування ризиків в АСУР, зокрема шляхом зіставлення результатів "відмовлених" МД та МД, за якими було здійснено митне оформлення товарів. Суми митних платежів у 2008—2009 рр. наведені в табл. 4.5.

З метою запобігання заниження митної вартості товарів при митному оформленні Департаментом розроблено і з 16 березня 2007 р. введено в дію профіль ризику "Контроль з метою недопущення заниження митної вартості товарів згідно з ціновими індикаторами, визначеними Держзовнішінформом (імпорт)". Для перевірки спрацювання цього профілю ризику на місцях створено територіальні групи оперативного реагування у складі представників митних органів із залученням представників інших органів виконавчої влади.

За результатами проведених у період з 10 по 24 травня 2007 р. в зонах діяльності Південної, Київської, Центральної регіональних, Приморської, Дніпропетровської та Бориспільської митниць спеціальних заходів щодо взаємодії податкових і митних органів з питань контролю за обігом товарів, загальна кількість спрацювань за означеним профілем ризику становила 1235 МД (3,7 % від кількості оформлених МД), митна вартість товарів збільшена на суму понад 6,5 млн грн, додатково стягнуто митних та інших обов'язкових платежів на суму понад 3 млн грн. За результатами спрацювання цього профілю ризику в період з 11 червня по 1 липня 2007 р. в усій митній системі митна вартість товарів збільшена за 648 МД на суму 40,9 млн грн, додатково стягнуто митних та інших обов'язкових платежів на суму понад 8 млн грн [1].

Запровадження системи аналізу та управління ризиками під час здійснення митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів насамперед потребує переходу на нову систему їх організації. Тому існує нагальна потреба у приведенні діючих нормативних актів, якими визначені технології митного контролю та порядки здійснення митного оформлення товарів і транспортних засобів, у відповідність до принципів організації митної справи, закріплених Рамковими стандартами ВМО.

Особливої актуальності набуває це питання в умовах реформування Державної митної служби України та Державної податкової служби України шляхом створення Міністерства доходів та зборів України, а саме актуалізується необхідність наукового обґрунтування подальших досліджень щодо вдосконалення системи управління ризиками в сфері митного та податкового законодавства. Зауважимо, що серед пріоритетних напрямів функціонування новоствореного міністерства є концентрація всіх функцій, пов'язаних із формуванням дохідної частини бюджетної системи України та позабюджетних фондів.

---

[1] Док. TAXUD/629/2000-EN завершальний, "Митниця-2007", Європейська комісія, генеральний директорат союзу по податках і митницях, митна політика, модернізація і контроль митниць. — Брюссель, 21 листопада 2002 р., Група робочих методів [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.liga- zakon.ua.

Таблиця 4.4.

Загальна селективність профілів ризиків (помісячно станом на 2009 р.)

Період		Імпорт			Експорт			Загальна		
Місяць	Рік	Оформлено ВМД	Кількість ВМД, за якими АСАУР було сформовано перелік форм контролю	Селективність, %	Оформлено ВМД	Кількість ВМД, за якими АСАУР було сформовано перелік форм контролю	Селективність, %	Оформлено ВМД	Кількість ВМД, за якими АСАУР було сформовано перелік форм контролю	Селективність, %
Січень	2009	64 810	5 924	9,1	54 008	626	1,2	126 918	7 845	6,2
Лютий	2009	52 462	8 283	15,8	42 376	883	2,1	102 972	11 552	11,2
Березень	2009	61 021	8 306	13,6	46 393	978	2,1	116 731	12 752	10,9
Квітень	2009	62 160	9 270	14,9	48 611	1 157	2,4	119 460	14 040	11,8

Продовження таблиці 4.4.

Травень	2009	57 790	8 186	14,2	46 091	1 179	2,6	112 147	12 734	11,4
Червень	2009	64 661	10 056	15,6	50 990	1 287	2,5	123 752	15 321	12,4
Липень	2009	73 960	12 973	17,5	57 297	1 418	2,5	139 559	19 383	13,9
Серпень	2009	64 810	11 013	17,0	54 008	1 200	2,2	126 918	17 606	13,9
Вересень	2009	71 766	8 200	11,4	59 561	1 457	2,4	140 031	16 422	11,7
Жовтень	2009	74 613	9 590	12,9	62 682	1 456	2,3	146 506	19 463	13,3
Листопад	2009	71 663	11 205	15,6	60 850	1 461	2,4	141 974	31 447	22,1
Грудень	2009	77 131	12 464	16,2	59 117	1 337	2,3	145 079	36 107	24,9

Таблиця 4.5.

Порівняльна таблиця помісячної оцінки показників результативності застосування АСАУР у 2008—2009 рр.

Місяць	Оцінка збільшення суми митних платежів за результатами застосування АСАУР, млн грн	
	2008 р.	2009 р.
Січень	5,3	9,6
Лютий	7,8	22,4
Березень	8,1	12,9
Квітень	7,7	15,3
Травень	10,6	17,9
Червень	9,9	18,8
Липень	10,9	19,7
Серпень	17,2	18,2
Вересень	14,4	19,9
Жовтень	20,2	24,8
Листопад	24,0	22,5
Грудень	14,5	32,3
Разом	150,7	234,3

Позитивним моментом реформування податкової та митної системи є створення єдиного державного органу, який буде відповідати за реалізацію податкової та митної системи, в тому числі управління митними та податковими ризиками. Слід зазначити, що світові інтеграційні процеси потребують нового наукового

переосмислення та розробки ефективних шляхів удосконалення податкової та митної політики, які враховуватимуть сучасні фактори розвитку економічних систем. Практика функціонування податкових та митних служб розвинутих країн світу свідчить про використання ризику як головного інструмента, що дозволяє податківцям та митникам відмовлятися від тотальних перевірок та сконцентрувати свою увагу тільки на недобросовісних платниках податків та суб'єктах зовнішньоекономічної діяльності. Тому створення управління аналізу ризиків та аналітичної роботи Департаменту митної справи Міністерства доходів і зборів України дозволить підвищити ефективність управління ризиками на рівні держави.

Для підвищення ефективності застосування системи аналізу та управління ризиками при здійсненні митного контролю й митного оформлення є доцільним:

— удосконалення технологій митного контролю та порядків митного оформлення товарів і транспортних засобів;

— удосконалення роботи структурних підрозділів Міністерства доходів і зборів України в напрямі поліпшення аналітичної складової їх роботи і наповнення АСАУР профілями ризиків;

— забезпечення дотримання Порядку застосування АСАУР під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням;

— здійснення подальшої інтеграції наявних внутрішніх баз даних до АСАУР (база порушників митних правил тощо) і баз даних інших органів державної влади та міжнародних організацій;

— накопичення й використання в АСАУР інформації про суб'єктів ЗЕД – резидентів України, в результаті документальної перевірки яких були виявлені факти порушення митного законодавства;

— накопичення й використання в АСАУР даних про фіктивних суб'єктів ЗЕД – резидентів і нерезидентів.

Підсумовуючи наведене вище, можемо констатувати, що Україною виконані зобов'язання щодо приведення митного законодавства у відповідність до Угод ГАТТ/СОТ, що підтверджується і фактичною відсутністю запитань на останніх раундах перего-

ворів. Однак основною проблемою, що потребує врегулювання, є імплементація в національне законодавство положень Конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур[1]. Заходами, які необхідно реалізувати для мінімізації впливу ризиків у митному регулюванні ЗЕД України, є:

— створення уніфікованої інформаційно-технічної системи реалізації митної справи;

— прискорення затвердження на державному рівні програми створення в Україні "Електронної митниці", яка об'єднає новітні інформаційно-комунікативні технології та сукупність механізмів їх застосування, а також окремої бюджетної програми її реалізації;

— впровадження системи попереднього інформування, як фактора підвищення ефективності функціонування системи управління ризиками;

— створення системи наскрізного контролю (від подання попередньої інформації і декларації на товари до здійснення митного контролю після випуску) з метою скорочення часу здійснення митних операцій і, як наслідок, формування сприятливих умов для розвитку зовнішньої торгівлі;

— затвердження вимог до обов'язкового подання до митного оформлення документів в електронному вигляді;

— надання суб'єктам ЗЕД можливості використати місця єдиного електронного доступу для оформлення зовнішньоекономічних операцій;

— надання права митниці діяти як єдине вікно для обміну електронною інформацією між усіма органами і суб'єктами, задіяними в зовнішньоекономічних операціях (у тому числі з так званими "третіми" країнами);

— прийняття міжнародного документа щодо можливості обміну митними органами ЄС та України персоніфікованою інформацією виключно в митних цілях.

---

[1] Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : [Конвенція Ради митного співробітництва від 18.05.1973] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.liga.net.

— підтримання ініціативи ВМО щодо створення в Україні Регіонального центру зі зміцнення інституційних спроможностей митних адміністрацій та навчального центру ВМО;

— створення цілісної інфраструктури реалізації митної справи і системи оцінювання її результативності та часу здійснення;

— затвердження умов створення "сухих" портів та визначення вимог до митних операторів, які будуть проводити в них митне оформлення;

— введення ліцензування умов діяльності підприємств, які здійснюють декларування на підставі договору;

— надання законодавчих повноважень формувати регістри учасників ЗЕД, що здійснюють митне оформлення;

— проведення додаткової деталізації товарів за межами національного класифікатора під митні цілі;

— доповнення переліку суб'єктів судово-експертної діяльності експертними підрозділами (митними лабораторіями);

— здійснення дій для отримання запрошення стати Договірною стороною Конвенцій про спрощення формальностей у торгівлі товарами і Конвенції про спільну транзитну процедуру, а також забезпечення інформування країн ЄС про запровадження в Україні форм митної декларації, що відповідають європейським.

РОЗДІЛ 5.
ВСЕСВІТНЯ МИТНА ОРГАНІЗАЦІЯ ЯК ІНСТИТУТ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ

5.1. Характеристика регулятивних цілей та основних завдань Всесвітньої митної організації

Міжнародні договори з питань митного регулювання змінюють функції митних органів, впливають на процеси їх організації і всієї системи митного регулювання. Особливо яскраво це виявляється в Україні, яка здійснює входження в глобальну систему міжнародної торгівлі.

На національному рівні митна справа впливає на забезпечення захисту економічних інтересів і безпеки країни. Організація і гармонізація роботи національних митних служб – важливий елемент міжнародної діяльності. Відповідно, ефективне функціонування митної системи будь-якої держави безпосередньо залежить від її участі у процесах міжнародного митного співробітництва та додержання існуючих у цій галузі міжнародних норм і стандартів.

Як показують результати проведених нами досліджень[1], митна система кожної країни формувалась окремо, під впливом різноманітних економічних, історичних і національних чинників, характерних для даної країни. Внаслідок цього між державами дуже часто виникають непорозуміння з питань митної справи. Тому виникла об'єктивна необхідність розробки світових митних стандартів спрощення і гармонізації митних процедур, які б забезпечували безпеку і зручність мережі міжнародної торгівлі та сприяли побудові міцної митної системи.

З розвитком співробітництва між країнами та збільшенням обсягів торгівлі між ними виникла необхідність створення орга-

[1] Бережнюк І.Г. Митне регулювання України: національні та міжнарсдні аспекти : монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.

нізації, яка б регулювала ці відносини на міжнародному рівні та давала практичні рекомендації щодо їх здійснення, встановлювала відповідний баланс між національними, регіональними та міжнародними потребами в галузі МС.

Дослідження цілей створення та діяльності Всесвітньої митної організації (ВМО), переваг від участі у цій організації є необхідною умовою формування рекомендацій та пропозицій щодо пристосування митної системи України до її вимог.

Створення і розвиток ВМО можна поділити на декілька етапів. Класифікаційною ознакою, на нашу думку, необхідно вважати організаційно-управлінські цілі.

Перший період можна назвати етапом заснування.

У 1947 р., в період створення ГАТТ, почав функціонувати створений тринадцятьма західноєвропейськими державами Митний комітет з метою порівняльного дослідження різних аспектів митної справи, в тому числі митних процедур у країнах-учасницях, уніфікації цих процедур, створення єдиної товарної номенклатури, а також прийняття єдиних правил митної оцінки товарів. Наприкінці 1950 р. було підготовлено три проекти конвенцій, які стали основою сучасного міжнародного митного права. Одна з них стала засновницьким актом найбільшої міжнародної організації з митних питань – Конвенція про створення Ради митного співробітництва (Customs Cooperation Council) (РМС)[2], підписана в Брюсселі 15 грудня 1950 р. Вона набула чинності 4 листопада 1952 р., і ця дата є початком відліку діяльності РМС[3].

Другим є етап діяльності РМС в напрямку уніфікації митних систем.

Метою утворення РМС було не тільки створення виконавчого апарату, необхідного для дії конвенцій, розроблених під егідою організації, створеної заради співпраці держав з митних питань. Організація наділена досить широкими повноваженнями, щоб, як зазначається в засновницькому акті, "забезпечити якомога вищий рівень узгодженості та уніфікованості їх митних систем та

[2] Міжнародна конвенція про створення Ради митного співробітництва від 4.11.1952. Ст. 8. // http: www.liga.kiev.com

[3] Там же.

посилити вивчення проблем, які виникають під час розвитку та покращення митної технології і митного законодавства"[1].

Діяльність Ради почалася першою сесією в Брюсселі (1953). На першому засіданні були присутні представники 17 держав – членів Ради, в тому числі: Австрії, Бельгії, Франції, Німеччини, Греції, Іспанії, Швеції, Швейцарії, Туреччини, Великої Британії, Північної Ірландії. У 1961 р. в Раді нараховувалось 29 держав, у 1971 – 66, 1981 – 93, 1986 – 97, 1987 – 103, 1997 – 132 держави[2].

Під егідою РМС було прийнято такі універсальні міжнародні договори, як Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція 1973 р.)[3], Митна конвенція про карнет АТА для тимчасового ввезення товарів (Конвенція АТА 1961 р.), Міжнародна конвенція про опис і кодування товарів 1983 р., Стамбульська конвенція про тимчасове ввезення 1990 р., Міжнародна конвенція про взаємне адміністративне сприяння в недопущенні, розслідуванні і припиненні митних правопорушень (Конвенція Найробі 1977 р.) та багато інших.

ВМО[4] нараховує 175 держав-учасниць, тому інколи її називають Організацією Об'єднаних Націй з митних питань.

У сучасних умовах інтернаціоналізації та глобалізації кожна країна прагне розширити свої зовнішньоекономічні зв'язки та сприяти розвитку зовнішньої торгівлі з усіма країнами світу. Важливу роль у цьому процесі відіграє митна справа.

ВМО з моменту її створення працює над гармонізацією та уніфікацією митних систем, удосконаленням митного законодавства, розвитком міжнародної співпраці. Рекомендації ВМО спрямовані на створення такої митної системи, яка була б пристосована до цих умов та ефективно діяла. Саме тому участь кожної країни в цій організації дуже важлива для становлення і

[1] Міжнародна конвенція про створення Ради митного співробітництва від 4.11.1952. Ст. 8. // http: www.liga.kiev.com

[2] Пашко П. Таможенная политика — политика защиты государства / П.В. Пашко, В.П. Гордеева // Таможенная параллель. — 1998. — 25 октября.

[3] Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : [Конвенція Ради митного співробітництва від 18.05.1973] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА- ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www. liga.net.

[4] Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс] . – Режим доступу:http://www.wcoomd.org/.

подальшого розвитку її митної системи, впровадження у практику митної служби багатого міжнародного досвіду, а дослідження переваг участі у ВМО має особливу гостроту й актуальність.

Вищим органом ВМО є Рада, яка складається з представників держав-учасниць. Члени Ради мусять надавати на її запит будь-яку інформацію і документи, необхідні для здійснення нею своїх функцій, за умови, що жодному з членів не доведеться надавати секретну інформацію, розкриття якої зашкодить застосуванню його законів чи в інший спосіб суперечитиме державним інтересам або зачіпатиме законні торговельні інтереси будь-якого підприємства, як державного, так і приватного[5]. Делегації країн-учасниць, як правило, представлені керівниками національних митних служб. За роботою Ради також можуть спостерігати представники урядів, які не є її членами. Рішення сесії приймаються 2/3 голосів присутніх членів ВМО, які мають право голосу[6].

Рада на своїй сесії щорічно обирає Голову з числа делегатів, які направляються країнами-учасницями, і не менше двох його заступників. Специфічна діяльність відобразилася в організаційній структурі ВМО (рис. 5.1).

Секретаріат ВМО очолює Генеральний секретар, який обирається членами організації строком на п'ять років. Керівництво ВМО здійснюється Радою, на засідання якої щороку збираються всі керівники митних адміністрацій країн-членів ВМО. Для керівництва роботою Ради обирається Головуючий. Стратегією розвитку організації, а також її тактичними задачами займаються Політична комісія та Фінансовий комітет. Інші комітети ВМО, як Комітет з гармонізованої системи, Постійний технічний комітет, Технічний комітет з митної вартості, Технічний комітет з правил походження, Комітет з інституціонального розвитку та Робоча група з системи рамкових стандартів (SAFE) створюють необхідну платформу для розвитку інструментів та обміну передовим досвідом в рамках компетенції митних служб.

---

[5] Митне право України : навч. посібник / за заг. ред. В. В. Ченцова. – К. : Істина, 2007. – 283 с.

[6] Основи митної справи / О. П. Гребельник. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 600 с.



Рис. 5.1. Структура Всесвітньої митної організації

Генеральна політична комісія (далі – Комісія) заснована у 1978 р. До її повноважень входить обговорення важливих питань функціонування і розвитку світової митної системи, які в подальшому виносяться на розгляд Ради: розроблення, впровадження і поновлення міжнародних конвенцій та інших правових інструментів у галузі митної справи, застосування резолюцій ВМО з безпеки та спрощення міжнародної торгівлі, стратегія підвищення потенціалу митних служб, питання Гармонізованої системи.

Членство в Комісії обмежене 24 представниками, з яких 17 представників держав-членів обираються на регіональній основі з найбільш активних членів конкретного регіону, а місця інших 7 членів обіймають Голова Ради та його заступники.

Рішення Комісії, що потребують фінансування, перед їх розглядом на сесії Ради передаються Фінансовому комітету, який є виборним органом, формується загальним голосуванням членів ВМО на її сесіях у складі 17 членів.

Комітет має такі завдання: здійснювати контроль за правильністю фінансових витрат коштів ВМО її Генеральним секретарем та особами, яким він має право передоручати підписувати фінансові витратні документи Секретаріату ВМО; готувати фінансові документи (у прибуткових і витратних частинах) до сесії ВМО про розміри фінансових щорічних внесків до ВМО від країн-членів та про витрати за напрямами діяльності ВМО на наступний рік [1]. Розмір внесків відповідає системі внесків в ООН. Внески держав-учасниць становлять: США – 25 %, Японія – 17, Німеччина – 8, Італія – 5, Франція – 5, Велика Британія – 4, Канада – 3, Іспанія – 2, Україна – 1,72 % [2].

На виконання цілей організації Рада може створювати комітети, які, у свою чергу, можуть мати підкомітети, а також утворювати для своїх потреб передсесійні або постійно діючі робочі групи.

Робочими органами РМС є так звані технічні комітети. Їх п'ять: Постійний технічний комітет, який включає Підкомітет управління інформацією; Комітет з боротьби проти шахрайства,

---

[1] Митне право України : навч. посібник / за заг. ред. В. В. Ченцова. – К. : Істина, 2007. – 283 с.

[2] Основи митної справи / О. П. Гребельник. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 600 с.

Комітет з Гармонізованої системи опису та кодування товарів, який включає Підкомітет з перегляду Гармонізованої системи та Науковий підкомітет; Технічний комітет з митної вартості; Технічний комітет з правил походження товарів.

Серед робочих органів головним слід вважати Постійний технічний комітет, який працює над митними технологіями. До митних технологій належить усе, що стосується вивчення і визначення практичних заходів для досягнення встановленої мети – гармонізації та уніфікації митних систем.

Постійний технічний комітет утворюється з представників усіх країн – членів організації. Кожна з них може призначити в комітет своїми представниками одного делегата і одного або кількох заступників. Згідно зі ст. X Конвенції представники повинні бути посадовими особами зі спеціальними знаннями з питань митної практики, при них можуть бути експерти. Постійний технічний комітет скликається не менше чотирьох разів на рік. Комітет розробляє методи спрощення та гармонізації митного законодавства і процедур. Найважливішим результатом роботи комітету залишається розроблена ним Міжнародна конвенція зі спрощення і гармонізації митних процедур. До того ж комітет проводить порівняльні дослідження, видає словник міжнародних митних термінів, розробляє проекти міжнародних митних конвенцій і надає рекомендації зі спрощення та гармонізації митних процедур.

Постійно діючим виконавчим органом Ради є Генеральний секретаріат, розміщений у Брюссельській штаб-квартирі організації. У структурі цього органу: Генеральний секретар, його заступник, директори департаментів з номенклатури і класифікації, з митної техніки, з митної оцінки і їх заступники. Це керівна ланка. Посадові особи обираються в Секретаріат за контрактом на 5 років.

Враховуючи кількість держав-членів та їх широке географічне представництво, а також з метою ознайомлення з потребами всіх членів у 1984 р. організацією було прийнято рішення про застосування системи регіонального представництва, що можна вважати початком етапу регіоналізації РМС.

Грунтуючись на цілому спектрі чинників, таких як робоча мова, географічна наближеність, вже існуючий порядок регіо-

нальних структур інших міжнародних організацій, було прийнято рішення про заснування шести робочих регіонів Ради, а саме: Східна і Південна Африка; Західна та Центральна Африка; Північна Америка, Близький та Середній Схід; Далекий Схід, Південна та Південно-Східна Азія, Австралія і Тихоокеанські острови; Північна, Південна, Центральна Америка і Карибський басейн; Європа. Україна входить до складу регіону Європи, як і інші нові незалежні держави, що утворились після розпаду СРСР.

Митна діяльність спрямована на захист суспільства та боротьбу з міжнародною організованою злочинністю, яка базується на принципах управління ризиками. У зв'язку з цим митні органи задіяні в широкому спектрі дій, які стосуються обміну інформацією, боротьби з комерційною фальсифікацією, підробок, контрабанди товарів з високим податком (особливо сигарет і алкоголю), торгівлі наркотиками, викрадених транспортних засобів, підробки грошей, електронної злочинності, контрабанди зброї, ядерних матеріалів, токсичних відходів і зброї масового знищення. Примусова діяльність також націлена на захист інтелектуальної і культурної власності та забезпечення безпеки різновидів рослин і тварин. Отже, основна діяльність ВМО спрямована на надання країн-членам допомоги у досягненні найбільш ефективного здійснення процедур митного оформлення, організації роботи митних адміністрацій [1].

З метою допомоги своїм членам, підвищення ефективності їх примусових зусиль і досягнення балансу між контролем і сприянням, ВМО розробила всебічну технічну допомогу і навчальну програму. Крім того, вона створила Регіональні відомчі органи зв'язку (RILOs), які підтримуються глобальною базою даних, мережею митної діяльності (CEN) для полегшення обміну інформацією та її використання.

ВМО також розвинула інструменти для міжнародної співпраці у формі Протоколу про зміни до ст. 18 Конвенції Найробі, самої Конвенції Найробі, які передбачають взаємну адміністративну допомогу в запобіганні, розслідуванні і покаранні за митні правопорушення, і Йоганнесбурзької угоди, яка передбачає вза-

[1] Carr, CM & Crum, MR 1995, 'The U.S. Customs Modernization and Informed Compliance Act: Implications for the logistics pipeline', International Journal of Logistics Management, vol. 6, no. 2, pp. 67-82.

ємну адміністративну допомогу з митних питань. Тому Програма управління і контролю ВМО прагне просувати ефективні примусові методи і заохочувати співпрацю серед її Членів та з її різноманітними компетентними партнерами.

Запропоновані нами етапи розвитку і класифікацію основних управлінських результатів ВМО наведено в табл. 5.1.

Таблиця 5.1.

Етапи розвитку управлінського впливу Всесвітньої митної організації

Період	Основні цілі	Кількість країн-учасниць	Основні управлінські результати
Етап заснування (1947–1952)	Порівняльний аналіз митної справи в країнах-учасницях, уніфікація митних процедур, створення єдиної товарної номенклатури, прийняття єдиних правил митної оцінки товарів	13 держав – членів Ради	Конвенція про створення Ради митного співробітництва
Етап уніфікації (1953–1984)	Створення виконавчого апарату, забезпечення узгодженості та уніфікованості митних систем і вивчення проблем розвитку та покращення митних технологій і митного законодавства	1953 – 17 держав –членів Ради, 1961 – 29, 1971 – 66, 1981 – 93	Конвенція АТА 1961 р., Кіотська конвенція 1973 р., Конвенція Найробі 1977 р., Міжнародна конвенція про опис і кодування товарів 1983 р.
Етап регіоналізації (1984–2001)	Впровадження системи регіонального представництва ВМО	1986 – 97, 1987 – 103, 1997 – 132	Стамбульська конвенція 1990 р. Заснування шести робочих регіонів Ради: – Східна і Південна Африка; – Західна та Центральна Африка; – Північна Америка, Близький та Середній Схід; – Далекий Схід, Південна і Південно-Східна Азія, Австралія і Тихоокеанські острови; – Північна, Південна, Центральна Америка та Карибський басейн; – Європа

Продовження таблиці 5.1.

Етап безпеки (2001– до цього часу)	Посилення антитерористичного контролю на кордонах без негативного впливу на міжнародну торгівлю	2001 – 171, 2008 – 174	Йоганнесбурзька конвенція 2003 р., Рамкові стандарти безпеки 2005 р.

Щороку члени ВМО розробляють Стратегічний план, який є основою їх діяльності на наступний рік. У контексті нинішнього Стратегічного плану основні пріоритети будуються на безпеці й допомозі міжнародній мережі торговельного постачання[1]. Це такі пріоритетні завдання як: забезпечення безпеки глобальної мережі міжнародної торгівлі; боротьба з митною комерційною фальсифікацією, з контрабандою тютюну і сигарет, з порушенням прав інтелектуальної власності, з відмиванням грошей, з корупцією в митних органах; сприяння обміну інформацією між митними органами та спрощенню і гармонізації торгівлі; застосування інформаційних та комунікаційних технологій у роботі митних органів; партнерство в митному академічному дослідженні і розвитку; організація розвитку інституційних спроможностей.

Проведене нами дослідження завдань ВМО дало змогу відстежити наступні закономірності[2].

У червні 2003 р. ВМО прийняла ряд заходів, які забезпечують стійку структуру найкращих міжнародних методів і стандартів для використання її Членами в забезпеченні безпеки міжнародної торгівлі, для полегшення чесної торгівлі з урахуванням їх національних вимог. Заходи розроблено у відповідь на міжнародне занепокоєння щодо використання мережі торговельного постачання для перевезення зброї масового знищення.

---

1 Matsudaira, T - T 2007, 'Trade facilitation, Customs and the World Customs Organisation: Introduction to WCO Trade Facilitation Instruments', Global Trade and Customs Journal, vol. 2, no. 6, pp. 243-254.

2 Кредісов А. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні А. Кредісов, І. Бережнюк // Журнал європейської економіки. – 2009. – № 2. – С. 168–190.

Важливим напрямом роботи ВМО є боротьба з митною комерційною фальсифікацією, яка стала проблемою не тільки країн, що розвиваються, але й розвинутих країн. Для того, щоб ефективно відвернути і виявити комерційну фальсифікацію, митницям необхідно використовувати стратегічний багатогранний підхід, включаючи побудову єдиної митної системи і міжнародну співпрацю.

Глобальною проблемою XXI ст. стала контрабанда тютюну і сигарет, яка продовжує зростати, незважаючи на діяльність урядів[1]. Торгівля підробленими сигаретами – це інший бік проблеми і відносно нова кримінальна тенденція. ВМО співпрацює з регіональними і міжнародними організаціями з метою виявлення найкращих стратегій діяльності для протистояння цій проблемі, включаючи спільні проекти митної діяльності.

Порушення прав інтелектуальної власності зараз стосується всього, що виробляється і має комерційне значення. Велика кількість підробок являє собою серйозну загрозу здоров'ю і безпеці суспільства. Це явище не обмежене підробкою тільки товарів: під загрозу потрапляють усі види прав. Патенти, проекти і моделі, авторське право стають об'єктами нападів, а виявити нападників усе важче. Митні адміністрації відіграють і важливу законодавчу роль, забезпечуючи ефективний захист від ризику порушень прав інтелектуальної власності.

Митна адміністрація виконує важливу функцію у фінансовій галузі, але у зв'язку з тим, що імпортне мито знижується, все більшого значення набуває місія захисту суспільства і вирішення торговельних спорів, а також досягнення справедливого і рівного міжнародного ринку.

Сучасним митним адміністраціям доводиться мати справу з дуже широким колом порушень та фальсифікацій, зокрема незаконним обігом наркотиків, ядерними та отруйними матеріалами, предметами культурної спадщини, а також товарами, перевезення яких є порушенням законодавства про захист прав інтелектуальної власності. Це ставить митницю на передній план у бо-

[1] Holloway S. 'The transition from eCustoms to eBorder management' / S. Holloway // World Customs Journal. — 2009. — Vol. 3. — No. 1. — Pp. 13—25.

ротьбі з фальсифікацією. 90 % випадків конфіскації підроблених товарів в Європі і більш ніж 70 % у всьому світі припадає на митні органи. Тому ВМО приділяє велику увагу саме порушенням прав інтелектуальної власності. Митні органи можуть досягти ефективності своїх дій, маючи доступ у світовому масштабі до комерційних даних та стратегічної інформації, необхідної для виявлення підроблених товарів.

Митна діяльність стала бурхливо розвиватись за останні десятиріччя, що викликано швидким зростанням обсягів міжнародної торгівлі і транспортних засобів[2], розширенням і зміцненням транскордонної організованої злочинності, а віднедавна й тероризму. Це призвело до усвідомлення митними адміністраціями необхідності національної і міжнародної співпраці. Співпраця з іншими митними адміністраціями, із законними бізнес-структурами та з іншими національними гілками влади – передумова створення належного законодавчого середовища в митній справі. Велика частка цієї співпраці належить обміну інформацією. Інформація – основа управління ризиками, тепер загальновизнана як найкращий підхід до митного контролю в сучасній практиці міжнародного бізнесу. ВМО намагається покращити процес обміну інформацією між митними органами[3], зокрема через створення регіональних відомчих органів зв'язку (RILOs) та Мережі митної діяльності (CEN). Інші види діяльності ВМО в цьому напрямку – це видання документів або довідників для країн-членів, а також співпраця та обмін інформацією з іншими законодавчими організаціями.

У 2001 р. ВМО надала "Рекомендації Ради митного співробітництва з питань розвитку та зміцнення ролі митних адміністрацій у боротьбі з відмиванням грошей та поверненням прибутку злочинців". Виправлені рекомендації щодо боротьби з відмиванням грошей, в яких було переглянуто роль митних адміністрацій у боротьбі проти відмивання грошей та розширено коло заходів

[2] Bolhcfer, C-E 2008, 'Trade Facilitation – WTO Law and Its Revision to Facilitate Global Trade In Goods', World Customs Journal, vol. 2, no. 1, pp. 31-40.

[3] Baioni, P & Bhatia, D 2005, Customs Information systems Implementation: aspects for consideration, ISG Staff Working Papers, No. 5, April, Information Solutions Group, World Bank, Washington, DC.

щодо боротьби з фінансуванням тероризму[1], прийнято Радою ВМО у 2005 р. ВМО бере активну участь у програмах Інтерполу, Європолу тощо, щоб боротися з глобальною проблемою відмивання грошей.

У ВМО є окремий орган, який працює над спрощенням і гармонізацією митних процедур – Директорат спрощення та процедур. З метою виконання своїх повноважень Директорат, співпрацюючи з країнами – членами ВМО, розробляє міжнародні стандарти, які стосуються всіх аспектів торгівлі. Головним інструментом у цій сфері є Конвенція Кіото[2].

Рекомендації, прийняті Радою ВМО, є одним з практичних інструментів для забезпечення найвищого рівня гармонізації. Ці рекомендації не обов'язкові, але вони можуть бути формально прийняті з умовою їх запровадження, що непрямим чином зобов'язує уряди застосовувати їх положення. Рекомендації прийнято з метою: сприяти співробітництву між МА; стандартизувати процедури сплати мита; спростити міжнародні перевезення товарів і туристичні подорожі; сприяти гармонізованому використанню інформаційних технологій; спростити і розширити застосування деяких міжнародних конвенцій; спростити і гармонізувати митні документи.

Важливим елементом роботи митних органів в сучасних умовах є застосування інформаційних та комунікаційних технологій, які дозволяють митницям підвищувати якість заходів контролю і водночас допомагають спрощувати торгівлю.

Митні адміністрації всього світу відіграють ключову роль у сприянні торгівлі, збиранні податків, захисті суспільства та національної безпеки. Брак чесності в митних адміністраціях може створювати перешкоди для торгівлі та інвестиційних можливостей, руйнувати довіру суспільства до уряду та піддавати небезпеці добробут усього населення. Питання чесності було поставлене на порядок денний ВМО наприкінці 1980-х і закін-

[1] Diop, A & Hartman, D 2007, 'Customs-Trade Partnership Against Terrorism: cost/benefit survey', University of Virginia Center for Survey Research, www.virginia.edu/surveys/press.htm.

[2] WCO 1999, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures [Revised Kyoto Convention], WCO. — Brussels, Belgium [El. resourse]. — URL: http://www.wcoomd.org.

чилось прийняттям Арушської декларації чесності на митницях у 1993 р. Ця Декларація містить специфічні положення, розроблені для підвищення ефективності митних адміністрацій та зниження або запобігання корупції. З цього моменту почалась програма чесності ВМО. Було розроблено інституціональні механізми, такі як Робоча група чесності, Підкомітет чесності, та підтримувальні інструменти, такі як Курс ВМО самооцінки, Сучасні правила етики, а також План дій чесності ВМО. 10 років по тому ВМО прийняла оновлену редакцію Арушської декларації на сесіях Ради у 2003 р. З метою допомоги країнам-членам у запровадженні оновленої Арушської декларації ВМО розробила Курс розвитку чесності.

У червні 2005 р. у відповідь на рекомендації, зроблені на 3-му Глобальному форумі боротьби з корупцією та охорони чесності, ВМО разом з адміністраціями країн-членів розробила першу версію Конспекту лекцій зі сприяння чесності. Також розроблено базу даних сприяння чесності.

Визнаючи важливість знань та освіти в галузі митної справи, а також необізнаність у міжнародному розвитку, ВМО започаткувала ряд зустрічей з університетами та академіями. Перша інформаційна зустріч Секретаріату ВМО, університетів і дослідних інститутів відбулась у травні 2005 р. Представники університетів обговорювали можливість співробітництва між академічним світом та митницями в галузі розвитку інституційних спроможностей. Результатом цієї зустрічі став розвиток Міжнародної мережі митних університетів і вступ до неї Академії митної служби України.

ВМО розвивала присутність у регіонах протягом останніх 10 років шляхом розвитку ряду регіональних навчальних центрів та з недавнього часу регіональних офісів розвитку інституційних спроможностей, загальною стратегією яких було надання підтримки в організаційному розвитку країнам-членам, сприяння тісному взаємозв'язку з регіональними та місцевими громадськими організаціями і донорами, зміцненню інституційних спроможностей[3] і вирішенню регіональних

[3] Holloway, S 2008, 'Achieving sustainability in customs capacity building', World Customs Journal, vol. 2, no. 2, pp. 63-70.

особливих питань швидше і меншими зусиллями. Першочергова мета регіональних офісів розвитку інституційних спроможностей (РОРІС) – це впровадження та підтримка цілей ВМО на регіональному рівні. Співпрацюючи з Секретаріатом ВМО, РОРІС повинні розвивати і переглядати структури митних адміністрацій, оцінювати вимоги розвитку для кожної країни-члена і розвивати перспективну місію та цілі строком від трьох до п'яти років. Головна операційна роль РОРІС – надавати підтримку керівництву митних адміністрацій у регіоні з питань стратегічного управління при здійсненні ними програм реформування та модернізації, запровадженні конвенцій, стандартів, інструкцій ВМО шляхом змін і запровадження довготермінових заходів розвитку. Без ефективних митних адміністрацій уряд не в змозі працювати в таких напрямках, як збирання податків, сприяння торгівлі, торговельна статистика і захист суспільства від ряду соціальних і національних небезпечних факторів.

За результатами досліджень можна стверджувати, що нині більшість заходів розвитку інституційних спроможностей не дали бажаного результату.

У той час, як функції та обов'язки митниць залишаються незмінними вже багато років, шляхи виконання митних адміністрацій своїх функцій та обов'язків значно змінились. Рушійними силами цих змін можна вважати: глобалізацію та постійне зростання обсягів міжнародної торгівлі[1]; зростання міжнародного занепокоєння вартістю виконання неефективних та застарілих митних процедур на кордоні[2]; ширше використання і доступність нових інформаційних та комунікаційних технологій; більш складні вимоги, пов'язані з міжнародними зобов'язаннями[3] (в

[1] Matsudaira, T - T 2007, 'Trade facilitation, Customs and the World Customs Organisation: introduction to WCO Trade Facilitation Instruments', Global Trade and Customs Journal, vol. 2, no. 6, pp. 243-254.

[2] State Revenue Service 2005, Customs Service Operational Strategy for the Years 2005-2009, adopted by SRS DG's order No. 570 of 24 March 2005.

[3] WTO 1998, WTO: a training package: what is trade facilitation?, viewed 2 August 2006, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto02/wto2_69.htm# note2; Lux, M & Malone, J 2006, 'A place of Customs in the WTO: a practical look at the Doha Trade Facilitation Negotiations', Global Trade and Customs Journal, vol. 1, no. 1, pp. 39-48.

тому числі вступ до СОТ); посилення міжнародної конкуренції закордонного інвестування; підписання регіональних торговельних угод, які значно ускладнюють контроль за митними процедурами; усвідомлення важливості ефективного керування та чесності в МА; значне зростання усвідомлення (після терористичних атак 11 вересня 2001 р.) надзвичайної ролі митних адміністрацій у захисті суспільства від загроз національній безпеці[4].

Як серед бізнес-структур, так і серед більшості міжнародних фінансових інституцій зросло усвідомлення важливості ефективних митних адміністрацій для економічного і соціального прогресу в країнах, що розвиваються.

Не існує універсальної моделі для сучасних митних адміністрацій, проте світова митна спільнота вважає, що всі заходи розвитку інституційних спроможностей митних адміністрацій повинні бути зосереджені на покращанні митної діяльності відповідно до кожного ключового принципу, визначеного в новій редакції Конвенції Кіото.

На нашу думку, ключові принципи модернізації митних служб можна поділити за двома класифікаційними ознаками: принципи формування митного законодавства та принципи поведінки митних адміністрацій (табл. 5.2).

Усі спроби модернізації митних адміністрацій повинні бути сфокусовані на встановленні та зміцненні їх управлінських та адміністративних можливостей[5].

На початку 2003 р. члени ВМО провели опитування серед країн-членів з метою визначення ключових потреб, перешкод і проблем розвитку інституційних спроможностей їх митних адміністрацій. Результати цього опитування можна узагальнити таким чином.

---

[4] Diop, A & Hartman, D 2007, 'Customs-Trade Partnership Against Terrorism: cost/benefit survey', University of Virginia Center for Survey Research, www.virginia.edu/surveys/press.htm.

[5] Jansson J-E. 'The Importance of change management in reforming Customs' / J-E. Jansson // World Customs Journal. —2009.— Vol. 3. — No. 1. — Pp. 33—43.

Таблиця 5.2.

Класифікація ключових принципів модернізації митних служб

Принципи формування митного законодавства	Принципи поведінки митних адміністрацій
Митне законодавство, розпорядження, директиви і процедури повинні: – бути публічними і запропонованими клієнтам у дуже доступній формі (принцип прозорості); – запроваджуватися у стандартній та універсальній формі (принцип передбачуваності); – бути якомога простішими для того, щоб митне оформлення здійснювалось без надмірних витрат (принцип спрощення); – бути гармонізованими, де необхідно, відповідно до міжнародних стандартів (принцип стандартизації)	Митні адміністрації повинні: – бути вільними від корупції і підтримувати найвищі рівні чесності (принцип чесності); – звітувати за свої дії шляхом прозорих та легко доступних адміністративних та/або юридичних перевірок (принцип відповідальності); – забезпечуючи необхідне запровадження митного законодавства та розпоряджень, сприяти безперешкодному здійсненню торгівлі за допомогою управління ризиками (принцип сприяння і контролю); – широко застосовувати системи управління ризиками та контроль за допомогою аудиту для визначення надто ризикованих видів діяльності, людей, вантажів і транспортних засобів та обмежити рівень митної інтервенції (принцип мінімальної інтервенції); – використовувати інформаційні та комунікаційні технології для сприяння запровадженню принципів, визначених в оновленій Конвенції Кіото (принцип інформаційних та комунікаційних технологій); – постійно покращувати обслуговування клієнтів (принцип обслуговування клієнтів); – розвивати партнерство з державними інституціями, бізнес-структурами та іншими митними адміністраціями (принцип співпраці та партнерства); – встановити стандарти діяльності та застосовувати системи і процедури, які постійно покращують ефективність і дієвість усіх процесів (принцип постійного вдосконалення); – постійно працювати з клієнтами, щоб підвищити рівень їх добровільної згоди (принцип покращання узгодження)

Країни – члени ВМО визначили шість ключових блоків, які вважаються істотними пріоритетами для ефективного розвитку інституційних спроможностей митних адміністрацій[1]: достатня політична воля, лідерство та підтримка всіх інституцій для забезпечення тривалості заходів розвитку інституційних спроможностей; довго-

[1] State Revenue Service 2005, Customs Service Operational Strategy for the Years 2005-2009, adopted by SRS DG's order No. 570 of 24 March 2005.

тривалий доступ ресурсів до адекватних фондів; забезпечення громадського впливу на національне законодавство та міжнародні угоди; законні стандарти і юридичний захист; адекватні вигідні умови роботи для митних службовців; підтримка змін та удосконалень.

Кожен з цих блоків визначено членами ВМО як фундаментально важливий для розвитку інституційних спроможностей. Визнано, що деякі з цих блоків не входять в компетенцію митних органів, і зроблено наголос на тому, що без цих блоків буде важко досягти тривалого покращення. При оцінці потреб розвитку інституційних спроможностей кожної митних адміністрацій дуже важливо приділити увагу кожному окремому блоку. З цією метою ВМО розробила інструмент "Оцінки готовності" в межах Діагностичних стандартів розвитку інституційних спроможностей. У ньому зафіксовано, що коли хоча б один з цих блоків не запроваджено, то програма вважається невиконаною.

Визначено сім пріоритетних напрямів підтримки розвитку інституційних спроможностей: підготувати і запровадити сучасне митне законодавство; розвинути та покращити системи і процедури для пристосування до змін, зазначених у вимогах міжнародних та регіональних угод; зміцнити стратегічні та операційні можливості; розвинути управлінські та лідерські здібності митних службовців; проаналізувати, розробити і запровадити ефективні організаційні та адміністративні структури; запровадити або вдосконалити інформаційні та комунікаційні технологічні системи та інфраструктури; переглянути і вдосконалити митні системи та процедури відповідно до сучасної практики (як це визначено в оновленій Конвенції Кіото та інших інструментах ВМО); поглибити співпрацю і партнерство з іншими державними інституціями та бізнес структурами; підвищити рівень чесності; отримати необхідну інфраструктуру, технічну допомогу та обладнання, а також людські і фінансові ресурси[2].

Стратегія розвитку інституційних спроможностей ВМО розроблена для забезпечення потреб митних адміністрацій щодо інституційних спроможностей. Міжнародні конвенції ВМО, уго-

[2] Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс] . – Режим доступу:http //www.wcoomd.org/.

ди та інші інструменти є невід'ємними складовими ефективного розвитку митних адміністрацій усього світу.

Отже, напрями роботи ВМО різнопланові і стосуються міжнародної торгівлі та діяльності митних органів, але всі вони мають на меті створення уніфікованого та ефективного митного середовища.

5.2. Вплив Всесвітньої митної організації на митну політику і митну справу в Україні

Процеси глобалізації, інтеграції, розширення й поглиблення міжнародних економічних зв'язків визначають правила участі національних економік у світовому господарстві[1], потребують уніфікації системи регулювання ЗЕД в Україні із загальноприйнятими міжнародними принципами і нормами. Особливо це стосується організації митної справи.

Формально можна вважати, що вплив ВМО на розвиток митної справи в Україні розпочався з приєднання України[2] до Конвенції про створення РМС.

Укладені міжнародні договори України відіграють важливу роль в управлінні митної справи.

Міжнародні договори України з питань співробітництва у митній сфері систематизовано за таким класифікаційними ознаками: двосторонні міжнародні договори міждержавного та міжурядового характеру (47 угод); двосторонні міжнародні договори міжвідомчого характеру (114 угод); багатосторонні міжнародні договори міжурядового та міжвідомчого характеру (28 угод) див. додаток А, табл. А.3, А.4.

Під впливом ВМО Україна стала учасницею багатьох міжнародних митних конвенцій[3]. Розглянемо окремі конвенції, аналіз

[1] Dicken, P 2003, Global shift: reshaping the global economic map in the 21st century, Sage Publications, London.

[2] Про приєднання України до Конвенції про створення Ради митного співробітництва : Постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 // http: www.liga. kiev.com.

[3] Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс] . – Режим доступу:http://www.wcoomd.org/.

сутності яких дає змогу оцінити міру регулятивного впливу ВМО на національні митні системи.

Міжнародна конвенція з гармонізованої системи опису і кодування товарів (ГС) була прийнята в 1983 та вступила в силу в 1988 році і використовується в якості основи для розрахунку митних тарифів та ведення міжнародної митної статистики. Система включає в себе біля 5000 товарних позицій, кожна з яких має шестизначний код, наданий згідно з чітко визначеними правилами, з метою досягнення єдиної класифікації товарів.

Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки міжнародного дорожнього перевезення[4] від 14 листопада 1975 р. (далі – Конвенція МДП, термін є абревіатурою словосполучення "міжнародні дорожні перевезення", що відповідає міжнародно-правовому визначенню TIR) нараховує 66 країн-учасниць і з моменту набрання чинності скасувала і замінила аналогічну за задумом, але регіональну (європейську) Конвенцію МДП 1959 р. Метою прийняття Конвенції, було сприяння полегшенню міжнародних перевезень вантажів транспортними засобами, а також спрощення та гармонізація адміністративних, зокрема прикордонних, формальностей в галузі міжнародних перевезень[5]. Вантажі, що перевозяться з дотриманням процедури МДП, звільняються від сплати або депозиту ввізних чи вивізних мита і зборів та від митного огляду на проміжних митницях.

Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства[6] від 9 червня 1977 р. (далі – Конвенція Найробі) спрямована на розвиток співробітництва між митними адміністраціями у напрямі протидії порушенням митного законодавства, які становлять загрозу економічним, соціальним та фіскальним інтересам держав і законним інтересам торгівлі.

---

[4] Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки міжнародного дорожнього перевезення від 14.11.1975 // http: www.liga.kiev.com.

[5] Митна справа : навч. посібник / Ю. В. Макогон, А. Б. Яценко. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 224 с.

[6] Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 9.06.1977 // http: www.liga.kiev.com.

Конвенція про карнет АТА та Конвенція щодо тимчасового ввезення (Стамбульська конвенція). Обидві Конвенції є інструментами ВМО з тимчасового ввезення товарів. Система АТА, яка є частиною обох Конвенцій, дозволяє свободу пересування через кордони та тимчасове ввезення товарів на митну територію, звільняючи від сплати податків та мита. Товари супроводжуються одним документом, відомим, як карнет АТА. Функціонування системи АТА забезпечується за допомогою міжнародних гарантій.

Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур (оновлена Кіотська конвенція) прийнята в 1974 і переглянута в 1999 році. Конвенція вступила в силу в 2006 році. Вона включає в себе декілька основних принципів: прозорість та передбачуваність операцій митного контролю; стандартизацію та спрощення митних декларацій та супровідних документів; спрощені процедури для уповноважених операторів; максимальне використання інформаційних технологій; мінімально необхідний митний контроль при дотриманні митних правил; застосування процедур митного контролю, заснованих на аналізі ризиків та аудиту; проведення сумісних операцій за участю інших прикордонних служб; партнерство з приватним сектором.

Система рамкових стандартів із забезпечення безпеки та сприяння глобальній торгівлі (SAFE) була прийнята в 2003 році. Цей юридично необов'язковий документ містить в собі стандарти із забезпечення безпеки ланцюга постачань та спрощення процедур міжнародної торгівлі, дозволяє реалізовувати інтегроване управління ланцюгом постачань для всіх видів транспорту, сприяє розвитку зв'язків між митними службами з метою виявлення ризикових товарів, а також сприяє співпраці митних органів та ділових кіл за допомогою введення концепції уповноваженого економічного оператора.

Декларація з професійної етики (Декларація Аруша) була прийнята в 1993 та переглянута в 2003 році. Декларація носить необов'язковий характер і представляє собою ряд основних положень для просування принципів професійної етики та боротьби з корупцією в митній сфері.

Проведений нами аналіз роботи[1], яку здійснювала ДМСУ з розширення міжнародного співробітництва з митних питань, підтверджує її системність і послідовність.

Так, у 1997 та 1998 рр. Україна була обрана до двох вищих керівних органів ВМО – Генеральної політичної комісії та Фінансового комітету строком на 2 роки. До Фінансового комітету Україну було обрано на 1997–1999 рр., до Генеральної політичної комісії – на 1998–2000 рр. У зв'язку з тим, що одна країна не може засідати одразу у двох керівних органах ВМО, Україна обрала Генеральну політичну комісію і, таким чином, поступилася своїм членством у Фінансовому комітеті. Проявом високої оцінки роботи ДМСУ стало проведення у травні 2000 р. у Києві дня відкритих дверей ВМО, який вперше було проведено поза межами штаб-квартири цієї міжнародної організації для ознайомлення з основними напрямами розвитку митної справи в Україні.

У 2001 р. ведеться попередня робота з приєднання до Кіотської конвенції[2]. Узгоджено проект Указу Президента про приєднання до Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 жовтня 1982 р. (Женевська конвенція), який було підписано в липні 2002 р. У травні цього ж року завершено внутрішньодержавні процедури щодо приєднання України до Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів і вийшов Указ Президента України про приєднання України до цієї конвенції[3].

У рамках роботи щодо адаптації митного законодавства України до загальновизнаних стандартів і забезпечення участі України в міжнародних інтеграційних процесах Держмитслужбою України в 2003 р. виконано всі внутрішньодержавні процедури,

---

1 Бережнюк І.Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.

2 WCO 1999, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention), WCO. — Brussels, Belgium [El. resourse]. — URL: http://www.wcoomd.org.

3 Підсумки роботи митних органів України за 2002 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2003. – С. 114.

необхідні для приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення, розроблено проект Закону України "Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення та Додатків А, В1-В9, С, D та Е до неї" та подано на розгляд КМУ, здійснено переклад Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, проведено роботу щодо погодження міністерствами проекту Закону України про приєднання України до зазначеної конвенції[1]. Проводиться моніторинг процесу набуття чинності Йоганнесбурзької конвенції про взаємодопомогу від 27 червня 2003 р. з метою подальшого проведення внутрішньодержавних процедур, необхідних для приєднання України до неї.

На початку 2004 р. делегація ДМСУ взяла участь в 103/104 сесіях Ради ВМО, на яких було схвалено Стратегічний документ ВМО з пропозиціями митним адміністраціям приділяти більше уваги вимогам законної міжнародної торгівлі та налагоджувати комплексний інформаційний обмін[2].

Зроблено спроби покращання стану технічного озброєння митної системи. Так, 22 вересня 2004 р. КМУ своєю постановою затвердив Державну цільову програму забезпечення митних органів технічними засобами митного контролю на 2004–2010 рр.

Відповідно до регіональної структури представництва ВМО Україна входить до складу європейського регіону ВМО, на конференції голів митних адміністрацій якого Держмитслужба України у 2005 р. взяла участь у підготовці звіту Політичної комісії ВМО, про взаємодію митних адміністрацій європейського регіону та розширення інституціональних можливостей ВМО[3].

Найважливішими для визначення орієнтирів інтеграції України у світове митне співробітництво виявились 105/106 сесії Ради ВМО, які відбулись у червні 2005 р. Значення цієї сесії поля-

---

1 Підсумки роботи митних органів України за 2003 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2004. – С. 61.

2 Підсумки роботи митних органів України за 2004 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2004. – С. 60.

3 Підсумки роботи митних органів України за 2005 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2006. – С. 91.

гає в тому, що на ній прийнято Рамкові стандарти[4], які окреслюють шляхи подальшого розвитку МА, у тому числі ДМСУ[5].

Питання запровадження Рамкових стандартів ВМО ДМСУ спричинило оцінку власних інституційних спроможностей положенням міжнародних стандартів. З цією метою було створено робочу групу у складі представників структурних підрозділів Держмитслужби, яка опрацювала опитувальник, розроблений Секретаріатом ВМО для проведення самооцінки митних адміністрацій щодо відповідності Рамковим стандартам. Протягом 2006 р. проведено підготовчу роботу щодо впровадження Рамкових стандартів ВМО.

Забезпечено підготовку та проведення у липні 2006 р. в Держмитслужбі спільного засідання Підкомітету Україна – ЄС № 5 "Митне та транскордонне співробітництво", за результатами якого прийнято рішення про проведення ВМО діагностики готовності ДМСУ до імплементації Рамкових стандартів[6].

У жовтні 2006 р. Україна приєдналася до Загального додатка та Спеціальних додатків A, B, C, D, E, F, G, H, J та K Конвенції Кіото, в редакції від 26 червня 1999 р.[7].

Прийняття Рамкових стандартів дуже важливе для України, саме вони дозволяли ДМСУ: застосовувати передові міжнародні стандарти у розвитку національної митної справи; створити сприятливіші умови для розвитку міжнародної торгівлі; поліпшити здатність виявляти і контролювати вантажі, які підпадають під критерії ризику; збільшити ефективність управління рухом товарних потоків; скоротити тривалість процедур митного контролю і випуску товарів у вільний обіг[8].

---

[4] WCO 2005, Framework of standards to secure and facilitate global trade, World Customs Organization, Brussels.

[5] Додік Є. Правові основи митної справи України / Є.В. Додік // Митна справа. — 2004. — № 4. — С. 6—18.

[6] Підсумки роботи митних органів України за 2006 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2007. – С. 82–83.

[7] WCO 1999, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention), WCO. — Brussels, Belgium [El. resourse]. — URL: http://www.wcoomd.org.

[8] Гаврошенко Т. Підписано Декларацію про наміри щодо імплементації на національному рівні Рамкових стандартів безпеки та сприяння міжнародній торгівлі // Митниця. – 2006. – № 2 (15). – С. 9.

Українські митні правила, за результатами проведеного нами аналізу[1], загалом відповідають вимогам ВМО, зокрема Конвенції Кіото та Рамковим стандартам.

Рамкові стандарти – це складний та комплексний інструмент митного регулювання, більшість членів ВМО повинні бути спроможними розпочати процес їх імплементації до національних митних систем.

З метою реалізації рекомендацій ВМО, представники ДМСУ брали участь у щорічних сесіях ВМО, залучалися до конференцій голів митних адміністрацій Європейського регіону ВМО, а також до діяльності комітетів з різних напрямів митної справи, які є робочими органами, у міжнародних семінарах та навчальних заходах з різних аспектів митної діяльності, що проводяться ВМО.

Зокрема, у 2007 р. представники ДМСУ брали участь в 109 та 110 сесіях Ради ВМО. Затверджено план заходів ДМСУ з імплементації Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі. Урядом було підтримано пропозиції ДМСУ щодо впровадження положень Рамкових стандартів у діяльність митних органів України[2].

Оскільки українська сторона є договірною стороною Митної конвенції МДП 1975 р., представники ДМСУ взяли участь у 118-й сесії Робочої групи з митних питань, пов'язаних з транспортом, 45-й сесії Адміністративного комітету МДП та 35-й сесії Виконавчої ради МДП, що проходили в Женеві в 2008 р.

Також у 2008 р. в м. Дубліні відбулась Конференція Європейського регіону ВМО. Під час Конференції розглянуто низку важливих питань щодо співробітництва митної адміністрації ВМО Європейського регіону, зокрема проект концепції "Митниця у XXI сторіччі", в якій відображені стратегічна роль і функції митних адміністрацій у XXI ст., створення Регіонального центру ВМО зі зміцнення інституційних спроможностей, обмін інформацією між митними адміністраціями країн – членів ЄС та інших країн, в тому числі відсутність ефективного обміну інформацією та необхідність розроблення відповідного механізму за участю експертів ВМО та ЄС.

[1] Бережнюк І.Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.

[2] Підсумки роботи митних органів України за 2007 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2007. – С. 3, 62.

Крім того, фахівці ДМСУ взяли участь у засіданні Робочої групи експертів з Гармонізованої системи та 41-й сесії Комітету з Гармонізованої системи опису та кодування товарів, що відбувалися в Брюсселі у березні 2008 р.

Україна повинна надавати ВМО матеріали про свою участь в діяльності регіону при підготовці щорічних звітів Генерального секретаря перед Політичною комісією та радою про діяльність у кожному з регіонів ВМО протягом року.

Делегація ДМСУ взяла участь у засіданнях 111–112 сесій ВМО. Представники України залучались до діяльності робочих органів, створених у рамках ВМО. Вони взяли участь у: чергових сесіях Комітету з Гармонізованої системи опису та кодування товарів; Технічного комітету ВМО з питань митної оцінки; 6-му засіданні Робочої групи ВМО високого рівня зі зміцнення інституційних спроможностей, навчання і технічної допомоги; тематичних семінарах, які проводились у рамках діяльності ВМО з питань співробітництва національних вузлів зв'язку, створених на базі митних адміністрацій країн – членів ВМО, з правоохоронною мережею ВМО.

Крім того, протягом 2008 р. Держмитслужба залучила близько 13,5 млн. дол. США технічної допомоги в рамках реалізації міжнародних проектів.

Отже, проведене дослідження дозволяє класифікувати управлінські впливи ВМО на митну справу в Україні (рис. 5.2) і зробити такі висновки.

Механізм управлінського впливу ВМО на національні митні системи грунтується на цілях організації.

ВМО використовує різні форми впливу на національні митні системи, зокрема політичні, правові, економічні, технічні і тренінгові, та здійснює свій вплив на міжнародному, міждержавному і навіть на міжвідомчому рівнях.

Міжнародні договори, розроблені ВМО, відіграють дуже важливу роль у правовому регулюванні міжнародного митного співробітництва кожної країни – члена організації. Основним управлінським інструментом ВМО є прийняті нею та іншими міжнародними організаціями конвенції та стандарти.

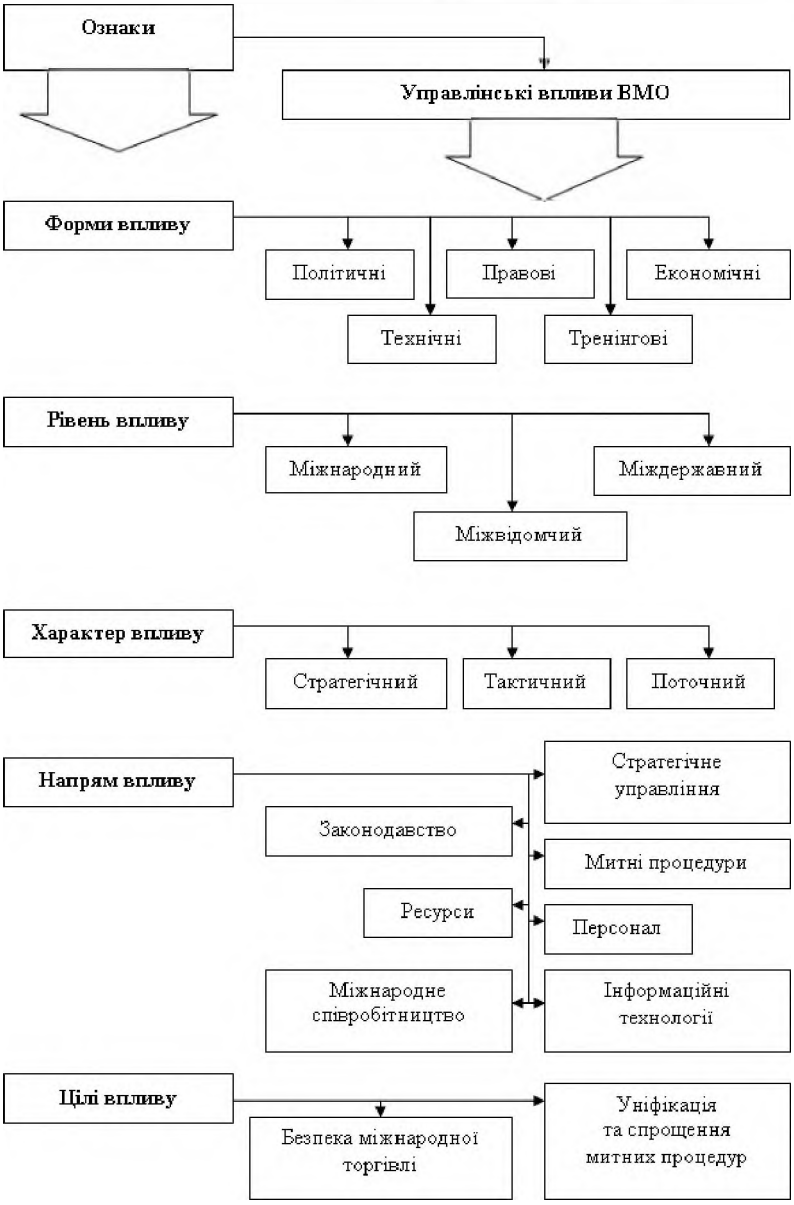

Рис. 5.2. Класифікація управлінських впливів ВМО

До найбільш поширених можна зарахувати Міжнародну конвенцію про спрощення і гармонізацію митних процедур у редакції 1999 р., Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства, Митну конвенцію про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки міжнародного дорожнього перевезення. Аналізуючи наведені конвенції, можна сказати, що ВМО під час їх розробки намагалась охопити всі сфери митної справи.

Окрім конвенцій і стандартів безпеки, як інструмент управління митною справою ВМО активно використовує систему рекомендацій щодо їх імплементації в національне митне законодавство. Наприклад, у 2009 році Федеральна митна служба Росії забезпечила приєднання Російської Федерації до 33 Рекомендацій ВМО[1].

Особлива увага ВМО приділяється стратегічному управлінню та бюджетному фінансуванню програм адаптації митних систем міжнародним вимогам. Система відповідних тренінгів персоналу митниць, а також надання технічної допомоги робить вплив ВМО комплексним.

Щодо співробітництва України з ВМО, то можна сказати, що приєднання України до цієї організації та розроблених нею конвенцій і запропонованих Рамкових стандартів безпеки дозволяє спростити митні процедури, які сприятимуть розвитку міжнародної торгівлі, активізації інформаційних технологій, здійсненню ефективного митного контролю.

5.3. Кіотська конвенція та Рамкові стандарти ВМО як основний міжнародний інструментарій митного регулювання

У сучасних умовах глобалізації та інтернаціоналізації, розширення міжнародних зв'язків кожна країна прагне до гармо-

[1] http://www.customs.ru/ru/megdu/tst5/org5/org5/.

нізації та стандартизації митних процедур[1]. Але перед країнами світу постає проблема – недостатньо розвинене національне законодавство і відсутність світових стандартів. Тому ВМО працює над розробкою та доведенням до країн-членів міжнародних стандартів у галузі спрощення митної діяльності.

Особливе місце серед усіх стандартів належить Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 1973 р. (Конвенція Кіото), яку разом з її численними Додатками можна вважати певним кодексом поведінки держав у митних відносинах. Розроблена під егідою Ради митного співробітництва, вона складається з 19 статей основного тексту і 31 Додатка, які є невід'ємною складовою даної Конвенції, а фактично деякі з них за характером і значенням прирівнюються до окремих самостійних конвенцій. Ця Конвенція охоплює всі питання митного оформлення та митних процедур[2].

Рада ВМО прийняла у 1999 р. нову редакцію даної Конвенції з метою модернізації митних процедур для їх ефективного використання міжнародною торгівлею у XXI ст. До Кіотської конвенції Україна приєдналася у 2006 р.[3].

Змінена Конвенція Кіото також містить нові й обов'язкові правила для застосування. Для розгляду питань про забезпечення виконання Конвенції, прийняття заходів щодо її однакового тлумачення і застосування, а також підготовки пропозицій про внесення змін до неї створюється Керівний комітет.

Аналіз показує, що Конвенція Кіото сприяє спрощенню торгівлі шляхом послідовного застосування таких принципів: стандартизація і спрощення митних процедур; безперервний розвиток і вдосконалення технологій митного контролю; максимальне

---

1 Jansson J-E. 'The Importance of change management in reforming Customs' / J-E. Jansson // World Customs Journal. — 2009. — Vol. 3. — No. 1. — Pp. 33—43.

2 Митне регулювання ЗЕД в Україні / В. П. Науменко, П. В. Пашко, В. А. Русаков. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2006. – 394 с.

3 Закон України Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 05.10.2006 № 227-V. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-16

використання інформаційних технологій; зближення норм митного регулювання та інтересів світової торгівлі.

За своєю структурою ця Конвенція є систематизованим набором правил, складається з основної частини, загального додатка та спеціальних додатків. Загальний додаток і кожний зі спеціальних додатків до цієї Конвенції складається, як правило, з розділів, на які поділяється відповідний додаток, і які містять у собі визначення і стандартні правила, деякі з котрих у загальному додатку є стандартними правилами з перехідним терміном. У кожному спеціальному додатку містяться також рекомендовані правила. Кожний з додатків супроводжується рекомендаціями, не обов'язковими для договірних сторін. Стандартне правило фактично є положенням, застосування якого визнається необхідним для досягнення гармонізації та спрощення митних правил і процедур. Рекомендоване правило – положення Спеціального додатка, визнане таким, що сприяє досягненню мети гармонізації та спрощення митних правил і процедур, якомога ширше застосування якого вважається бажаним. Сукупність правил формує відповідні стандарти.

Встановлені Кіотською конвенцією міжнародні стандарти управління спрощенням та гармонізацією митних процедур за їх сутністю можна поділити на загальні (рис. 5.3) та спеціальні (рис. 5.4).

Загальні стандарти в системі керівних принципів спрощення і гармонізації митних процедур стосуються безпосередньо митного контролю та митного оформлення, нарахування і стягнення митних податків, інформаційного забезпечення управлінських процесів, регулювання відносин митниці з посередниками та процедури оскарження рішень митних адміністрацій.

Спеціальні стандарти системи керівних принципів спрощення і гармонізації митних процедур стосуються митних режимів, специфічних об'єктів переміщення, митних правопорушень та порядку визначення країни походження товарів.

Нами проаналізовано стандарти Кіотської конвенції з метою виокремлення їх управлінського змісту. Результати аналізу зведено в таблицях. Управлінський зміст загальних стандартів Конвенції Кіото наведено в додатку Б (табл. Б.1–Б.8).



Рис. 5.3. Система міжнародних загальних стандартів управління спрощенням та гармонізацією митних процедур



Рис. 5.4. Система міжнародних спеціальних стандартів управління спрощенням та гармонізацією митних процедур

Управлінський зміст стандарту "Митне оформлення та інші митні формальності" (табл. Б.1) полягає в наданні прийнятних на міжнародному рівні визначень таких понять, як "митний орган" та "декларант", окресленні основних повноважень та відповідальності даних суб'єктів митних відносин з моменту подачі декларації для митного оформлення до моменту завершення митних формальностей.

Особлива увага в стандарті приділяється вимогам до змісту декларації та документів, які подаються до прибуття товарів і при митного оформлення. Однак нині є суттєві розбіжності в розумінні терміна "декларація" в МКУ та Кіотській конвенції.

Стандарт обмежує права митний адміністрацій щодо відмови у прийнятті декларації до оформлення і дає декларантові "право на помилку" при оформленні декларації. Отже, Конвенція Кіото надає можливість за певних умов вносити зміни до поданої декларації, а також передбачає право декларантів відкликати декларацію на товари і звернутися з проханням про застосування іншого митного режиму.

Стандарт "Мита і податки" (табл. Б.2) встановлює основні правила щодо нарахування, стягнення та сплати митних податків, відстрочки їх сплати і повернення. Останнє, згідно з національним законодавством, найменшою мірою відповідає міжнародним вимогам.

Стандарт "Митний контроль" (табл. Б.4) чітко визначає основні принципи митного контролю: його обов'язковість щодо всіх транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, при одночасній мінімізації митних формальностей, а також удосконалення митного контролю за рахунок використання системи управління ризиками, митного пост-аудиту, співробітництва митних адміністрацій інших країн і співробітництва з бізнесом та використання інформаційних технологій.

Управлінський зміст стандарту "Застосування інформаційних технологій" полягає у встановленні основних умов застосування інформаційних технологій та вимог до національного законодавства при такому застосуванні.

Основною умовою впровадження інформаційних технологій митних адміністрацій конвенція вважає їх відповідність міжнародним стандартам. З метою реалізації даної міжнародної вимоги проект нового МКУ вводить нову главу "Інформаційні технології в митній справі", згідно з якою впровадження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем здійснюється відповідно до міжнародних стандартів і стандартів України.

Стандарт "Відносини між митною службою та третіми сторонами" вимагає, щоб внутрішнє законодавство визначало умови, за яких третя особа може діяти від імені та за дорученням іншої особи у взаєминах з МА, та встановлювало відповідальність третіх сторін перед митними адміністраціями за сплату мит і податків, а також за будь-які порушення.

Стандарт "Інформація, рішення та розпорядження митної служби" ділить митну інформацію на інформацію загального характеру та з конкретних питань, а також визначає порядок її надання зацікавленим особам.

На сучасному етапі міжнародна торгівля розвивається дуже швидкими темпами. Тому головним завданням митних адміністрацій є недопущення серйозного пошкодження економік країн терористичними злочинами[1]. ВМО спрямовує всі свої зусилля на розробку і запровадження різноманітних програм та конвенцій з метою сприяння співробітництву між митними адміністраціями та спрощення і гармонізації процедур митного оформлення. митних адміністрацій світу повинні серйозно поставитись до цих заходів і зробити все можливе для застосування їх на практиці. Проте зростання загроз міжнародного тероризму показало, що світ став більш небезпечним, але оскільки кордони закрити неможливо і небажано, то виникла необхідність в механізмі, який би поєднував заходи сприяння світовій торгівлі із заходами щодо забезпечення безпеки переміщення торговельних потоків.

Не менш важлива інформаційна, економічна, фінансова безпека, яка є ефективним інструментом у боротьбі проти легаліза-

[1] Diop, A & Hartman, D 2007, 'Customs-Trade Partnership Against Terrorism: cost/benefit survey', University of Virginia Center for Survey Research, www.virginia.edu/surveys/press.htm.

ції злочинних доходів і фінансування тероризму[1]. Протистояти транснаціональній злочинності можна лише при тісній взаємодії митних адміністрацій різних країн.

Головним ініціатором розробки і прийняття стандартів безпеки виступали США, аргументуючи це необхідністю зміни підходів до тероризму як нового виклику XXI ст.[2].

Саме під час роботи 105/106 сесії Ради ВМО 24 червня 2005 р. представниками митних адміністрацій усіх на той час 166 держав – членів ВМО було схвалено Рамкові стандарти безпеки та сприяння світовій торгівлі[3]. Ці стандарти базуються на таких чотирьох принципах: стандарти передбачають гармонізацію вимог щодо попереднього електронного повідомлення про вантаж при вхідних, вихідних і транзитних відправленнях; всі країни, що приєдналися до Рамкових стандартів, беруть на себе зобов'язання послідовно підходити до питань управління ризиками з метою вирішення питань безпеки; рамкові стандарти вимагають, щоб за обґрунтованим запитом приймаючої сторони, який грунтується на методиці зіставлення та аналізу ризиків, митні адміністрації направляючої сторони здійснювала огляд контейнерів та вантажів підвищеного ризику при експорті, бажано з використанням неруйнівної апаратури, такої як габаритні рентген-апарати і детектори радіації; у Рамкових стандартах визначаються пільги, що надаватимуться митними адміністраціями компаніям у разі дотримання ними мінімальних стандартів безпеки міжнародної мережі постачання товарів та використання ефективних методів роботи.

Рамкові стандарти "тримаються на двох опорах": системі угод між митними адміністраціями та партнерських відносинах між митними адміністраціями і підприємницьким співтовариством.

За планами розробників документів, бізнес і митниця тісно співпрацюватимуть. Це означає, що митна адміністрація співпрацюватиме тільки з акцептованими фірмами, тобто з тими

---

1 http: // test.customs.rbc.ru

2 Щербакова М. Стандарти від ВМО: світова система безпеки // Митниця. – 2006. – № 7 (20). – С.4.

3 WCO 2006, WCO SAFE Framework of standards to secure and facilitate global trade, WCO, Brussels.

з них, що будуть мати статус "партнера по безпеці"[4]. Щоб ним стати, необхідно провести цілий комплекс заходів: щодо безпеки території, де перевантажуються вантажі, інформаційної безпеки фірми, аж до перевірки надійності співробітників.

Міжнародний процес модернізації митної справи торкнувся і нашої країни. Прийняття Рамкових стандартів ВМО та приєднання до Конвенції Кіото стало новою точкою відліку в розвитку митної справи в Україні[5]. Усього ВМО розробила 17 стандартів, об'єднаних у дві групи: одинадцять стосуються взаємин між митними адміністраціями різних країн, шість стандартів – взаємин між митними адміністраціями і бізнесом (рис. 5.5.).

Стандарт "Комплексне управління глобальною мережею поставок товарів" (рис. 5.6.) складається з трьох груп вимог: засоби загального контролю, надання відомостей, уповноважена мережа поставок товарів.

У системі комплексного митного контролю власне митний контроль та оцінка ризиків з метою забезпечення безпеки являють собою постійний спільний процес, що починається з моменту підготовки вантажів експортером до відправлення з постійною перевіркою цілісності вантажів при недопущенні непотрібного дублювання засобів контролю. Для цього митні служби повинні домовитися про узгоджені стандарти контролю та управління ризиками, обмін розвідувальними даними і даними профілювання ризиків, а також даними з урахуванням роботи, проведеної в контексті Глобальної інформаційно-розвідувальної стратегії ВМО.

До засобів загального контролю стандарт відносить оцінку ризику, митний контроль при відправленні, пломбування, уніфіковану ідентифікацію відправлень.

---

[4] Tweddle, D 2008, 'Logistics, Security and Compliance: the Part to Be Played by Authorised Economic Operators (AEOs) and Data Management', World Customs Journal, vol. 2, no. 1, pp. 101-105.

[5] Таможенный контроль: на пути к международным стандартам: монография / А. В. Полищук, П. В. Пашко, Е. Б. Самсонов, С. Н. Сёмка, В. В. Ченцов. – Одесса, 2009. – С. 10.

Управлінські цілі Рамкових стандартів

Встановлення стандартів для підвищення безпеки і спрощення функціонування мережі міжнародних поставок товарів на глобальному рівні

Забезпечення комплексного управління міжнародною мережею поставок товарів усіма видами транспорту

Закріплення ролі, функцій та можливостей митних служб у світлі викликів XXI ст.

Зміцнення співпраці між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей щодо виявлення відправлень підвищеного ризику

Зміцнення співробітництва між митними адміністраціями і підприємницьким співтовариством

Сприяння безперервному руху вантажів усією міжнародною мережею поставок товарів

Стандарти системи угод між митними адміністраціями

1. Комплексне управління глобальною мережею поставок товарів
2. Право огляду вантажу
3. Використання сучасних технологій в оглядовому обладнанні
4. Системи управління ризиками
5. Вантаж чи контейнер підвищеного ризику
6. Попередня електронна інформація
7. Цільовий відбір і комунікація
8. Показники ефективності
9. Оцінка безпеки
10. Морально-етичні якості персоналу
11. Огляд з метою безпеки при відправлення

Стандарти системи партнерства "митниця – бізнес"

1. Партнерство
2. Безпека
3. Надання повноважень
4. Технологія
5. Комунікація
6. Спрощення

Рис. 5.5. Управлінські цілі та класифікація Рамкових стандартів

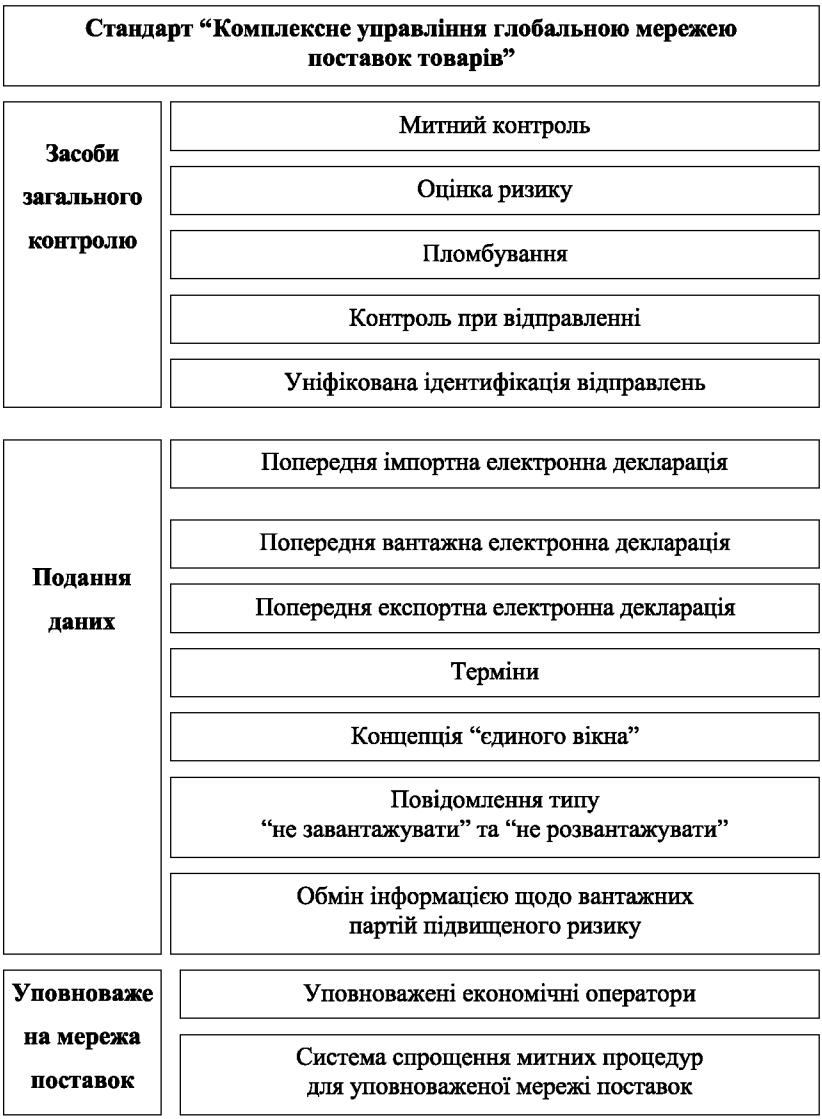

Рис. 5.6. Структура стандарту "Комплексне управління глобальною мережею поставок товарів

На виконання вимог стандарту митниця відправлення повинна зробити всі необхідні кроки для забезпечення ідентифікації відправлення та виявлення будь-якого несанкціонованого втручання в мережу постачання товарів.

Митні адміністрації повинні виконувати рекомендації ВМО щодо уніфікованої ідентифікації відправки.

При експорті експортер або його брокер повинен завчасно подати митним адміністраціям електронну вантажну експортну декларацію, до того, як вантаж завантажений на транспортний засіб чи в контейнер.

При імпорті імпортер або його брокер повинен завчасно подати митним адміністраціям електронну вантажну імпортну декларацію, до того, як вантаж, транспортний засіб чи в контейнер прибув у перший митний пункт.

З метою оцінки ризиків і спрощення випуску, будучи складовими частинами комплексної мережі митного контролю, митні адміністрації, територією яких проходить мережа поставок товарів, повинні мати можливість обміну даними між митними адміністраціями, зокрема щодо вантажів підвищеного ризику. Митні адміністрації повинні забезпечувати, щоб їхні інформаційні системи були функціонально сумісними і базувалися на відкритих стандартах. З цією метою митні служби мають використовувати "модель митних даних" ВМО, яка визначає максимальний набір даних для здійснення експортних та імпортних формальностей.

Рекомендується розробляти угоди про співробітництво між митними адміністраціями та іншими державними відомствами, пов'язаними з міжнародною торгівлею, з метою спрощення безперешкодної передачі даних про міжнародну торгівлю (концепція "єдиного вікна") та обміну розвідувальними даними щодо можливих ризиків як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Уповноважена мережа поставок має такі складові: уповноважені економічні оператори; система спрощення митних процедур для уповноваженої мережі поставок.

Уповноважені економічні оператори (УЕО), які відповідають установленим митними адміністраціями критеріям, повинні

мати право брати участь у спрощених і прискорених процедурах за умови надання мінімальної інформації.

Концепція "уповноваженої мережі постачання товарів" передбачає, що митна адміністрація підтверджує дотримання всіма учасниками даної торгової операції встановлених стандартів безпечної поведінки з вантажами та відповідною інформацією. Стосовно вантажних партій, що проходять від місця походження до пункту призначення, повинні застосовуватися комплексні спрощені процедури перетину кордону, згідно з якими при експорті й імпорті буде вимагатися лише одна спрощена декларація з мінімумом інформації.

Результати проведеної нами оцінки відповідності української митної системи вимогам стандарту "Управління інтегрованою мережею постачання" такі.

Стандарт "Право огляду вантажу" наголошує, що митна адміністрація повинна мати право оглядати вантаж походженням з країни, яку залишає, проходить транзитом або перевантажується на території країни. Для перевірки законності переміщення транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України митний орган має право на проведення їх огляду.

Стандарт "Сучасне обладнання для інспектування вантажів" вимагає наявності обладнання для неруйнівного огляду і детекторів виявлення радіації, які слід застосовувати для проведення оглядів згідно з оцінкою ризиків. Таке обладнання необхідне для оперативного огляду контейнерів чи вантажів підвищеного ризику та забезпечення безперервності потоку законної торгівлі. Для здійснення митного контролю можуть використовуватися технічні та спеціальні засоби, безпечні для життя і здоров'я людини, тварин та рослин і такі, що не завдають шкоди товарам і транспортним засобам.

Стандарт "Системи управління ризиками" зобов'язує митні адміністрації з метою вивчення потенційно небезпечних вантажів створити автоматизовану систему управління ризиками, яка базуватиметься на міжнародній передовій практиці, завчасній інформації та стратегічній розвідці. Ефективний режим управління ризиками включає збирання інформації, її опрацювання

та розповсюдження з метою забезпечення митного контролю і функціонування митних адміністрацій. Ця розвідувальна функція в поєднанні зі стандартними методами оцінки ризиків, які дозволяють отримувати індикатори ризику для проведення митними адміністраціями цільового відбору і перевірки транспортних засобів, міститься в Глобальній інформаційно-розвідувальній стратегії ВМО.

Стандарт "Вантаж чи контейнер підвищеного ризику" визначає, що вантажні чи контейнерні відправлення підвищеного ризику – це відправлення, щодо яких недостатньо інформації для того, аби вважати їх відправленими низького ризику, щодо яких тактична розвідка повідомила, що це відправлення підвищеного ризику. Чинна система вибірки вантажів чи контейнерів підвищеного ризику ґрунтується на аналізі ризиків і включає вивчення даних відправника або отримувача вантажу так само, як і інші аспекти ризиків.

Керуючись стандартом "Попередня електронна інформація", митна адміністрація повинна завчасно вимагати попередню електронну інформацію про вантажні чи контейнерні відправлення для забезпечення адекватної оцінки ризиків. Для попереднього передавання електронної інформації необхідно використовувати митні інформаційні системи. Базуючись на Кіотській конвенції, стандарти безпеки вимагають від митних адміністрацій використання інформаційних і комунікаційних технологій, включаючи використання технологій торгівлі через Інтернет. Передбачається також можливість використання комерційних систем економічних операторів для перевірки їх щодо виконання митних вимог. Обумовлюється і наявність досконало відпрацьованої стратегії безпеки інформаційних та комунікаційних технологій, побудованої на аналізі ризиків. До основних елементів безпеки інформаційних і комунікаційних технологій належать цифрові підписи. Митним адміністраціям пропонується застосовувати рекомендації ВМО щодо електронної передачі митної та іншої нормативної інформації.

Стандарт "Цільовий відбір і комунікація" вимагає від митних адміністрацій спільного цільового відбору інформації на основі

використання стандартних критеріїв із застосуванням сумісних механізмів комунікації, що буде сприяти створенню в майбутньому системи взаємного визнання митного контролю.

Глобальна інформаційно-розвідувальна стратегія ВМО містить положення про стандартні методи оцінки ризиків, які становлять важливу частину розвідувальної роботи і дозволяють отримати індикатори ризиків, необхідних митним адміністраціям для цільового відбору та перевірки транспортних засобів. У документі "Стандартні методи оцінки ризиків" наявні п'ять груп індикаторів ризиків: "вид транспорту", "захист прибутків", "наркотики і прекурсори", "безпека" та "інші заборони та обмеження", за якими проводиться цільовий відбір. У документі ВМО "Загальні індикатори підвищеного ризику" наводяться індикатори, що формують стандартні критерії цільового відбору на допомогу митним адміністраціям для виявлення ПМП у цілому.

З початку 2008 р. розпочато експлуатацію автоматизованої системи митного оформлення "Інспектор-2006" з імплементованим модулем автоматизованої системи аналізу та управління ризиками[1]. Селективність впровадження профілів ризику у 2008 р. становила 10,7 %. Стандарт "Показники ефективності" визначає, що митним адміністраціям необхідно запровадити статистичну звітність для ВМО за відповідною формою з метою оцінки дієвості та результативності застосування ними Рамкових стандартів. Чинна система статистичного аналізу звітності базується на результатах визначення цілей і завдань та сприяє оновленню профілю ризиків. Заходи менеджменту ефективності звітності не використовуються повною мірою.

Стандарт "Оцінка безпеки" вимагає від митних адміністрацій співпраці з іншими компетентними органами у проведенні оцінки безпеки міжнародного переміщення товарів і оперативного усунення виявлених слабких місць. Стандарт "Морально-етичні якості персоналу (Сумлінність співробітників)" закликає заохочувати митні адміністрації та інші компетентні органи до впровадження програм стосовно недопущення фактів недотри-

[1] Підсумки роботи митних органів України за 2008 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2009. – С. 64.

мання співробітниками морально-етичних норм, а також виявляти такі факти і боротися з ними.

Забезпечення безпеки та спрощення глобальної мережі постачання товарів вимагає, щоб митна адміністрація, а також всі інші сторони, що беруть участь в таких поставках, мали висококваліфікованих та мотивованих співробітників. Вони повинні забезпечити, щоб персонал усіх рівнів регулярно проходив необхідну професійну підготовку з метою набуття і збереження навичок, необхідних для ефективного і дійового митного контролю та для роботи з електронним обладнанням. Експерти констатують відмінні процедури забезпечення внутрішньої безпеки та сумлінності співробітників.

Для забезпечення безпеки стандарт "Огляд з метою безпеки при відправленні" зобов'язує митні адміністрації за обґрунтованим запитом сторони, яка імпортує, оглядати контейнери та вантажі підвищеного ризику під час відправлення. Для звернення до митних адміністрацій інших країн митниці можуть використовувати такі інструменти ВМО, як Йоганнесбурзька конвенція і Типова двостороння угода.

Що стосується співробітництва ДМСУ з діловими колами, то його відповідність стандартам визначено таким чином. За умовами стандарту "Партнерство", УЕО, які беруть участь у міжнародній мережі постачання товарів, проводитимуть самооцінку за завчасно встановленими параметрами безпеки і передової практики з метою забезпечення адекватних гарантій для своїх відправлень і контейнерів, допоки вони не будуть випущені з-під митного контролю в пункті призначення. Митна адміністрація та УЕО мають спільно визначити й документально зафіксувати відповідні партнерські заходи, які реалізуватимуть УЕО. Спільно підготовлений документ між митною адміністрацією та компанією повинен містити конкретні процеси, які можна перевірити, а також необхідно, щоб бізнес-партнери УЕО, включаючи виробників, постачальників і продавців, заявили про свій намір дотримуватися стандартів безпеки.

Стандарт "Безпека" вимагає від УЕО використовувати найбільш ефективні методи забезпечення безпеки. УЕО мають роз-

робити програми і заходи безпеки, які підвищать захищеність методів роботи ділових партнерів, пов'язаних з транспортуванням, завантаженням, розвантаженням та зберіганням вантажів у безпечній мережі поставок товарів.

В Україні існує система співробітництва з приватним сектором (власниками терміналів, портовими органами), як і з державними органами (Державна прикордонна служба та керівництво аеропортів). Кожен з них розробив інтегровані протоколи зі спільної безпеки.

Стандарт "Надання повноважень" передбачає, що митна адміністрація спільно з представниками торгового співтовариства розробляють процедури акредитації за встановленими критеріями, які через отримання статусу УЕО забезпечать компаніям і відповідні стимули. Митна адміністрація повинна в документальній формі викласти ті відчутні пільги, які має намір надати зацікавленим партнерам щодо забезпечення мережі поставок товарів. Вона матиме вигоди за рахунок підвищення безпеки міжнародної мережі поставок у випадках більш ефективної розвідки, зміцнення потенціалу щодо оцінки ризиків і більш точного цільового відбору партій підвищеного ризику.

Стандарт "Технологія" орієнтує всі сторони зберігати цілісність вантажів і контейнерів через сприяння використанню сучасних технологій. УЕО мусить, як мінімум, відповідати вимогам, викладеним у Митній конвенції щодо контейнерів 1972 р. та Конвенції МДП 1975 р. Митна адміністрація повинна мати документ з викладеними процедурами перевірки пломб, а також процедурами, що застосовуються у випадку виявлення порушень.

Стандарт "Комунікація" наголошує, що УЕО повинні з розумінням ставитися до зусиль митниці сприяти діалогу щодо обговорення питань взаємного інтересу, включаючи митні правила, процедури і вимоги до безпеки приміщень та партій вантажів.

Діалог вітчизняних органів, що відповідають за реалізацію державної митної політики з діловими колами відбувається регулярно. Однак потрібно провести спільні розгляди протоколів безпеки. Взаємні вигоди від прийняття Рамкових стандартів

слід впровадити в загальну комунікаційну стратегію. Це повинно бути забезпечено на міжурядовому рівні.

У стандарті "Спрощення" констатується, що митна адміністрація повинна створити механізми, які дозволять бізнес-партнерам висловлювати свої зауваження щодо змін, які суттєво впливають на їх роль у забезпеченні безпеки мережі постачання товарів.

Для надання допомоги в роботі з Рамковими стандартами ВМО розроблено програму розбудови митної спроможності – WCO Columbus Programme. Програма складається з трьох фаз, які повинні бути пройдені митними адміністраціями для ефективного запровадження Рамкових стандартів. Перша фаза програми – це діагностичний візит експертів з метою започаткування реалізації програми Columbus, друга фаза – це розробка програми модернізації, третя – пошук спонсорів для її імплементації [1].

Отже, у підсумку можна сказати, що оновлена редакція Конвенції Кіото більш досконала та пристосована до сучасних умов розвитку. Вона дозволяє митним адміністраціям використовувати ширші можливості здійснення митного оформлення і водночас сприяє спрощенню та гармонізації світової торгівлі, а також за допомогою стандартизації правил допомагає світовому митному співтовариству спільно боротися з проблемами XXI ст.

Щодо відповідності системи митного регулювання Рамковим стандартам ВМО, то можна лише констатувати, що це питання перспективного розвитку.

У сучасних умовах розвитку міжнародної торгівлі ефективне здійснення зовнішньоекономічних операцій неможливе без інституту, який би регулював митні відносини на світовому рівні. Таким інститутом є Всесвітня митна організація. Це єдина організація у світі, яка надає рекомендації щодо здійснення митної справи на міжнародному рівні, виконує уніфікацію та гармонізацію митних процедур і сприяє захисту світової економіки.

ВМО використовує різні форми впливу на національні митні системи, зокрема політичні, правові, економічні, технічні і тре-

[1] Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс] . – Режим доступу:http://www.wcoomd.org/.

нінгові та здійснює свій вплив на міжнародному, міждержавному та міжвідомчому рівнях. Міжнародні договори, розроблені ВМО, відіграють дуже важливу роль у регулюванні міжнародного митного співробітництва кожної країни – члена організації. Основним управлінським інструментом ВМО є прийняті нею та іншими міжнародними організаціями конвенції та стандарти.

Окрім конвенцій і стандартів безпеки, у ролі інструмента митного регулювання ВМО активно використовує систему рекомендацій щодо їх імплементації в національні митні правила. Особлива увага приділяється стратегічному управлінню та бюджетному фінансуванню програм адаптації митних систем до міжнародних вимог. Система відповідних тренінгів персоналу митниць, а також надання технічної допомоги робить вплив ВМО комплексним.

РОЗДІЛ 6.
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МИТНОЇ БЕЗПЕКИ

6.1 Особливості розвитку митної політики країн ЄС у сучасних умовах

Митна політика виступає складовою внутрішньої і зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин й організації митної системи, а її головним функціональним завданням є забезпечення захисту національних інтересів і національної безпеки країн — членів Європейського Союзу в економічній і, опосередковано, у політичній, соціальній, екологічній та інших сферах.

Пріоритетними напрямами митної політики у внутрішньополітичній сфері є: забезпечення неухильного додержання прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та громадян, захисту інтересів держави; модернізація митних органів країн — членів Європейського Союзу; забезпечення прозорості в діяльності органів митної служби, прийнятті управлінських рішень, інформованість населення з питань митного регулювання, зміцнення на цій основі його довіри до посадових осіб митних органів; недопущення неконтрольованого ввезення екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, протидія митним правопорушенням.

Важливим етапом розвитку митної політики країн ЄС було створення Митного союзу Європейського Союзу (European Union Customs Union) та кількох інших країн, що стало першочерговим завданням після підписання Римського договору у 1968 р. Основною метою Митного союзу, була реалізація таких заходів:

– скасування всіх митних зборів та обмежень між країнами членами;

– запровадження єдиного зовнішнього тарифу щодо товарів третіх країн, однакового для всієї Європейської спільноти (прибуток від його стягнення став одним із джерел формування власних ресурсів Спільноти);

– спільна торговельна політика як зовнішній аспект Митного союзу (на міжнародному рівні Спільнота виражає спільну позицію всіх держав-членів).

Коли з 1993 р. офіційно почав діяти спільний ринок, усі традиційні перевірки на внутрішніх кордонах були скасовані разом з митними формальностями. Отже, митні служби країн-членів втратили функції стягування акцизного збору, ПДВ та накопичення статистичної інформації.

Особливо важливим питання постало визначення країни походження товару. Метою визначення походження товару в ЄС є вирішення питання:

– про застосування до імпортного товару тарифних пільг;

– поширення на ввезення (вивезення) товару нетарифних обмежень;

– про необхідність для даного товару сертифіката походження.

Стаття 36 Митного кодексу ЄС[1] (МК ЄС) визначає, що товари, повністю отримані в одній країні або території, розглядаються як ті, що походять з цієї країни чи території.

Країною походження товару, у виробництві якого брало участь більше однієї країни або території, вважається та країна чи територія, де він був підданий останній значній переробці.

У випадках, коли походження вказується в митній декларації відповідно до митного законодавства, митні органи вправі вимагати у декларанта підтвердження походження.

Якщо вимога підтвердження походження передбачено митним законодавством або іншим законодавством Співтовариства, що регулює певні області, митні органи вправі, у разі обґрунтованих сумнівів, вимагати інші додаткові докази, необхідні для

[1] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://komfmp.rada.gov.ua/komfmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

забезпечення відповідності ознак походження правилами, встановленими відповідним законодавством Співтовариства.

Документ, що підтверджує походження, може бути виданий у Співтоваристві, якщо того вимагають правила ведення торгівлі.

Рада Міністрів ЄС запропонувала укласти європейсько-середземноморську Конвенцію щодо правил визначення походження товарів. Конвенція має замінити понад 60 двосторонніх протоколів, що існують між державами ЄС, країнами західнобалканського регіону, південного Середземномор'я та Європейської зони вільної торгівлі (ЕФТА).

У сучасному світі, де практично в кожного товару є деталі або інгредієнти з різних регіонів планети, важливо користуватися загальними правилами визначення країни походження. Країною походження, як правило, вважається та, де було здійснено більшість робіт із виробництва товару. Уніфіковані правила визначення країни походження потрібні для ефективної роботи зон вільної торгівлі. Угоди про зони вільної торгівлі надають преференції товарам, які було виготовлено у країнах-учасницях. Тому потребуються чіткі правила визначення походження цих товарів.

ЄС має зони вільної торгівлі з багатьма країнами південного Середземномор'я ("Барселонського процесу"), західно-балканського регіону та Європейської зони вільної торгівлі.

Досить важливим питанням в таких умовах є визначення митного статусу товарів. Поняття митного статусу товару є одним із ключових у митному праві ЄС. Через нього реалізується взаємозв'язок зовнішніх і внутрішніх аспектів митного союзу: товари з третіх країн, що отримали статус "товарів ЄС" в результаті митного оформлення в ЄС, дістають можливість безперешкодного обігу по всій території митного союзу, користуючись принципом свободи переміщення товарів.

Митний статус — статус товарів, що походять з Співтовариства, або не походять з Співтовариства. Товари, що походять з Співтовариства — товари, які підпадають під одну з наступних категорій:

а) товари, повністю отримані на митній території Співтовариства і не містять товари, ввезені з країн або територій за межами митної території Співтовариства. Товари, повністю виро-

блені на митній території Співтовариства, не матимуть митного статусу товарів Співтовариства, якщо вони отримані з товарів, поміщених у режими зовнішнього транзиту, зберігання, режим тимчасового ввезення або переробки на митній території у випадках, визначених МК ЄС;

b) товари, завезені на митну територію Співтовариства з країн або територій, розташованих за межами цієї території, і випущені для вільного обігу;

- товари, отримані або вироблені на митній території Співтовариства виключно з товарів, зазначених у пункті (b), або з товарів, зазначених у пунктах (a) і (b)[1].

Товари, що не походять з Співтовариства - товари, інші, ніж товари, що походять з Співтовариства, або товари, що втратили свій статус товарів, що походять з Співтовариства.

Крім митних статусів в ЄС діє система митних режимів. Відповідно до МК ЄС «митний режим» — будь-який з наступних режимів, під який можуть бути поміщені товари:

a) випуск для вільного обігу (release for free circulation);

b) спеціальні митні режими (special procedures);

c) експорт (export);

Серед спеціальних митних режимів виділені чотири: транзит (зовнішній і внутрішній), складування (тимчасове зберігання, митний склад, вільні митні зони), особливі митні режими (тимчасове ввезення, випуск для внутрішнього споживання), переробка (внутрішня і зовнішня). Виділення їх в окрему групу дозволило створити загальні виконавчі приписи для всіх чотирьох видів. Загальні норми для цих режимів передбачені щодо порядку надання дозволу на використання товарів відповідно обраному спеціальному режиму, надання митним органам забезпечення митного боргу та ін.

Відповідно до зобов'язань, узятих ЄС з Міжнародної конвенції Кіото від 1994 року, ввезення товарів на митну територію ЄС може відбуватися тільки після надання попередньої декларації

[1] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://komfmp.rada.gov.ua/komfmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

(entry summary declaration). Попередня декларація повинна бути надана до митного органу в електронному вигляді, винятком можуть бути товарно-транспортні документи, що містять всі необхідні дані, і тільки в окремих випадках, за рішенням митного органу, можлива подача паперової версії такої декларації.

Митна декларація подається з використанням електронних засобів обробки відомостей. Митні органи можуть дозволити митну декларацію у формі внесення записів у облікову документацію декларанта за умови, що митні органи матимуть доступ до таких відомостей в електронній системі декларанта та за умови дотримання вимог з обміну такими відомостями між митними органами.

Якщо це передбачено митним законодавством, митні органи можуть приймати паперову версію митної декларації, митну декларацію в усній формі або у вигляді будь-якої дії, що дозволяє приміщення товару під митний режим.

Договір проголошує свободу обігу товарів по всій території ЄС. Цей принцип поширюється не тільки на товари, вироблені в ЄС, але і на імпортні товари, випущені в ЄС у вільний обіг зі сплатою відповідних імпортних мит. Випуск у вільний обіг додає іноземним товарам статус товарів ЄС.

Випуск для вільного обігу. Випуск для вільного обігу передбачає наступне:

a) збір належних ввізних мит;

b) збір інших зборів згідно з відповідними діючими правилами, які регулюють такий збір;

c) застосування заходів торговельної політики, заборон і обмежень в тій мірі, в якій вони не повинні застосовуватися на ранніх етапах;

d) виконання інших формальностей, встановлених щодо ввезення товарів.

Випуск для вільного обігу дає товарам, що не походять з Співтовариства, митний статус товарів, що походять з Співтовариства.

Допуск до вільного обігу в ЄС можливий лише після застосування всіх тарифних і нетарифних заходів регулювання зовніш-

ньої торгівлі. Застосування тарифних засобів передбачає стягнення мита за товари, що переміщуються через митний кордон ЄС. У відповідності з європейським законодавством мито є одним із джерел наповнення бюджету Співтовариства. Незалежно від того, через який з держав — членів переміщуються товари на митну територію ЄС, мито перераховується до бюджету Співтовариства.

У МК ЄС (глава 2, розділ VI)[1] передбачено випадки звільнення від сплати мита та інших податків у разі ввезення товарів в Співтовариство. До таких випадків відносяться: зворотне ввезення товарів на митну територію ЄС протягом трьох років з дня вивезення, а також ввезення продуктів морського рибальства незалежно від того, в якому морі вони були здобуті, за умови, що такий вилов здійснили судна, зареєстровані в ЄС, або продуктів переробки морського рибальства, якщо така переробка проведена на судні, зареєстрованому в ЄС.

Якщо до випуску у вільний обіг оформляються товари, ввезення яких викликає необхідність сплати митних зборів, момент прийняття митної декларації стає моментом виникнення митного боргу. Митний борг — це покладений на конкретну особу обов'язок сплати квоти нарахованих податків і мита за імпорт або експорт товарів, обчислених на підставі чинного митного законодавства. За загальним правилом митний борг покладається на особу, яка здійснює декларування товарів. Він виникає у разі імпорту або експорту товарів або порушення норм митного права Співтовариства. Місцем, де здійснюватиметься стягнення всіх митних податків і зборів, є місцезнаходження особи, на ім'я якого видано дозвіл на використання товарів відповідно до обраного митного режиму. У разі порушення митних норм, митний борг виникає за місцем скоєння правопорушення. Такі приписи створюють сприятливі умови для ефективного контролю митними органами правильного ходу використання товарів відповідно до обраного митного режиму. Митний борг може виникнути

[1] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://komfmp.rada.gov.ua/komfmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

і до прийняття декларації внаслідок особливих причин, таких як порушення митних правил. Законодавство ЄС обумовлює випадки, коли товари, що ввозяться на митну територію, можуть бути оформлені в рамках привілейованих операцій. Під привілейованими операціями розуміються ті, що допускаються в певних випадках за рішенням Ради звільнення товарів, які випускаються у вільний обіг, від імпортних або експортних мит.

Система митних привілеїв в ЄС базується на двох нормативно-правових актах: Митному кодексі ЄС і Регламенті № 918/83. Кодекс передбачає дві категорії товарів, щодо яких привілейовані операції діють безпосередньо: так звані повернені товари і продукти морського промислу. Поверненими товарами вважаються товари, раніше вивезені з митної території ЄС, а потім, не пізніше ніж через три роки з дати вивозу, повернені й випущені у вільний обіг в ЄС.

Звільнення від сплати митних зборів надається за умови ввезення товарів на митну територію ЄС у тому ж стані, що й на момент їх вивезення. Звільненню від сплати мита також підлягають продукти морського промислу, здобуті в територіальних водах третіх країн за допомогою суден, які зареєстровані у країнах ЄС і ходять у плавання під їхніми прапорами. Допускається переробка таких продуктів на суднах до їх ввезення на митну територію ЄС.

Регламент містить набагато більший список митних привілеїв. Звільнення від сплати імпортних мит розповсюджується на особисту власність громадян, тобто будь-яке майно, призначене для особистого використання або задоволення побутових потреб (особисте майно, меблі, предмети господарсько-побутового призначення, особистий авто- і мототранспорт, прогулянкові судна, особисті літаки і т. ін.). У порядку привілейованих операцій допускається ввезення в ЄС поштових відправлень вартістю не більше 10 євро; устаткування підприємств, що припинили діяльність у третіх країнах і переміщуються на територію ЄС для продовження своєї діяльності; особистого багажу пасажирів, що не містить товарів комерційної природи; освітніх, наукових і культурних матеріалів; майна, переміщуваного в рамках міжнародних і дипломатичних відносин, тощо. Окрім цього, Регламент

допускає надання митних привілеїв на підставі міжнародних угод і національних норм держав-членів.

Транзит. При ввезенні іноземних товарів на територію ЄС з метою їх транспортування до місця митного оформлення усередині митної території або для подальшого вивозу з території ЄС процедура транзиту дозволяє відкласти сплату імпортних мит і застосувати інші заходи торговельної політики, поки товар не досягне пункту призначення або не покине митну територію ЄС. Транзитні товари не обкладаються ПДВ і акцизами. Переміщення таких товарів територією ЄС відбувається під митним контролем.

При вивезенні товарів із ЄС процедура транзиту дозволяє уникнути сплати експортних мит, а також імпортних мит у разі подальшого зворотного ввезення товарів ЄС на митну територію ЄС. У той же час вивіз транзитних товарів не дає права на отримання експортних відшкодувань. Для переміщення товарів ЄС у межах митної території ЄС процедура транзиту не застосовується, оскільки таке переміщення регулюється положеннями засновницьких договорів про свободу переміщення товарів.

Митне законодавство ЄС розрізняє такі різновиди процедури транзиту:

- зовнішній транзит;
- внутрішній транзит.

Тимчасове зберігання. Якщо інше не передбачено для митного режиму, наступні товари, що не походять з Співтовариства, розглядаються як заявлені для режиму тимчасового зберігання утримувачем товарів у момент їх пред'явлення до митного органу:

a) товари, завезені на митну територію Співтовариства, за винятком товарів, завезених безпосередньо у вільну зону;

b) товари, завезені з вільної зони на іншу частину митної території Співтовариства;

c) товари, щодо яких режим зовнішнього транзиту завершений.

Митна декларація вважається поданою і прийнятою митними органами в момент пред'явлення товарів до митного органу. Митні органи можуть вимагати від держателя товарів внесення забезпечення з метою забезпечення сплати суми ввізних чи вивi-

зних мит, відповідної митної заборгованості чи інших зборів, передбачених іншими діючими правилами, які можуть виникнути.

Товари, поміщені в режим тимчасового зберігання, зберігаються виключно в місцях, визначених митними органами для тимчасового зберігання.

Товари, поміщені в режим тимчасового зберігання, підлягають тільки таким видам операцій, які мають на меті збереження їх в незмінному вигляді без зміни зовнішнього вигляду або технічних характеристик.

Митний склад. Метою процедури митного складування є забезпечення зберігання товарів, що не підлягають вільному переміщенню на території ЄС. Ця процедура передбачає зберігання:

– іноземних товарів — без стягування з них імпортних мит і застосування заходів торговельної політики;

– товарів ЄС, для яких законодавство ЄС встановлює подібну процедуру при їх експорті.

Переваги, що надаються процедурою митного складування, очевидні: товари можна тримати на складі до моменту їх випуску у вільний обіг без сплати імпортних мит і непрямих податків. Більше того, товари, що перебувають на митному складі, можуть бути вивезені з ЄС за процедурою зовнішнього транзиту взагалі без сплати мит.

Митним складом вважається будь-яке приміщення (місце), встановлене митними органами для зберігання товарів в установленому порядку. У деяких випадках можливе переміщення товару під процедуру митного складу без фактичного зберігання товару на митному складі. І навпаки, знаходження товару на митному складі не завжди означає застосування до цього товару процедури митного складування: товар може перебувати на внутрішній переробці і т. ін. Товари, що перебувають на митному складі, не можуть піддаватися переробці й використанню. У той же час Кодекс допускає можливість участі товарів, що перебувають під процедурою митного складування, в комерційному обороті. Якщо товари продаються (один або кілька разів), перебуваючи на митному складі, то умови процедури митного складування не порушуються. Митний борг виникне тільки після переміщення

товару під процедуру випуску у вільний обіг або яку-небудь іншу процедуру.

Вільна зона. Цей митний режим багато в чому аналогічний до процедури митного складування. Відмінність полягає в місцезнаходженні вільної зони. МК ЄС визначає вільні зони як територіальні анклави на митній території ЄС, встановлені компетентними органами влади держав-членів у районах, де концентрується зовнішньоторговельна активність. Прикладами таких районів, де організовані вільні зони, є: Копенгаген, Гамбург, Афіни, Трієст, Венеція, вільні порти Бірмінгем і Ліверпуль; Канарські й Азорські острови, острів Мадейра та ін. Вільні зони мають бути відповідним чином позначені; доступ в них повинен контролюватися митними органами.

За загальним правилом, поміщені на територію вільної зони (складу) товари не підлягають імпортному митному обкладенню, проте до них можуть застосовуватися заходи торговельної політики. Вільні зони і склади відкриті для будь-яких товарів незалежно від їх природи, якості, країни походження, відправлення і призначення. Це можуть бути як товари ЄС, так і іноземні товари. Термін перебування товарів у вільних зонах (складах) не обмежений, за винятком деяких сільськогосподарських продуктів. Обов'язковою вимогою є негайна реєстрація товарів в облікових документах компанії — оператора вільної зони (складу).

Поміщені у вільну зону (склад) товари можуть піддаватися діям, зазвичай вживаним для збереження товарів, або знищуватися без спеціального дозволу митних органів. Більше того, Митний кодекс допускає з дозволу митних органів будь-яку промислову, комерційну або сервісну діяльність у вільних зонах (складах). Товари, призначені для експорту, не можуть бути спожиті або використані на території вільного складу чи вільної зони.

Тимчасове ввезення. Процедура тимчасового ввезення дозволяє ввозити в ЄС іноземні товари, що підлягають реекспорту без зміни свого стану, з повним або частковим звільненням від сплати митних зборів. Товари, що перебувають під цією процедурою, можуть використовуватися і брати участь у комерційному обороті, проте не допускається їх переробка або будь-яка зміна

їх стану, окрім нормального зносу. Імплементаційний регламент визначає коло товарів, для яких можливе повне звільнення від сплати мита:

- професійне устаткування;
- товари, призначені для експонування на виставках;
- навчальні посібники і наукове устаткування;
- медичне і лабораторне устаткування;
- устаткування, що ввозиться для ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф;
- транспортна упаковка;
- спортивний інвентар;
- багаж пасажирів та деякі інші товари.

Сума ввізного мита щодо товарів, поміщених під режим тимчасового ввезення з частковим звільненням від сплати ввізних мит, встановлюється в розмірі 3 % від суми ввізних мит, які підлягали б сплаті у відношенні цих товарів, якщо б вони були випущені для вільного обігу в день, коли вони були поміщені в режим тимчасового ввезення.

Сплаті підлягає сума за кожний місяць або частину місяця, в якому товари були поміщені в режим тимчасового ввезення з частковим звільненням від сплати ввізних мит.

Сума ввізного мита не перевищує суми, яка б підлягала сплаті, якби дані товари були випущені для вільного обігу в день, коли вони були поміщені під режим тимчасового ввезення. Регламент передбачає терміни, на які можливе тимчасове ввезення кожної з указаних категорій товарів. Кодекс передбачає спрощений порядок проходження процедури тимчасового ввезення. Він застосовується, зокрема, при ввезенні товарів в ЄС на умовах Конвенції АТА. Для тимчасового ввезення особистих речей пасажирів, спортивного інвентарю, а також транспортних засобів взагалі не вимагається письмової заяви і дозволу.

Особливий порядок формальностей необхідний при тимчасовому ввезенні транспортних засобів. Регламент № 2454/93 передбачає окремі умови для залізничного, повітряного, морського і річкового транспорту, транспортних контейнерів і палетів, а також для запасних частин, аксесуарів та додаткового устаткування

до транспортних засобів. За винятком ввезення контейнерів і палетів, приміщення вищеназваних предметів під процедуру тимчасового ввезення не вимагає письмової заяви і дозволу.

Випуск для внутрішнього споживання. При знаходженні під режимом випуску для внутрішнього споживання товари можуть бути випущені для вільного обігу зі звільненням від сплати мит або за зниженими ставками мита внаслідок особливого використання. При цьому вони залишаються під митним контролем.

Митний контроль при режимі випуску для внутрішнього споживання завершується в наступних випадках:

a) якщо товари були використані для цілей, встановлених для застосування звільнення від сплати мит або сплати мит за зниженими ставками;

b) якщо товари вивозяться, знищуються або передаються на користь держави;

c) якщо товари були використані для цілей інших, ніж встановлених для застосування звільнення від сплати мит або сплати мит за зниженими ставками, і при цьому застосовувані ввізні мита були сплачені.

Переробка усередині митної території. Переробкою усередині митної території (внутрішньою переробкою) називається процедура переробки іноземних товарів на митній території ЄС без стягування митних зборів і застосування інших заходів торговельної політики, якщо продукти переробки цих товарів підлягають зворотному вивозу за межі ЄС. Мета цієї процедури полягає в наданні європейським компаніям можливості ввозити товари з третіх країн для їх промислової переробки без сплати ввізних митних зборів. Подібний порядок надає переробній промисловості країн ЄС переваги перед виробниками з третіх країн і, крім того, стимулює експорт із ЄС.

Переробка за межами митної території. При режимі переробки за межами митної території товари, що походять з Співтовариства, можуть бути тимчасово вивезені з митної території Співтовариства для цілей операцій з переробки. Продукти переробки, отримані з цих товарів, можуть бути випущені для вільного обігу з повним або частковим звільненням від сплати ввізних

мит за запитом держателя дозволу або будь-якого іншого особи, зареєстрованої на митній території Співтовариства за умови, що ця особа одержала згоду власника дозволу, і що умови дозволу виконані.

За загальним правилом, розмір пільгового (зниженого) мита на продукти переробки, що підлягають зворотному ввезенню, обчислюється так: від суми мита, що підлягає сплаті за перероблені продукти при їх випуску у вільний обіг в ЄС, віднімається сума мита, яка була б сплачена цього ж дня при імпорті сировинних продуктів (продуктів до переробки) з країни, в якій переробка мала місце. Подібна система обчислення митних зборів носить назву системи диференційованого обкладення.

Окремим випадком використання процедури зовнішньої переробки є тимчасовий вивіз товарів ЄС з метою їх ремонту. При цьому, якщо ремонт здійснюється безкоштовно, товари, що ввозяться назад на митну територію ЄС, повністю звільняються від митних зборів.

Експорт. З урахуванням процесів впровадження електронної системи декларування товарів, електронної форми обміну даними між митними органами держав - членів, зокрема, Системи контролю експорту (Export Control System , ECS) і створення в майбутньому інформаційних порталів та пунктів комплексного обслуговування, в ЄС вводиться попередня експортна декларація. Вона, як і в разі ввезення товарів до ЄС, повинна надаватися до того, як товари будуть доставлені безпосередньо до митного кордону Співтовариства.

Слід також вказати, що митний режим експорту до ЄС не застосовуватиметься до товарів, що вивозяться в режимі зовнішньої або внутрішньої переробки або відповідно до митного режиму зовнішнього транзиту. МК ЄС передбачено, що митні податки та збори не будуть нараховуватися на європейські товари, що тимчасово вивозяться за межі митної території Співтовариства.

Митно-тарифне регулювання Європейського Союзу являє собою симбіоз митних тарифів ЄС і 27 його учасників. В основу митного тарифу Євросоюзу покладені положення Римського договору. Митний тариф ЄС уніфікований для всіх країн - учасни-

ків союзу щодо визначення митної вартості, країни походження товарів, уніфікації товарної номенклатури та процедур митного очищення.

Спільний митний тариф Співтовариства включає в себе[1]:

a) Комбіновану номенклатуру товарів, передбачену Регламентом Ради (ЄЕС) №-2658/87 від 23 липня 1987 «Про тарифну і статистичну номенклатуру та про Спільний митний тариф» ;

b) будь-яку іншу номенклатуру, яка повністю або частково грунтується на Комбінованій номенклатурі, або яка доповнює її і затверджується правилами Співтовариства, які регулюють певні області для застосування тарифних заходів щодо торгівлі товарами;

c) умовні або звичайні окремі мита, які застосовуються щодо товарів, включених до Комбінованої номенклатури;

d) заходи тарифної преференції, які надаються в рамках угод, укладених Співтовариством з певними країнами або територіями за межами митної території Співтовариства або групами таких країн або територій;

e) заходи тарифної преференції, прийняті Співтовариством в односторонньому порядку щодо певних країн або територій за межами митної території Співтовариства або груп таких країн або територій;

f) окремі заходи, що передбачають зменшення суми або звільнення від сплати митних зборів щодо деяких видів товарів;

g) режим найбільшого сприяння щодо певних товарів у зв'язку з характером таких товарів або їх внутрішнім споживанням, в межах заходів, передбачених підпунктами c) - f) або h) ;

h) інші тарифні заходи, передбачені законодавством у сфері сільського господарства, торговим або іншим законодавством Співтовариства.

Тарифний коридор мита у Євросоюзі на більшість товарів коливається від 4 до 25 %. МТЄС додатково регламентує стягнення

---

[1] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://komfmp.rada.gov.ua/komfmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

імпортних зборів, які сплачуються одночасно із ввізним митом або замість нього.

При регулюванні імпорту ЄС часто застосовує нетарифні заходи, які збільшують вартість товару, що імпортується, понад митний збір (на певний відсоток або на певну величину на одиницю товару). ЄС застосовує заходи контролю над цінами продукції, виробленої європейськими фермерами. Для забезпечення підвищення ціни на імпорт до необхідного рівня застосовуються "ковзні" збори. Такими зборами обкладаються живі тварини, м'ясо, молочні продукти, зернові, деякі овочі та фрукти і продукти із них, олійне насіння. Залежно від товару збір стягується замість мита або разом з ним.

На додаток до імпортних зборів із деяких товарів, зазначених в інтегрованому тарифі, стягується ще й сільськогосподарський збір. Ним оподатковуються деякі живі тварини, м'ясо, молочні продукти, свинячий і пташиний жир. Сільськогосподарський збір стягується за специфічними ставками, які встановлюються регламентами Комісії Євросоюзу. Ще одним видом додаткових платежів у зв'язку з імпортом аграрної продукції є компенсаційний збір, який застосовується до свіжих овочів і фруктів, а також до деяких рибопродуктів. На ці види продукції на початку кожного господарського року встановлюються довідкові ціни на основі цін виробників ЄС.

Імпортна ціна обчислюється як ціна продажу імпортних товарів на ринку ЄС за вирахуванням митних зборів. Вона не повинна опускатися нижче довідкової. Якщо імпортна ціна товару тримається на більш низькому рівні протягом двох днів підряд, то стягується компенсаційний збір, який дорівнює різниці між довідковою і фактичною цінами. Довідкові ціни на виноградний сік і вино регламентовані інтегрованим тарифом. На решту товарів довідкові ціни встановлюються поточними регламентами Комісії Євросоюзу. Розміри компенсаційних зборів залежать від світових та єдиних цін Європейського Союзу на сільськогосподарські товари (при зниженні світових цін розмір збору збільшується, при збільшенні — знижується).

Контроль над цінами щодо імпорту здійснюється за допомогою антидемпінгових заходів. Антидемпінгове розслідування може порушуватись у разі скарги виробників чи їхніх організацій до Комісії ЄС. Експорт товару в Євроспівдружності за дешевшою ціною розглядається як демпінг, який може завдати шкоди європейській промисловості. Прийнявши рішення про порушення справи, Комісія ЄС призначає розслідування. Розслідування має довести, з одного боку, факт поставки товару з-за кордону за заниженою ціною, тобто наявність демпінгу, а з іншого — факт нанесення шкоди національній промисловості в результаті поставки товару за експортною ціною, нижчою від тієї, яка склалася на внутрішньому ринку країни-експортера або на ринку третьої країни.

Під збитком розуміється викликане імпортом скорочення значної частини національного виробництва або реальна загроза скорочення. При цьому протягом розслідування на строк до 4 місяців можуть бути введені тимчасові антидемпінгові мита. Для того, щоб продовжувати ввозити відповідні товари, імпортер повинен внести на митниці заставу на суму тимчасового мита або представити гарантії її сплати. Якщо під час розслідування експортер переглядає свої ціни чи припиняє експорт за демпінговими цінами, розслідування може бути припинене. Якщо ж цього не відбувається, а розслідування підтверджує наявність демпінгу, то вводяться постійні антидемпінгові мита на строк до 5 років.

Антидемпінгові мита встановлюються або у відсотках до митної вартості товару, або в абсолютному вираженні як різниця між нормальною вартістю і експортною ціною (франко-кордон ЄС). Незважаючи на політику податкової гармонізації Євросоюзу у сфері непрямого оподаткування щодо вирівнювання ставок ПДВ й уніфікації акцизів, зберігається самобутність національних податкових систем держав — членів ЄС. Окремі члени Євросоюзу, крім загальних євросоюзних зборів на імпорт, додатково встановлюють свої імпортні збори та акцизи (імпорт у Франції додатково оподатковується за ставками від мита (на шкіру, шкури, шкіряні вироби, текстиль, паперову масу, деякі види паперу та картону, чорнослив)).

Комісія Європейського Союзу в тісній кооперації з країнами - членами пропонує єдиний комплексний план розвитку митної політики з метою досягнення спільних стратегічних цілей, відображених у Комюніке про стратегію розвитку Митного союзу. Відповідно до цих документів головною метою визначено збереження ключової позиції митниці як сучасного партнера в торгівлі, захисті фіскальних інтересів і забезпеченні національної безпеки, яка враховує нові реалії зовнішньої політики ЄС.

Загальними стратегічними цілями митниці визначено:

У сфері захисту суспільних і фінансових інтересів ЄС:

– забезпечення правильного та ефективного збирання податків і мит;

– застосування ефективних заходів із боротьби з незаконним рухом обмежених та заборонених товарів;

– подальший розвиток ефективної оцінки ризиків як внесення вкладу в боротьбу з терористичною і злочинною діяльністю, у тому числі торгівлею наркотиками, контрафактною та піратською продукцією;

– попередження, виявлення і здійснення в національних межах слідства та судового переслідування у сфері шахрайства і зловживання митним законодавством;

– пропозиції щодо внесення поправок до Регламенту Ради (ЄС) № 515/97 від 13 квітня 1997 р. про взаємну допомогу між адміністративними органами країн-членів та співпрацю між ними і Комісією задля забезпечення правильного застосування законів, що регулюють митні та агропромислові питання (COM (2006) 866 від 22 грудня 2006 р.);

– взаємне адміністративне положення про допомогу в митних справах, укладене між ЄС і третіми країнами.

У сфері підтримки конкурентоспроможності європейських компаній:

– модернізація навколишнього середовища та методів роботи митниці;

– реалізація безпаперової митниці (електронна митниця);

– прийняття дієвих підходів до стандартів шляхом узгодження міжнародних стандартів (наприклад, розроблених

Всесвітньою митною організацією), якщо це необхідно, та розроблення нових стандартів ЄС, які могли б слугувати моделлю для всього світу.

У сфері сприяння законній торгівлі:

– розробка та вдосконалення системи управління в напрямі зниження перешкод у просуванні товарів, а також зниження до мінімуму адміністративного навантаження, необхідного для досягнення інших цілей державної політики;

– забезпечення умов для спрощення в межах закону діяльності економічних операторів з метою зменшення витрат.

У сфері управління ланцюгами поставок товарів:

– вдосконалення та укріплення ефективного контролю з метою оптимізації розташування контролюючих органів у ланцюгу поставок;

– правильна й послідовна реалізація законодавства ЄС та національних законодавств країн-членів стосовно управління та руху товарів;

– посилення ефективного і систематичного обміну інформацією про ризики;

– приділення уваги можливості для обміну інформацією з основними торговельними партнерами з метою створення в результаті системи контролю та управління ланцюгами поставок.

У сфері співробітництва між митними органами країн-членів, іншими державними установами та діловими колами:

– поглиблення наявного митного співробітництва;

– координація дій, спрямованих на захист фінансових інтересів ЄС;

– розробка механізмів координації з іншими організаціями, діяльність яких пов'язана з кордонами (єдине вікно);

– поліпшення механізмів ділового співробітництва і консультацій;

– поліпшення міжнародного співробітництва і взаємної адміністративної допомоги в митних питаннях шляхом відповідних угод з третіми країнами та розширення участі в міжнародних форумах, відповідальних за міжнародне право та рішення (наприклад, ембарго, природоохоронні угоди тощо).

Досягнення цих цілей можливе на основі загального підходу до розроблення нових методів роботи та компетенції в митній справі, яка здійснюється в нових умовах ведення господарської діяльності та якісно нових економічних зв'язків у світі. Положення Митного кодексу ЄС і Регламенту Європейської Ради 2454/93 були доповнені низкою нормативних актів Співтовариства, які регулюють окремі спеціальні питання, пов'язані з митною діяльністю Європейського Союзу:

– регулювання умов і процедура звільнення від мита;

– заборона імпорту й випуск у вільне користування підроблених і піратських товарів тощо.

МК ЄС зобов'язує громадян при подачі заяви до митних органів надати їм повну інформацію і всі документи, пов'язані із суттю справи. Однак на цьому обов'язки громадян закінчуються і вступають в силу положення щодо прийняття посадовими особами митних органів обґрунтованого, повного та своєчасного рішення із заявленого питання.

У Митному кодексі ЄС передбачено відповідні норми щодо управління ризиками. Відповідно до приписів Кодексу ЄС[1] «Ризик» — ймовірність події, яка може виникнути щодо ввезення, вивезення, транзиту, передачі або випуску для внутрішнього споживання товарів, що переміщуються між митною територією Співтовариства та країнами і територіями за межами цієї території і щодо наявності товарів, які не мають статусу товарів, що походять з Співтовариства, яка може мати один з наступних результатів:

a) вони можуть перешкодити правильному застосуванню заходів, прийнятих на рівні Співтовариства або на національному рівні;

b) вони можуть піддати ризику фінансові інтереси Співтовариства та країн-учасниць;

c) вони можуть становити загрозу безпеці та захисту суспільства та його резидентів, здоров'ю людей, тварин або рослин, навколишнього середовища або споживачів.

---

[1] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://komfmp.rada.gov.ua/komfmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

Щоб уникнути настання ризику, в митному праві ЄС передбачено відповідні норми щодо управління ризиками в межах митних відносин. «Управління ризиками» - систематична ідентифікація ризику та реалізація всіх заходів, необхідних для зменшення виникнення ризику. Ці заходи включають такі заходи як збір даних та інформації, аналіз і оцінка ризику, припис та виконання дій, регулярний моніторинг і перегляд процесу та його результатів на основі міжнародних і національних ресурсів та стратегій, а також ресурсів і стратегій Співтовариства.

Слід також наголосити, що територіальні межі дії норм і правил митного союзу ЄС обмежені митною територією ЄС. Для визначення поняття "митна територія" необхідно звернутися до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі, ст. XXIV, яка наводить таку дефініцію: це будь-яка територія, на якій діють свої тарифи та інші торговельні правила для основної частини торговельного обороту певної території з іншими територіями. Можна запропонувати таке визначення для поняття "митна територія ЄС": обумовлена нормативно-правовими актами ЄС сукупність територій (регіонів) держав-членів, на якій діють норми і правила Митного союзу. Зовнішній периметр митної території ЄС іменується митним кордоном. Митна територія ЄС включає:

– сухопутну територію, склад якої визначений у ст. 3 МК ЄС. Слід мати на увазі, що деякі регіони усередині державних кордонів країн — членів ЄС виключені зі складу митної території ЄС. Так, до складу митної території ЄС не входять данські Фарерські острови та острів Гренландія, іспанські території в Африці Сеута і Мелілья, німецький анклав на швейцарській території Бюзинген і острів Гельголанд. Не входять до території Митного союзу французькі заморські території і територіальні об'єднання з особливим статусом, але як частина території Франції до складу митної території ЄС входить князівство Монако. З митної території Італії вилучаються муніципалітети Лівіньо і Кампіоне д'Італія й італійські територіальні води озера Лугано, але включається територія Республіки Сан-Марино. Статус приєднаних до митної території ЄС територій держав, що не є членами ЄС, регулюється спеціальними міжнародними договорами. Паризька

конвенція з митного регулювання щодо Монако 1963 р. і Конвенція щодо Сан-Марино 1939 р.;

– територіальні води і повітряний простір — відповідно до міжнародних конвенцій (Конвенція ООН про морське право) і національного права держав-членів. Угоди ЄС про митний союз з Андоррою, Сан-Марино і Туреччиною не створюють єдину митну територію. Так, митний союз із Туреччиною не поширює свободу пересування товарів на сільськогосподарські продукти і товари номенклатури ЄОВС; безмитне ввезення таких товарів на територію однієї зі сторін угоди можливе тільки при пред'явленні особливого сертифіката, який підтверджує вільний обіг товару на території іншої сторони.

В ЄС активно впроваджують програму "Електронна митниця". Для її реалізації планується внесення змін до Митного кодексу, головною метою якого є використання інформаційних технологій замість паперових. У рішеннях Євросоюзу "Електронна митниця" є базою для створення "єдиного вікна", яке зобов'язані використовувати інші відомства, задіяні в митній справі.

Забезпечення конкурентоспроможності економіки ЄС у глобальному контексті сьогодення підкреслює виключну важливість того, що митні IT-системи можуть обмінюватись електронною інформацією і мати певний набір інтерфейсів з торгівлею на основі часто використовуваних технологій. З метою поліпшення взаємодії між країнами-членами на основі автоматизованих митних систем ЄС Європейський парламент прийняв рішення про безпаперове середовище для митної справи і торгівлі.

Держави — члени ЄС прийняли рішення діяти в рамках структури "Електронної Європи" та затвердили Рішення Ради щодо простого і безпаперового середовища для митниці та торгівлі. ЄС розробив Багаторічний стратегічний план впровадження "Електронної митниці", за яким пропонується:

– об'єднати наявні системи контролю за експортом, імпортом і транзитом в єдину систему;

– увести систему єдиного обліку торговців з реєстрацією тільки в одній державі;

– надати суб'єктам ЗЕД можливість використання місць єдиного електронного доступу для оформлення зовнішньоекономічних операцій;

– проводити всі фактичні перевірки товару в єдиний час в єдиному місці;

– забезпечити обмін електронною інформацією між усіма органами та суб'єктами, задіяними в зовнішньоекономічних операціях (у тому числі з третіми країнами). Митниця буде діяти для цих органів та агентів як "єдине вікно";

– відбір товарів для митного огляду на прикордонних і внутрішніх пунктах митного оформлення проводити на основі автоматизованого аналізу ризиків;

– збір, повернення, звільнення від платежів здійснювати уповноваженим суб'єктом у місці, де він зареєстрований і де знаходяться його документи;

– уведення безпаперового середовища для митниці й торгівлі, подання митної декларації в електронному вигляді зі свого місця розташування, незалежно від країни відправлення або ввозу товарів;

– проводити електронний обмін інформацією між митними пунктами пропуску на території усього ЄС, де вона необхідна для митних процедур.

Європейський Союз із 1 січня 2011 р. ввів нову комп'ютерну систему попереднього митного інформування — New Computerised Transit System (NCTS). Згідно з нею до митних органів країн ЄС необхідно буде подавати декларацію тільки в електронному вигляді, використовуючи "систему контролю імпорту" чи "систему контролю транзиту". Систему контролю транзиту можна використовувати у випадку, якщо дані будуть подаватися разом із транзитною декларацією або електронною книжкою МДП (TIR carnet).

Нова комп'ютерна система транзиту (NCTS) передбачає вхід і обробку декларації транзиту тільки електронним способом.

Час подачі декларації залежить від виду транспорту, в якому переміщуються товари. У разі перевезення вантажу автомобільним транспортом декларація має бути подана не менш ніж за 1 годину до його фактичного прибуття на територію ЄС, при пере-

везенні залізничним транспортом — за 2 години, при авіаперевезеннях — до фактичного відправлення повітряного судна, а при тривалих рейсах — як мінімум за 4 години до прибуття повітряного судна в ЄС.

Союзна система реєстрації та ідентифікації суб'єктів підприємницької діяльності (Economic Operator's Registration and Indentification — EORI) є однією зі складових частин, створених у Європейському Союзі, електронного митного середовища, яке постало в межах програм e-Customs, тобто "безпаперового" середовища для митної і торгової адміністрації в ЄС. Побудова європейської системи для ідентифікації всіх суб'єктів підприємницької діяльності, що беруть участь у торгівлі, має на меті відпрацювати такі рішення, які будуть спрощувати для адміністрації (митної, податкової, ветеринарних органів, фітосанітарних служб тощо) реалізацію їх завдань, а також створювати відповідні умови, результатом яких буде прискорення виконання формальностей для самих суб'єктів. У майбутньому система EORI, а також інші інформативні системи адміністрації держав-членів повинні будуть виконувати допоміжну роль.

Кожна з країн-членів працює над своєю власною державною системою, яка буде частиною союзної системи EORI. Підприємці підлягатимуть однократній реєстрації в системі EORI під час якої, отримуватимуть унікальний ідентифікаційний номер EORI. Вони будуть зобов'язані користуватися єдиним, що визнається на території всього ЄС, номером EORI у всіх трансакціях і митних процедурах на території ЄС, під час яких вимагається їх ідентифікація. Підприємці, які знаходяться в ЄС, будуть реєструватися в системі EORI митним органом або визначеним органом країни - члена, в якій перебувають. Підприємці з третіх країн (поза межами ЄС) можуть виступити з проханням надати номер EORI до митного органу або визначеного органу однієї з країн-членів перед здійсненням митних операцій, запланованих на території ЄС. Суб'єкти також можуть виступити з проханням надати номер EORI під час виконання першої митної операції, що вимагає користування номером EORI (яка міститься в союзних приписах), якщо раніше не мали наданого номера EORI в іншій країні-члені.

Крім того, Європейський Союз запровадив нову програму FISCUS з метою підвищення взаємодії всіх податкових і митних служб країн - членів ЄС. Передбачається, що замість створення єдиної податкової системи країни ЄС будуть працювати над узагальненням податкової та митної інформації, спільно розробляти загальну електронну систему управління даними, що дасть змогу підвищити ефективність податкових і митних органів. Основними цілями програми FISCUS є захист фінансових інтересів ЄС, а також спрощення адміністрування торгівлі як усередині Єдиного ринку, так і за його межами.

6.2. Політика Європейського Союзу щодо нетарифного регулювання

Методологію з класифікації та оцінки наслідків нетарифних бар'єрів обговорювали такі європейські науковці, як Дірдорф і Стерн (1998), Робертс, Жослінг та Орден (1999), Бора, Кувахара і Лерд (2002), але грунтовно проблеми доступності даних і кількісної оцінки досліджували тільки Маскус, Вілсон і Оцуки (2000).

Болдуін (1970) у своїй головній праці визначає "нетарифні викривлення, як будь-які заходи (державні або приватні), які виникають у міжнародній торгівлі товарами і послугами, або ресурсами, що виділяються на виробництво цих товарів і послуг, так, щоб зменшити потенційний реальний світовий дохід[1]". Це корисне визначення, але проблематичне в контексті визначення "потенційного" реального світового доходу. Дірдорф і Стерн[2] (1997) використовують термін нетарифних бар'єрів (НТБ). За їхніми словами, НТБ мають такі характеристики: скорочення обсягу імпорту, зростання цін на імпорт, зміна еластичності попиту на імпорт, мінливості і невизначеності в їх здійсненні. Хоч аналіз творів авторів в основному теоретичний, вони пропонують

---

1 Baldwin R. Non-Tariff Distortions in International Trade / R. Baldwin // Brookings Institutions. — Washington, D.C., 1970.

2 Deardorff A. "Measurement of Non-Tariff Barriers" / A. Deardorff, R. Stern // OECD Economics Department Working Paper. — 1997. — No. 179. — Paris, OECD.

систему класифікації, яка, по суті, включає ціну (за винятком тарифів) та кількісні заходи.

П. Некра визначає нетарифні бар'єри торгівлі, як урядові закони, правила, стратегії чи норми, які або захищають вітчизняну промисловість і продукцію від іноземної конкуренції, або штучно стимулюють експорт конкретних вітчизняних товарів[1].

Прикладами таких бар'єрів є кількісні обмеження, тарифні квоти, добровільні обмеження експорту, упорядкований маркетинг, експортні субсидії, державні закупівлі, ліцензування імпорту, антидемпінгові/компенсаційні мита та технічні бар'єри в торгівлі.

Отже, на думку деяких європейських науковців, нетарифне регулювання — це перш за все встановлені державою заходи, що спрямовані на зміну еластичності попиту на імпорт та забезпечення ефективної конкурентної політики.

У своїй зовнішній діяльності Європейський Союз відповідно до статті 21 розділу V Договору про Європейський Союз[2] "працює заради досягнення високого рівня співпраці в усіх сферах міжнародних відносин, з метою заохочення до інтеграції всіх країн у світову економіку, зокрема шляхом поступового скасування обмежень міжнародної торгівлі".

Згідно зі ст. 34 та 35 Договору про функціонування Європейського Союзу заборонено кількісні обмеження на імпорт, експорт та на всі заходи еквівалентної дії між державами-членами. І відразу ст. 36 дозволяються заборони чи обмеження для встановлення суспільного порядку чи суспільної безпеки, захисту здоров'я та життя людей, тварин чи рослин, захисту промислової та комерційної власності тощо. Проте наголошується, що "...такі заборони чи обмеження не повинні бути засобами свавільної дискримінації чи прихованого обмеження торгівлі між державами-членами". Як бачимо, не йдеться про застосування їх до третіх країн - не членів ЄС. Про це йдеться і у працях Л. Дюбуа,

[1] Prema Nakra. Beware of Non-Tariff Barriers in Global Markets [El. resourse]. — URL: http://www.ibt-articles.com/ab- snet/templates/trade_article.aspx?articleid=708zoneid=2.

[2] Конституційні акти Європейського Союзу [в ред. Лісабонського договору] / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко ; за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К. : "К.І.С", 2010. — 536 с.

К. Блюмана, які стверджують, що вільний рух товарів базується переважно на внутрішніх нормах Співтовариства, а торговельна політика регулює відносини товарообігу з третіми країнами на договірній основі[3].

Також державам-членам забороняється впровадження будь-яких нових заходів, що суперечать принципам ЄС чи які обмежують сферу застосування статей про заборону мит та кількісних обмежень між державами-членами.

Однак, за ст. 169, будь-якій державі-члену дозволяється "зберігати чи впроваджувати більш суворі захисні заходи" для захисту прав споживачів, але із погодженням з Договорами та сповіщенням Комісії.

Стаття 4 МК ЄС виокремлює "міри торговельної політики", називаючи їх заходами нетарифного регулювання, встановленими як частина загальної торговельної політики у формі правил Співтовариства, що регулюють міжнародну торгівлю товарами[4].

У ЄС у всіх секторах економіки існують технічні вимоги, які мають значний вплив на ввезення/вивезення більшості товарів. Термін "технічні бар'єри в торгівлі" (ТБТ) відносять до обов'язкових технічних регламентів та добровільних стандартів, які визначають специфічні характеристики, які продукт повинен мати, наприклад, розмір, форму, дизайн, маркування упаковки, функціональності і продуктивності. Конкретні процедури, які використовуються для перевірки товарів відповідно до цих вимог, також підпадають під визначення "технічні бар'єри в торгівлі"[5]. Ці так звані "процедури оцінки відповідності" можуть включати, наприклад, тестування продукту, експертизу та сертифікацію тощо.

За даними Комісії, санітарні та фітосанітарні заходи вживаються в основному на рівні ЄС, хоча держави-члени можуть та-

[3] Дюбуа Л. Матеріальне право Європейського Союзу / Л. Дюбуа, К. Блюман. — К., 2002.

[4] Митний кодекс Європейського Союзу / Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської, діяльності, податкової та митної політики [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://komfmp.rada.gov.ua/komfmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=47240.

[5] Non-tariff barriers / European Commission Trade [El. resourse]. — URL: http://ec.europa.eu/trade/creating-opportuni- ties/trade-topics/european-competitiveness/non-tariff-barriers/

кож прийняти санітарні та фітосанітарні заходи. Основні законодавчі норми ЄС із санітарних та фітосанітарних заходів містяться в Правилах № 178/2002, відомих як Загальний продовольчий закон; Правилах № 852/2004, № 853/2004, № 854/2004 з гігієни харчових продуктів; Правилах № 882/2004 з питань офіційного контролю, а також у Директиві Ради 2000/29/ЄС про захист рослин.

Договір про функціонування ЄС забороняє "будь-яку допомогу, яка надається державою-членом або за рахунок державних ресурсів у будь-якій формі, яка порушує або загрожує порушити конкуренцію шляхом підтримки окремих суб'єктів господарювання чи товарів... у тій мірі, що впливає на торгівлю між державами-членами". Однак такі види державної допомоги, що сприяють досягненню "чітко визначених цілей, які становлять спільний інтерес для Європи", включаючи захист економічного зростання, зайнятості, згуртованості чи навколишнього середовища, можуть вважатися загальними в умовах спільного ринку ЄС, і, отже, дозволеними[1].

Тому, не зважаючи на заклики Європейського Союзу до зменшення кількості нетарифних заходів, нормативно-правові акти Співтовариства вказують на суперечності щодо політики протекціонізму та реального бажання скоротити такі обмеження.

Усунення заходів нетарифного регулювання — процес набагато складніший, ніж скасування тарифів. Більше того, відсутність прозорості у використанні таких заходів вимагає подальшого контролю, що передбачає більші витрати для суб'єктів ЗЕД та урядів, постійний перегляд міжнародних договорів з метою ефективного ведення міжнародної торгівлі.

О.Шнирков виділяє два основних принципи, яких в цілому дотримуються країни — члени ЄС у сфері міжнародної торгівлі:

– лібералізація торгівлі в країнах ЄС між собою та іншими країнами, зняття бар'єрів та обмежень у світовій торгівлі, що сприяє ефективнішому розміщенню ресурсів тощо;

[1] OECD document DAF/COMP/GF/WD(2010)3, 11 January 2010 Viewed at [El. resourse]. — URL: http://www.oecd.org/ dataoecd/52/2/44377696.pdf, and European Commission (2008).

– захист певних сфер та галузей національних економік країн-членів від конкуренції з боку виробників третіх країн з метою поступової адаптації національних виробників протягом певного часу до глобальної конкуренції.

Також О. Шнирков зазначає, що "згодом саме торговельні угоди стали охоплювати не лише питання тарифів, а й інші питання торговельних заходів, а саме кількісні обмеження, технічні бар'єри, торговельні режими, торговельні аспекти інвестицій, послуг тощо"[2].

Хоча О. Шнирков, аналізуючи угоди ЄС, зупиняється більше на огляді сутності та принципах спільної торгової політики, але питанню введення кількості заходів нетарифного регулювання з кожним новим договором також приділяє достатньо уваги. Науковець наголошує, що здійснення контролю за імпортним й експортним ліцензуванням в окремих випадках впровадження кількісних обмежень було закладено вже у 1951 р. в Парижі в Угоді про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі.

Можна погодитись з думкою автора, що ст. 4, п. 1 Римських угод, визнаючи основним принципом торговельної політики ЄС "принцип відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією", має загальний характер і не описує міру відкритості та свободи конкуренції, що дає можливість досить гнучко використовувати певні протекціоністські заходи, а також з думкою, що "відсутність певного рівня конкурентоспроможності підприємств не має бути чинником використання захисних заходів торговельної політики: саме відкритість ринків повинна стимулювати конкурентоспроможність".

Ст. 133 п. 1 Римської угоди 1957 р. описує сферу дії торговельної політики, яка включає заходи із захисту торгівлі, такі як ті, що мають бути прийняті у випадку демпінгу чи субсидування.

На Токійському раунді переговорів ГАТТ 1979 р. було прийнято низку положень, призначених для уточнення нетарифних заходів. Хоча прийняті принципи були загалом ефективними, але характеризувалися низьким рівнем дотримання членами ГАТТ. Це зробило їх правовий статус сумнівним і, отже, в результаті призвело

[2] Шнирков О.І. Торговельна політика Європейського Союзу : монографія / О.І. Шнирков. — К. : Вид.-поліграф. центр Київ. ун-ту, 2005. — 152 с.

до провалу ініціативи. Угоди СОТ об'єднали майже всі принципи Токійського раунду в "єдиний договір" за винятком Угоди про державні закупівлі та Угоди про торгівлю цивільною авіатехнікою, які залишаються додатковими багатосторонніми угодами. Нові угоди такі: Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угода з антидемпінгових заходів, Угода про митну оцінку, Угода про процедури ліцензування імпорту та Угоди про субсидії та компенсаційні заходи.

У 1985 р. у Білій книзі (звіт Артура Кокфілда) пропонується близько 300 окремих кроків до остаточного усунення всіх фізичних, технічних і податкових бар'єрів у торгівлі всередині Європейського співтовариства. Товар, послуги, капітал та нарешті люди мають можливість вільно переміщатися безперешкодно: митні пости, обмеження на імпорт, паспортний контроль тощо, за цим документом, повинні стати справою минулого. А. Кокфілд хоче лібералізувати "державні закупівлі", тобто наполягає на тому, щоб національні уряди купували товари та послуги за рахунок найнижчих тендерів усередині Співтовариства. Уряд більше не має надавати контракти унікальним вітчизняним виробникам. Також для того, щоб спростити митний контроль, соціальні та екологічні стандарти повинні бути гармонізовані та спрощені. Отже, ця програма скасувала низку технічних, фізичних та фінансових бар'єрів для внутрішньої торгівлі шляхом встановлення єдиних стандартів і правил, спрощення фінансової структури і прикордонних питань контролю, заснування нових правил державних закупівель в числі інших заходів, пов'язаних з усуненням нетарифних бар'єрів для внутрішньої торгівлі.

Також, на думку науковців, значно звузила можливості держав-членів застосовувати власні, незалежні торговельні заходи захисту нова редакція ст. 134 Маастрихтської угоди 1992 р.[1]. Комісія дозволяє державам-членам здійснювати захисні заходи у випадках негальмування торгового дисбалансу та не спричинені економічних труднощів в одній чи більше державах-членах.

Крім того, у рамках Уругвайського раунду 1994 р. досягнуто низку угод щодо нетарифного регулювання, у т. ч.: Угода про за-

[1] Maastricht Treaty [El. resourse]. — URL: http://www.eu- rotreaties.com/maastrichtext.html

стосування санітарних та фітосанітарних заходів, Угода про передвідвантажувальну інспекцію, Угода про правила визначення походження, Угоди про гарантії, що встановило жорсткі умови ведення торгівлі. У своїх зобов'язаннях за Уругвайським раундом ЄС залишає за собою право на використання спеціальних сільськогосподарських заходів захисту на 539 тарифних позицій.

У рамках Уругвайського раунду 1994 р. для вирішення проблеми нетарифних бар'єрів метою було визначення наявних бар'єрів у галузі багатосторонніх переговорів, зміцнення правил, що регулюють їх використання, та зведення до мінімуму перекосів у торгівлі під впливом нетарифних обмежень із розширенням доступу до ринків.

Вперше під час таких переговорів було підписано спеціальну Угоду по сільському господарству, що передбачає заміну нетарифних заходів щодо ввезення товарів цієї галузі на митні збори і зниження останніх протягом шести років у середньому на 36 %, при цьому мита на кожен товар повинні бути знижені як мінімум на 15 %. Були скасовані або різко скорочені експортні субсидії і внутрішні субсидії (для розвинених країн на 20 % за той же період).

Дохійський раунд переговорів СОТ, що розпочався ще у 2001 р., передбачає лібералізацію торгівлі сільськогосподарською продукцією та деякими категоріями промислових товарів. Труднощі прийняття угоди пов'язані з сільськогосподарськими субсидіями та експортними кредитними гарантіями з боку ЄС та США для свого сільськогосподарського сектору та зниженням мит на імпорт промислових товарів групою 20 країн на чолі з Бразилією, Індією і Китаєм.

На думку Н. Козанчук, тільки переговори Дохійського раунду, які відбулися у липні 2008 р. на Міністерських зустрічах СОТ, передували прийняттю у грудні 2008 р. проекту модальностей, усунули деякі розбіжності у позиціях сторін та сприяли вирішенню питань доступу на ринок та внутрішньої підтримки [2].

---

[2] Козачук Н. Проблеми досягнених згоди щодо сфери сільського господарства на Дохійському раунді торговельних переговорів у рамках СОТ / Н. Козачук / Київ. студ. ж-л міжнар. права, Інститут міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://jg.kiev.ua/pages/ data/21729.pdf

Крім того, звернемо увагу на можливість запровадження механізму, що дасть змогу розвинутим країнам надати 4 % тарифних ліній на сільськогосподарську продукцію статусу чутливих товарів. Тарифи на чутливі товари будуть знижені менше, ніж на інші товари в обмін на розширення імпортних квот, тобто передбачається відхилення від формул лібералізації тарифів у бік їх зменшення. Проте згоди не було досягнуто внаслідок принциповості позицій Канади та Японії, які заявили про неприйнятність таких обмежень та наполягли на використанні інших параметрів для визначення саме чутливих товарів, тобто товарів, які мають статус, що полягає у можливості відхилитися від формул лібералізації тарифів. Незважаючи на низку заходів, прийнятих 2008 р., залишилися питання щодо спеціального захисного механізму; скорочення субсидування бавовни тощо.

Набуття чинності Лісабонським договором у грудні 2009 р. привело до великих змін у правовій та інституційній базах для ЄС у сферах торгівлі та інвестиційної політики. Серед конкретних пропозицій договору такі: завершити переговори по СОТ; поглибити торговельні відносини з "іншими стратегічними партнерами", у тому числі з Китаєм, Японією, Росією і Сполученими Штатами, зокрема шляхом усунення нетарифних бар'єрів; допомогти бізнесу ЄС на світових ринках шляхом створення механізму для відновлення балансу між відкритими ринками в ЄС, наприклад у сфері державних закупівель, а також створити нову систему правил торгових преференцій для країн, що розвиваються.

Отже, більшість країн світу під егідою ГАТТ/СОТ значно знизили свої тарифи. Однак більшість країн створили також нові бар'єри для захисту своєї внутрішньої неефективності. Аналіз деяких угод свідчить, що ліквідація методів нетарифного регулювання є головним пріоритетом у напрямку лібералізації світової торгівлі і в той же час дуже складним завданням внаслідок їх нескінченних форм. З початку 1990-х рр. уряди багатьох країн посилили застосування нормативних актів, які регулюють торгівлю високотехнологічною продукцією. У Європейському Союзі

в центрі уваги опинилося в першу чергу регулювання навколишнього середовища, здоров'я та безпеки [1].

Хоча всі національні стратегії повинні відповідати правилам ЄС, часто національна політика суперечить промисловій політиці ЄС. Такі національні політики використовують владу для того, щоб, наприклад, маніпулювати місцевими цінами, контролювати місцеві монополії, впливати на розташування фірм шляхом регіональної допомоги, пропонувати державну допомогу секторам, що занепадають, здійснювати екологічний контроль тощо. Місцева промислова політика намагається подолати наслідки програми Єдиного ринку, підтримуючи свої галузі промисловості щодо іноземних конкурентів. Кожна держава-член має свої традиції щодо промислової політики. Такі країни, як Франція та Італія, традиційно дуже часто використовують інтервенції. Інші, такі як Велика Британія, більше покладаються на ринкові інструменти діяльності.

На практиці промислова політика ЄС складається з заходів, спрямованих на досягнення єдиного ринку і галузевих політик. Реалізують промислову політику ЄС такі два основних інструменти, як бюджетні та нормативні заходи. Перший інструмент містить програму підтримки регіонів, а другий — правила, пов'язані з єдиним ринком. Друга група інструментів промислової політики ЄС містить державні закупівлі, антидемпінгові заходи, технічні стандарти, санітарні вимоги, а також правила, пов'язані з обмеженням монополій і регулювання процесу злиття і поглинання. Отже, будь-яка державна діяльність, що встановлює ринкові диспропорції, пов'язані з промисловим сектором, які стримують міжнародну торгівлю, може бути зрозуміла як нетарифні бар'єри.

Нетарифне регулювання у рамках європейської промислової політики розподіляється на два рівні. Перша сфера — перешкоди на рівні держав-членів, друга — бар'єри на рівні ЄС [2]. У кінці

[1] Methodologies, Classifications, Quantification and Development Impacts of Non-Tariff Barriers United Nations: Conferenceon Trade and Development. Geneva, 5—7 September 2005 [El. resourse]. — URL: www.unctad.org/en/docs/c1em27d2_en.pdf

[2] Crane K. The Revolution in Trade Between Central and Eastern Europe and Russia: Occasional Paper Series / K. Crane, M.J. Sagers. — Washington, D.C. : Atlantic Council of the United States, November 1995.

2010 р. в ЄС вжито 125 антидемпінгових заходів, трохи менше, ніж двома роками раніше (табл. 6.1). Було заборонено імпорт з 27 країн чи територій. На частку Китаю припадало 44 % від загальної кількості заходів, порівняно з 38 % у 2008 р., а на Індію, Росію і Таїланд — кожному близько 6 %. За даними комісії, середня тривалість антидемпінгових заходів у країнах ЄС становить від шести до семи років, близько 12 % антидемпінгових заходів залишаються чинними протягом більше десяти років.

Таблиця 6.1.

Антидемпінгові заходи за деякими країнами за 2006-2010 рр.

Торгові партнери	Роки				
	2006	2007	2008	2009	2010
Китай	40	44	48	54	54
Індія	8	7	8	8	7
Індонезія	6	5	5	5	4
Корея	5	5	5	5	5
Малайзія	5	4	4	4	3
Росія	10	8	8	8	8
Таїланд	8	7	7	8	7
Україна	6	7	6	6	6
США	3	4	4	5	3
В'єтнам	6	5	4	4	2
Загальна сума усіх заходів	134	127	128	135	125

Близько третини товарів, що підпадають під антидемпінгові заходи в ЄС, — це хімічні речовини, 23 % — кольорові метали, включаючи залізо і сталь, 7 % — мінеральні продукти, 6 % — текстильні вироби, одяг і взуття.

ЄС не підтримує кількісних обмежень на імпорт з членів СОТ задля захисту вітчизняних виробників. Однак деякі продукти зі сталі з Росії та Казахстану, а також певні види текстилю з Біло-

русі і Корейської Народної Демократичної Республіки підлягають імпортним квотам.

Відповідно до статті 130(1) Правил № 1234/2007 Комісія може накласти ліцензійні вимоги на імпорт деяких видів сільськогосподарської продукції. Продукти, які вимагають ліцензії на імпорт, перераховані в дод. II, ч. 1 Правил № 376/2008, включають злаки, рис, цукор, оливкову олію та столові оливки, льон і коноплю, молоко і молочні продукти, яловичину і телятину, фрукти та овочі. Імпортні ліцензії видаються компетентними органами держав-членів на прохання операторів. Крім того, імпорт сільськогосподарської продукції, що підлягає тарифним квотам, які регулюються відмінними від першочергових методами, підлягають ліцензуванню. Ліцензійні вимоги викладені в Положенні 1301/2006 та індивідуальних нормативних актах, що встановлюють умови квот. Загалом, імпортери повинні внести заставу, щоб подати заявку на імпортну ліцензію. Розмір застави залежить від виду продукції та анулюється у випадку, якщо продукт не імпортується протягом терміну дії ліцензії.

Процедури контролю на імпорт тварин і продукції тваринного походження загалом узгоджені по всьому ЄС. Імпорт цієї продукції повинен супроводжуватися санітарним сертифікатом, що підтверджує виконання умов ЄС щодо імпорту. Деякі продукти тваринного походження можуть мати "особливі умови імпорту", які в основному складаються зі 100 % оцінки кожної партії імпорту або перед експортного випробування і сертифікації. Ці заходи стосуються дев'яти країн — членів СОТ і поширюються на рибну продукцію, м'ясо кролика і коней, птицю, яйця і яєчні продукти.

На відміну від тварин і продуктів тваринного походження, вперше імпортуючи рослини і їх продукти, потрібно мати попереднє схвалення. Такий самий принцип діє і на продукти харчування нетваринного походження, що включають в себе фрукти, овочі, крупи, напої, спеції, приправи та продукти мінерального походження. Всі продукти харчування повинні відповідати загальним вимогам з гігієни харчових продуктів відповідно до Правил № 852/2004, і, залежно від продукту, від

забруднюючих речовин, рівня залишкових кількостей пестицидів, харчових добавок, опромінення харчових продуктів і радіоактивності.

Відповідно до затверджених у липні 2010 р. поправок до Директиви 2001/18/ЄС державам-членам дозволено регулювати обмеження або заборони з вирощування ГМО-продуктів на всіх або на частині територій, що їм належать, але це не стосується імпорту до ЄС генетично модифікованого насіння і рослин, посадкового матеріалу, а також вирощеного врожаю.

Кілька держав-членів заборонили чи обмежили вирощування ГМО, закріпивши це законодавчо на рівні ЄС. Наприклад, Австрія, Франція, Німеччина, Угорщина та Литва заборонили вирощування кукурудзи MON 810, а Люксембург, Австрія та Угорщина — картоплю сорту Amflora тощо. Також, у липні 2009 р. Польщею застосовано заборони щодо збуту генетично модифікованого насіння, що суперечить законодавству ЄС.

Держави — члени ЄС підтримують кількісні обмеження і заходи контролю за експортом тільки для захисту зовнішньої політики і безпеки. Експорт самих контрольованих товарів із Австралії, Канади, Японії, Нової Зеландії, Норвегії, Швейцарії і Сполучених Штатів має здійснюватися відповідно до Генеральних експортних дозволів Співтовариства. Специфічні умови для експорту на основі дозволів наведені у Додатку II Правил № 428/2009. Також держави-члени можуть застосувати певні додаткові адміністративні вимоги.

Існують національні загальні, глобальні або окремі дозволи, які дійсні на всій території ЄС. Франція, Німеччина, Греція, Італія, Нідерланди, Швеція та Великобританія мають національні загальні дозволи, які видаються відповідно до умов, викладених у статті 9 (4) Регламенту № 428/2009. Індивідуальні та глобальні дозволи видаються одному експортеру і охоплюють одного кінцевого користувача (індивідуальні) або декілька країн і кінцевих користувачів (глобальні).

Після початку фінансової кризи в 2008 р. Європейська комісія спростила умови для короткострокового страхування експорту. У період з середини грудня 2008 р. по жовтень 2010 р. Євро-

пейська комісія використала 13 спрощених експортно-кредитних схем (Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Угорщина, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Словенія і Швеція).

Державна допомога, що надається державами — членами ЄС, становила близько 427 млрд євро в 2009 р., або 3,6 % від ВВП в ЄС-27. У середньому державами-членами надано близько 268 млрд євро на рік в період між 2007 і 2009 рр., приблизно в три з половиною рази більше в середньому ніж у 2004—2006 рр. Різке збільшення державної допомоги державами — членами ЄС пов'язане перш за все із фінансовою та економічною кризою.

Велика Британія надала найбільший обсяг державної допомоги у 2009 р. (124 млрд євро), за нею йдуть Німеччина (116 млрд євро), Франція (42 300 млн євро), Бельгія (34 300 млн євро) і Греція (14 300 млн євро). Порівняно з розміром економіки країн ЄС, державна допомога була найвищою в Бельгії (10,2 % від ВВП країни), далі йдуть Велика Британія (7,9 %), Ірландія (7,7 %), Греція (6 %) і Латвія (5,8 %).

Кілька держав — членів ЄС надали істотну підтримку автомобільній промисловості. Деякі заходи пов'язані з полегшенням доступу автомобільних компаній до джерел фінансування і стимулювання промисловості, щоб адаптуватися до екологічного законодавства. Наприклад, "Автомобільний пакт", який оголосила Франція у лютому 2009 р., включає в себе пільгові кредити для Renault і PSA Peugeot-Citroen для фінансування екологічно чистих транспортних засобів (6500 млн євро). У Великій Британії автомобільна програма допомоги включає 2,5 млрд євро у вигляді позик і гарантій для автомобільної промисловості. Німеччина, Румунія та Швеція також ввели виробничо-збутові заходи.

У ЄС існують ринкові заходи підтримки цін, які призначені для підвищення внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію та включають: допомогу приватному сектору, виробничі квоти, експортні субсидії та інші програми, які обмежують поставки, а також споживчі субсидії, які заохочують споживання (наприклад, програма надання безкоштовного молока у школі).

Використання внутрішніх програм підтримки ринку значно зменшилося за останні 20 років. У 2008 р. контроль цін було встановлено в таких межах:

- пшениця — 101,31 євро за тонну, до 3 млн т;
- вершкове масло — 2,21751 євро за тонну, до 30 000 т;
- сухе знежирене молоко — 1,74690 євро за тонну, до 109 тис. т;
- яловичина і телятина, тоді, коли середня ринкова ціна на території держави-члена або регіону опускається нижче 1,56000 євро за тонну протягом двох тижнів поспіль.

У 2009 р. в цілому 76 367 т вершкового масла і 256 982 т сухого знежиреного молока були куплені в інтервенції і реалізовані в 2010 р. за підвищеними цінами.

Продовжують існувати виробничі квоти на молочну продукцію. Квоти на молоко були збільшені на 2 % у 2008 р. і щорічно зростатимуть на 1 % до 2013 р. (за винятком Італії, де було одне зростання до 5 % у 2009 р.). Мета полягає в забезпеченні поступового скасування квот до 2015 р. У більшості держав-членів квоти більше не обмежують виробництво, хоча в деяких поставках молока, як і раніше, річна квота перевищена.

Протягом останніх кількох років у країнах ЄС істотно не змінився режим експортних субсидій. У рамках СОТ ЄС може використовувати експортні субсидії для 20 різних товарних груп.

ЄС надає експортні субсидії експортерам деяких видів сільськогосподарської продукції. Відомі також деякі випадки фінансування з боку Німеччини, Іспанії та Великої Британії для проектування та розробки літаків А 380, що включає в себе заборонені експортні субсидії.

У відповідь на внутрішні реформи і підвищення світових цін на сільськогосподарські продукти, деякі продукти більше не отримують експортні субсидії.

Станом на лютий 2011 р. експортні субсидії, як і раніше, доступні для круп, яловичини і телятини, м'яса птиці, свинини, яєць, цукру і деяких оброблених товарів, але вони не були використані на зернові з липня 2006 р. або на цукор з жовтня 2008 р.

У січні 2009 р. у відповідь на низькі світові ціни експортні субсидії були встановлені знову на молочні продукти, але зняті

в жовтні того ж року. Застосування експортних субсидій може посилити коливання світових цін і зміну умов торгівлі, завдаючи шкоди іншим експортерам. Проте видатки бюджету на субсидування експорту впали на менш ніж до однієї десятої рівня початку 1990-х років.

Отже, ЄС надає допомогу для просування своєї сільськогосподарської продукції та продовольства за межами ЄС. Крім того, такі заходи часто приховані та порушують умови спрощення торговельних процедур у світі.

Європейський Союз (ЄС), за оцінками експертів, втрачає замовлення на суму 20 мільярдів євро на рік тільки в Китаї через такі нетарифні бар'єри, як технічні стандарти і правила, ліцензування обмеження або субсидії для внутрішніх виробників, які так важко виявити і ще важче вирішувати[1]. Так, європейські експортери та інвестори стикаються зі збільшенням числа невиправданих нетарифних бар'єрів у формі сертифікації продукції, маркування, вимог імпорту та затримки митного оформлення, застосування законів, часто неоднорідних, із негативним впливом на торгівлю[2].

Необґрунтованими є і санітарно-гігієнічні вимоги, що також можуть створювати перешкоди, які ускладнюють експорт до Китаю, тому що китайські національні стандарти часто значно відрізняються від міжнародних стандартів.

Європа використовує промислові стандарти для полегшення торгівлі, щоб не створювати перешкод, а от китайські стандарти, такі як CCC-стандарти, вимагають сертифікації з боку китайської влади, перш ніж продукт може бути поставлений на китайський ринок.

Одним із сильних активів Європи є фінансові послуги, зокрема надання фінансової інформації. Однак нові правила, прийняті останнім часом, спрямовані на збільшення конкурентоспроможності щодо європейських фінансових інформаційних агентств і

---

[1] Koch M. "Spürtrupps nach China", Süddeutsche Zeitung, 18 April 2007, retrieved 17 March 2009 [El. resourse]. — URL: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/796/349681/text

[2] What are the main problems facing EU exporters to China in the area of nontariff barriers? [El. resourse]. — URL: http://trade. ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130827.pdf

забороняють європейським операторам напряму продавати послуги для своїх клієнтів у Китаї.

Також ЄС має реальний потенціал для експорту високої якості і з високою доданою вартістю сільськогосподарської продукції в Китай. Проте багато ринків Китаю залишаються закритими через нетарифні бар'єри. Наприклад, експорт з ЄС одного виду продукту може здійснюватися тільки після укладання договору між державою, що бажає експортувати, і Китаєм, а це потребує значного часу для ведення переговорів та є обтяжливим і дуже дорогим для операторів, які мають платити за інспекційні поїздки.

Крім того, у багатьох галузях виробництва та сфери послуг європейські інвестори, як і раніше, позбавлені можливості створення повністю іноземних підприємств та зобов'язані створювати спільні підприємства з китайськими партнерами. У деяких ситуаціях це може означати, що компанії ЄС змушені ділити фірмові технології або навіть цінний досвід роботи з китайськими компаніями, перш ніж вони будуть допущені до участі в китайській економіці.

У секторі телекомунікацій і фінансових послуг компанії ЄС не змогли істотно розширити обсяги внаслідок високих вимог до капіталу і складних процедур схвалення. Протягом перших п'яти років після приєднання до СОТ в Китаї було видано 16 тис. телекомунікаційних ліцензій і тільки 5 тис. були надані іноземним інвестиційним компаніям.

У секторі обробної промисловості Китай продовжує підтримувати інвестиційні обмеження за деякими ключовими напрямками для Європи, такими як автомобілі, нафтохімічна галузь або сталь. Так, не дивлячись на те, що європейські виробники автомобілів присутні в Китаї, вони змушені працювати в формі спільних підприємств з 50 % капіталу стосовно своїх китайських партнерів. Кількість спільних підприємств також обмежена (2 для легкових автомобілі плюс 2 для вантажних автомобілі). Китайські партнери європейського виробника автомобіля мають вигоду від прибутку і технології європейських компаній, стаючи глобальними конкурентами. У той же час китайські оператори можуть також вільно купувати відомі європейські бренди.

Важливим торговим бар'єром для ЄС є недостатній захист прав інтелектуальної власності, зокрема досліджень і розробок у сфері європейської фармацевтичної промисловості[1]. Проте боротьба проти протекціонізму для цього стратегічного сектору в країнах, що розвиваються, стосується не тільки питання доступу на ринок, а й питання доступу до ліків за доступними цінами.

6.3. Система гарантійних зобов'язань при ввезенні товару на територію США

Важливою складовою національної безпеки України є митна безпека[2]. Стан реалізації механізмів спрощення й прискорення процесу митного оформлення є складовою показників забезпечення митної безпеки держави, але комплексного вивчення питання введення прозорих уніфікованих механізмів спрощення самої процедури забезпечення гарантування доставки до місць призначення, без залучення громіздких додаткових структур і механізмів, сьогодні немає.

У стратегічних цілях, які визначені в розділі "Сприяння торгівлі та взаємовідносини з бізнесом" Митних прототипів[3], визначена необхідність розвитку торгового партнерства для забезпечення того, щоб організація і робочі методи митниці враховували вимоги законної торгівлі; встановлення сервісно-орієнтованого підходу до торгівлі шляхом прозорих та передбачуваних процесів, норм і методів контролю.

Однією з основних функцій митної служби, безумовно, є забезпечення надходжень митних податків до бюджету, при цьому важливою складовою митного контролю при виконанні цього

---

1 Anne Tiederman. EU Market Access Teams: New Instruments to Tackle Non-tariff Barriers to Trade / Anne Tiederman // Department of EU International Relations and Diplomacy [El. resourse]. — URL: 9 / 2009 Studies http://aei.pitt.edu/12166/1/ EDP_9_2009_Tiedemann.pdf

2 Пашкс П. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашкс. — Л. : ІРД НАН України, 2009. — 628 с.

3 Customs blueprints — pathways to modern customs [text] [El. resourse]. - URL:http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf

завдання є встановлення механізмів гарантування як надходження податків, так і доставляння товарів до визначених місць.

Глобально це питання вирішується двома способами: або товари проходять процедури митного контролю на кордоні (зі сплатою податків), або держава встановлює механізми гарантій доставки товарів.

Встановлення таких механізмів при формуванні митного законодавства (наприклад, оновленні Митного кодексу) є важливою складовою виконання стратегічних цілей Митних прототипів. Міжнародний досвід встановлення митних процедур завжди є цікавим для митних науковців і практиків.

Наприклад, Сполучені Штати Америки за основу при формуванні своєї системи гарантій встановили підхід безумовності і пріоритетності захисту інтересів держави. Цей підхід коротко можна сформулювати як обов'язковість внесення фінансового залогу за товари, які ввозяться, який покриває усю суму податків за ці товари.

Інформація про цей механізм надається на основі презентації Брюса Інгле — керівника підрозділу Митного та прикордонного Агентства США (МтПА США), який відповідає за збір митних податків та зборів. Гарантії розподіляються на два види: гарантії за одиночними угодами та постійні гарантійні застави.

У гарантіях за одиночними угодами митна гарантія покриває 1 транзакцію. Сума цієї гарантійної застави дорівнює сумі вартості товару та сумі мита, податків і зборів, які необхідно сплатити. Митниця встановлює такий вид гарантії у разі, якщо суб'єкт ЗЕД працює менше року (як форма зменшення митного ризику від недобропорядності суб'єкта).

Постійні гарантійні застави (діючи впродовж всього строку дії договору) розраховуються як 10 відсотків від суми мит, податків та зборів, сплачених протягом попередніх 12 місяців. Договір на такі гарантії, як правило, укладається на рік. Річна гарантія може бути підвищена.

У разі наявності несплачених рахунків у суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, аналітичних даних, пов'язаних з митними ризиками щодо суб'єкта митного оформлення, та за умови

наявності чинної угоди на постійну гарантійну заставу її сума розраховується як 10 % суми усіх сплачених за попередні 12 місяців мит, податків та зборів, суми усіх несплачених рахунків та суми, яку визначає начальник митного органу, який проводить митне оформлення (у разі, якщо, наприклад, заставу вносить третя особа (страховик)). Несплаченими рахунками вважається також несвоєчасність сплати податків.

Гарантійна застава оформлюється, коли товар імпортується та випускається Митним та прикордонним Агентством США або випускається з ліцензованого МтПА США складу для споживання. МтПА США встановлені форми документів, які необхідно оформити для отримання та підтвердження гарантійної застави.

Припинення дії гарантійної застави проводиться імпортером або поручителем (гарантом). Міністерство фінансів США може відкликати повноваження поручителя (гаранта). Якщо начальник митного органу (порту) вважає, що прийняття угоди, забезпеченої постійною гарантійною заставою, поставить під загрозу прибуток або перешкоджатиме застосуванню законів чи директив МтПА США, він має право вимагати надання додаткових гарантій.

Гарантійна застава вважається забезпеченою тоді, коли сума, на яку така застава виписується, внесена в повному обсязі (від страховиків у паперовому вигляді). Якщо начальник митниці вважає, що за гарантією використані усі кошти, то він вимагає від суб'єкта митного оформлення внесення повного зобов'язання. Застава зберігається на рахунках митниці.

Порушення умов гарантійної застави приводить до ліквідних збитків.

Така жорстка позиція держави продиктована прагматичним економічним підходом: державі дешевше забезпечувати контрольні дії на кордоні, ніж контролювати товар при переміщенні його територією країни.

Вивчення та втілення в митні технології досвіду інших країн надає можливість впровадження системи гарантування для наповнення державного бюджету, що вимагає митницю посилювати митний контроль на етапі до митного оформлення.

ВИСНОВКИ

Комплексне дослідження проблем, пов'язаних із реалізацією митної політики та забезпеченням митної безпеки України, дало можливість зробити такі висновки.

1. Вивчення існуючих поглядів на проблеми забезпечення національної безпеки дало змогу визначити теоретико-методологічні засади, принципи, особливості, умови та чинники, а також сутність категорії "митна безпека", що уможливило дослідження процесів забезпечення митної безпеки як цілісної системи в складі системи національної безпеки.

2. Одним з базових завдань дослідження стало визначення категорії митних інтересів держави як складової національних інтересів, задоволення яких є основою національної безпеки. Митні інтереси держави визначено як один з видів її національних інтересів, митну безпеку – як стан захищеності митних інтересів держави, визначено також місце митної безпеки в структурі національної та економічної безпеки. На основі цих підходів розкрито сутність основних понять і термінів.

3. Розширення кола економічних інтересів держави інтересами, пов'язаними з митною сферою та уточнення поняття митної справи як засобу реалізації митної політики, склали основу для формування підходів до визначення змісту поняття «митна безпека».

4. Дослідження впливу різних аспектів діяльності органів доходів і зборів на забезпечення національної безпеки виявило, що роль наукового забезпечення державного управління у митній сфері, як елемента системи забезпечення національної безпеки, посилюється та полягає у тому, що наука є рушійною силою та визначальним фактором ефективного здійснення державної митної справи.

5. Важливим теоретичним результатом дослідження стало визначення двох складових митної справи: митної діяльності й організаційно-економічного механізму її реалізації. Це дало змогу окреслити зв'язки митної безпеки з митною політикою та митною справою та визначити сутність цих понять.

6. Результатом еволюції митно-тарифної політики в Україні за роки незалежності стало створення законодавчих умов функціонування митно-тарифних відносин, які орієнтовані на загальноприйняті міжнародні норми, стандарти і практику, а також відпрацювання митної підсистеми як складової системи державного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків.

7. До пріоритетних завдань Міністерства доходів і зборів України слід віднести удосконалення і модернізацію автоматизованої системи управління ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів. Важливим і невідкладним є завдання щодо виявлення причин виникнення загроз і суперечностей з метою попередження і досягнення стану митної безпеки. Як вже було відмічено, неякісне врахування митних загроз веде до негативних наслідків у вигляді незабезпечення митних інтересів держави. Саме в цьому визначається майбутній напрям діяльності митниць і ведеться розгляд організаційного середовища і середовища управління ризиками. Отже, система управління митними ризиками має забезпечувати здійснення ефективного митного контролю, виходячи з принципу вибірковості, заснованого на зосередженні ресурсів митниць на найбільш важливих і пріоритетних напрямах роботи з метою запобігання порушенням митного законодавства.

8. Електронні системи прийняття управлінських рішень в галузі митної справи мають на меті підвищити ефективність роботи митниць, підняти рівень застосування в митній справі методів аналізу та управління ризиками. З часом підходи до профілювання ризиків будуть вдосконалюватися, змінюватися, однак автоматизація цього процесу та застосування таких інструментів, як нечітка логіка, негативна та позитивна історії, очевидно, залишатиметься актуальним завданням Міністерства доходів і зборів України в напрямку формування системи захищеності національних та митних інтересів держави, а також можливості та здатності створеними системними принципами забезпечити протидію небезпекам у митній галузі. Важливим напрямком подальшої роботи науковців, фахівців з митної справи, які безпосередньо займаються проблемою митних ризиків, повинно стати

ґрунтовне вивчення таких стратегічних завдань, як визначення коефіцієнтів ризикованості митних операцій та методів їх вимірювання, а також подальший аналіз областей можливого виникнення митних ризиків з метою вдосконалення системи управління ризиками та ризикованими ситуаціями.

9. З'ясовано, що з метою мінімізації впливу ризиків в митному регулюванні, спрощення та гармонізації митних процедур необхідно здійснювати заходи щодо приєднання до основних конвенцій Всесвітньої митної організації. Доведено, що впровадження сучасних методів роботи на основі аналізу та управління ризиками вимагає максимального використання інформаційних технологій, що зумовлює необхідність розвитку систем електронного декларування, зокрема автоматизованої система аналізу та управління ризиками.

10. У частині вдосконалення митного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю магістральним завданням залишається його приведення у відповідність до норм ГАТТ/СОТ. До основних заходів, які необхідно здійснити у цьому напрямі, слід віднести: уніфікацію вітчизняного митного законодавства та приведення його у відповідність до загальноприйнятих міжнародних вимог і стандартів; перегляд і модернізацію вітчизняної методології митного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю; упорядкування, узгодження й усунення протиріч у правовому полі, що регулює зовнішньоторговельну діяльність в Україні.

ДОДАТОК А

Таблиця А. 1

Управлінський зміст стандарту
“Митне оформлення та інші митні формальності”

Загальний стандарт “Митне оформлення [1] та інші митні формальності [2]”	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Компетентні митні органи [3]	Створення, реорганізацію, повноваження, місця розташування, графік роботи і питання спільного митного контролю митних органів на пункті перетину спільного кордону митна служба повинна узгоджувати із суміжною митною службою
Декларант [4]	Національне законодавство визначає умови, за яких особа може виступати як декларант, і права та відповідальність перед митною службою за достовірність даних, наведених у декларації, а також за сплату мит і податків
Декларація на товари [5]	Обумовлені форма і зміст декларації на товари, а також документи, які додаються до декларації на товари
Подання, реєстрація та перевірка декларації на товари [6]	У національному законодавстві мають передбачатися положення, які регулюють порядок подання та реєстрації або перевірки декларації на товари і підтвердних документів до прибуття товарів, можливі причини відмови в прийнятті декларації, порядок внесення змін до декларації та її відкликання чи зміни митного режиму до випуску товарів

1 Митне оформлення – здійснення митних формальностей, необхідних для випуску товарів у вільний обіг з метою внутрішнього споживання, експорту чи переведення під інші митні режими.

2 Митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митною службою з метою дотримання вимог митного законодавства.

3 Митний орган – адміністративний підрозділ митної служби, уповноважений на виконання митних формальностей, а також будинки і споруди або інші місця, визначені компетентними органами для цих цілей.

4 Декларант – будь-яка особа, що виконує декларування товарів самостійно або таке декларування проводиться від її імені.

5 Декларація на товари – заява, складена за встановленою митною службою формою, в якій відповідні особи зазначають митну процедуру, що підлягає застосуванню щодо товарів, і дані, яких вимагає митна служба для застосування цієї процедури.

6 Перевірка декларації на товари – дії митної служби стосовно перевірки правильності оформлення декларації на товари і відповідності необхідних підтвердних документів установленим вимогам.

Продовження табл. А 1

Спеціальні процедури для уповноважених осіб	Для уповноважених осіб, які відповідають установленим митною службою критеріям, включаючи дотримання вимог митної служби та використання задовільної системи ведення комерційної документації, митна служба передбачає: – випуск товарів після подання мінімуму відомостей, що необхідні для ідентифікації товарів, який у подальшому дозволить заповнити остаточну декларацію на товари; – оформлення товарів на об'єктах декларанта або в іншому місці, дозволеному митною службою
Перевірка товарів [7]	Обумовлено час, який дається на перевірку товарів, умови присутності декларанта при перевірці товарів і порядок добору зразків/узяття проб митною службою
Помилки	Митна служба не застосовує істотних санкцій за помилки, якщо переконується в тому, що помилки ненавмисні та допущені не внаслідок умисного введення в оману або грубої недбалості. У випадках, коли митна служба вважає за необхідне запобігти повторенню таких помилок, санкції можуть застосовуватися в обсязі, не більшому, ніж це необхідно для досягнення цієї мети
Випуск товарів [8]	Визначено основні умови, за яких здійснюється випуск товарів. Товари, зазначені в декларації на товари, випускаються безпосередньо після проведення їх перевірки митною службою або після прийняття рішення не проводити їх перевірку за умови, що: – не було виявлено жодних правопорушень; – подано ліцензії на ввезення чи вивезення або будь-які інші необхідні документи; – подано всі дозволи, що стосуються конкретної процедури; – сплачено всі мита і податки або вжито необхідних заходів для забезпечення їх сплати

[7] Перевірка товарів – операції з фактичної перевірки товарів силами митної служби з метою встановлення відповідності характеру, походження, стану, кількості та вартості товарів даним, наведеним у декларації на товари.

[8] Випуск товарів – дія митної служби, яка полягає у наданні відповідним особам дозволу розпоряджатися товарами, щодо яких здійснюється митне оформлення.

Закінчення табл. А 1

Відмова від товарів або їх знищення	Коли товари ще не випущені для вільного обігу або коли вони переміщені під інший митний режим та за умови, що не виявлено жодних правопорушень, відповідній особі не пред'являється вимога щодо сплати мит і податків або сплачені нею мита і податки підлягають поверненню в таких випадках: – якщо на прохання відповідної особи такі товари під митним контролем та з дозволу митної служби передаються державі чи знищуються, або приводяться до стану втрати комерційної цінності, причому всі пов'язані з цим витрати покладаються на рахунок відповідної особи; – якщо такі товари знищені або безповоротно втрачені у результаті аварії чи форс-мажорних обставин за умови, що таке знищення або втрата встановлені належним та визнаним митною службою способом; – природного зносу чи втрати за умови, що природний знос чи втрата встановлені належним чином, задовільним для митної служби

Таблиця А 2

Управлінський зміст стандарту "Мита і податки"

Загальний стандарт "Мита [9] і податки [10]"	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Нарахування, стягнення і сплата мита і податків [11]	Національним законодавством мають визначатися: – обставини, за яких виникають зобов'язання щодо сплати мит і податків; – термін, протягом якого провадиться нарахування застосовуваних мит і податків; – елементи, що слугують базою для нарахування сум мит і податків, а також умови їхнього визначення; – ставки мит і податків публікуються; – момент часу, який повинен враховуватися для цілей встановлення ставок мит і податків; – методи, які можуть використовуватися для сплати мит і податків; – особа/особи, відповідальні за сплату мит і податків; – термін і місце сплати мит і податків; – термін, протягом якого митна служба може вжити правових заходів для стягнення мит і податків, не сплачених у встановлений термін; – процентні ставки для розрахунку платежів, стягнутих понад суму не сплачених вчасно мит і податків, а також умови їхнього застосування; – мінімальну вартість та/або мінімальну суму мит і податків, нижче яких мита і податки не стягуються

[9] Мита – передбачені митним тарифом митні збори, які застосовуються щодо товарів, котрі ввозяться на митну територію або вивозяться з неї.

[10] Мита і податки – мита і податки при ввезенні та/або вивезенні.

[11] Нарахування мит і податків – визначення сум мит і податків, що підлягають сплаті.

Закінчення табл. А 2

Відстрочка сплати мита і податків	У випадках, коли національне законодавство передбачає можливість відстрочки сплати мит і податків, воно визначає умови, за яких така відстрочка надається. При відстрочці стягнення мит і податків відсотки, якщо це можливо, не нараховуються. Відстрочка щодо сплати мит і податків становить не менше 14 днів
Повернення мита і податків [12]	Повернення мит і податків здійснюється у випадках, коли встановлено, що: – відбулася зайва сплата мит і податків у результаті помилки при їх нарахуванні; – на момент увезення чи вивезення в них виявлено дефекти, або вони якимось іншим чином не відповідають погодженим специфікаціям і повернені постачальнику або іншій вказаній ним особі з дотриманням таких умов: – товари не використовувалися і не ремонтувалися в країні ввезення та реекспортовані в розумний термін; – товари не використовувалися і не ремонтувалися в країні, в яку вони були експортовані, та реімпортовані в розумний термін. Рішення щодо заяв про повернення приймаються та повідомляються у письмовій формі відповідним особам без непотрібних зволікань. Повернення надлишково сплачених сум здійснюється у найкоротший термін після перевірки обґрунтованості заяви. У випадках, коли митною службою встановлюється, що надлишкові сплачені суми є результатом помилки з боку митної служби при нарахуванні мит і податків, повернення здійснюється у пріоритетному порядку

[12] Повернення – повне або часткове повернення мит і податків, сплачених щодо товарів, а також повне або часткове звільнення від сплати мит і податків, якщо вони ще не сплачені.

Таблиця А 3

Управлінський зміст стандарту "Гарантії"

Загальний стандарт "Гарантії" [13]	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Умови гарантування	Національне законодавство визначає перелік випадків, які вимагають надання гарантій, та встановлює форми їх надання. Визначається право особи, від якої вимагається надання гарантій, обрати будь-яку форму гарантій, якщо вона прийнятна для митної служби, та умови, за яких митна служба приймає генеральну гарантію, зокрема від декларантів, які регулярно декларують товари у різних митних органах на даній митній території
Сума гарантій	Митна служба визначає загальну суму гарантій. Передбачається, що загальна сума гарантій має бути мінімальною та не перевищувати суму, що потенційно підлягає стягненню
Звільнення від гарантій	Обумовлено, що звільнення від зобов'язань за гарантіями здійснюється в якомога коротший термін після того, як митна служба переконалася в належному виконанні зобов'язань, на забезпечення яких ці гарантії надавалися

[13] Гарантія – визнане митною службою забезпечення виконання зобов'язань перед митною службою. Гарантія є генеральною, якщо вона забезпечує виконання зобов'язань за декількома операціями.

Таблиця А 4

Управлінський зміст стандарту "Митний контроль"

Загальний стандарт "Митний контроль" [14]	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Обов'язковість	Усі товари, в тому числі транспортні засоби, які ввозяться на митну територію чи вивозяться з неї, незалежно від того, чи обкладаються вони митами та податками, підлягають митному контролю
Мінімізація	Митний контроль обмежується мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства
Управління ризиками	При застосуванні митного контролю використовується система управління ризиками. Митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб і товарів, у тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, і ступеня такої перевірки. Для підтримки системи управління ризиками митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства
Аудит	Система митного контролю містить у собі контроль на основі методів аудиту [15]
Співробітництво з митними службами	Митна служба прагне до співробітництва з іншими митними службами та укладення угод про взаємну допомогу з метою вдосконалення митного контролю
Співробітництво з бізнесом	Митна служба прагне до співробітництва з учасниками зовнішньої торгівлі та укладення меморандумів про взаєморозуміння з метою вдосконалення митного контролю
Використання інформаційних технологій	Митна служба, наскільки це максимально можливо, використовує інформаційні технології та засоби електронних комунікацій для вдосконалення митного контролю Митна служба оцінює системи електронних комунікацій учасників зовнішньої торгівлі, якщо такі системи впливають на проведення митних операцій, для забезпечення їх відповідності вимогам митної служби

[14] Митний контроль – сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства.

[15] Контроль на основі методів аудиту – сукупність заходів, за допомогою яких митна служба переконується у правильності заповнення декларацій на товари і достовірності зазначених у них даних, перевіряючи наявні у причетних до декларування осіб відповідні книги обліку рахунків, документи, облікову документацію та комерційну інформацію.

Таблиця А 5

Управлінський зміст стандарту
“Застосування інформаційних технологій”

Загальний стандарт “Застосування інформаційних технологій”	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Умови застосування	Для забезпечення митних операцій митна служба застосовує інформаційні технології, якщо вони економічно вигідні та ефективні для митних служб і торгівлі. Митна служба визначає умови їх застосування. При впровадженні комп’ютерних систем митна служба застосовує відповідні міжнародні стандарти. При впровадженні інформаційних технологій проводяться, наскільки це максимально можливо, консультації за участю всіх безпосередньо зацікавлених сторін
Вимоги до законодавства	Нові чи змінені норми національного законодавства повинні передбачати: – електронні способи обміну інформацією як альтернативу вимозі подання письмових документів; – поєднання електронних і документарних методів посвідчення дійсності та ідентичності; – право митної служби залишати в себе інформацію для використання у митних цілях та в разі потреби обмінюватися такою інформацією з іншими митними службами та з усіма іншими користувачами, якщо це допускається законом, за допомогою електронних способів обміну інформацією

Таблиця А 6

Управлінський зміст стандарту
“Відносини між митною службою та третіми сторонами”

Загальний стандарт “Відносини між митною службою та третіми сторонами”	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Вимоги до законодавства	Національне законодавство визначає умови, за яких третя особа [16] може діяти від імені та за дорученням іншої особи у взаєминах з митною службою, та встановлює відповідальність третіх сторін перед митною службою за сплату мит і податків, а також за будь-які порушення. Відповідні особи взаємодіють з митною службою за власним вибором: особисто або через уповноважену третю сторону, що діє від їхнього імені. Уповноважена третя особа має ті ж самі права, що й особа, яка уповноважує її представляти свої інтереси у взаєминах з митною службою
Вимоги до митної служби	Митна служба передбачає можливість участі третіх сторін під час проведення офіційних консультацій з учасниками зовнішньої торгівлі. Митна служба визначає умови, за яких третя сторона не допускається до участі в митних операціях. Митна служба повідомляє у письмовому вигляді третю сторону про своє рішення щодо відмови їй в участі у митних операціях

[16] Третя особа – будь-яка особа, що безпосередньо взаємодіє з митною службою в інтересах або від імені іншої особи з питань увезення, вивезення, перевезення або зберігання товарів.

Таблиця А 7

Управлінський зміст стандарту
“Інформація, рішення та розпорядження митної служби”

Загальний стандарт “Інформація, рішення та розпорядження митної служби”	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Інформація загального характеру	Митна служба забезпечує безперешкодний доступ будь-якої зацікавленої особи до всієї необхідної інформації загального характеру стосовно митного законодавства. Митна служба використовує інформаційні технології для полегшення надання інформації
Інформація з конкретних питань	На запит зацікавленої особи митна служба в найкоротший термін надає якомога точнішу інформацію з конкретних питань у сфері митного законодавства. Митна служба надає не тільки запитану інформацію, але й будь-яку іншу інформацію, яка стосується справи, якщо її доведення до відома зацікавленої особи вважається митною службою доцільним. У випадку надання інформації митна служба зобов’язана забезпечити нерозголошення даних приватного або конфіденційного характеру, які зачіпають інтереси митної служби або третіх сторін, за винятком випадків, коли таке розголошення вимагається або дозволяється національним законодавством. Якщо митна служба не може надати інформацію безкоштовно, розмір плати обмежується приблизною вартістю наданих послуг
Рішення [17] та розпорядження	За письмовим зверненням відповідної особи митна служба повідомляє про своє рішення в письмовій формі у терміни, встановлені національним законодавством. Якщо рішення не відповідає інтересам відповідної особи, останній повідомляються причини, з яких його було прийнято, та роз’яснюється право на оскарження. На прохання зацікавленої особи митна служба видає обов’язкові для виконання розпорядження за умови, що митна служба володіє всією інформацією, яку вважає необхідною

[17] Рішення – окремий акт, яким митна служба приймає рішення з питання, передбаченого митним законодавством.

Таблиця А 8

Управлінський зміст стандарту "Оскарження з митних питань"

Загальний стандарт "Оскарження [18] з митних питань"	
Складові стандарту	Управлінський зміст стандарту
Право на оскарження	Національне законодавство передбачає право на оскарження з митних питань. Будь-яка особа, права та інтереси якої безпосередньо зачіпаються рішенням або бездіяльністю митної служби, має право на оскарження. Особі, права та інтереси якої безпосередньо зачіпаються рішенням або бездіяльністю митної служби, після її запиту до митної служби та в терміни, встановлені національним законодавством, повідомляються причини такого рішення чи бездіяльності. Це може спричинити або не спричинити оскарження цією особою. Національне законодавство передбачає право на подання попередньої скарги митній службі. У випадку, коли скарга не була задоволена митною службою, особа, яка подає скаргу, має право на подальше оскарження до органу, незалежного від митної служби. В останній інстанції особа, яка подає скаргу, має право звернутися до судового органу
Форма скарги та підстави для її подання	Скарга подається у письмовій формі та повинна бути відповідним чином мотивована. Для подання скарги на рішення митної служби встановлюються такі терміни, що надають особі, яка подає скаргу, достатній час для вивчення рішення, що оскаржується, та підготовки скарги. У випадках подання скарги до митної служби, митна служба не вимагає обов'язкового одночасного подання будь-яких підтвердних доказів, але за певних обставин відводить достатній час для подання таких доказів

[18] Оскарження – дія особи, інтереси якої безпосередньо зачіпаються рішенням чи бездіяльністю митної служби, і яка вважає, що в результаті цього їй було завдано шкоди, пов'язана зі зверненням до компетентного органу про відшкодування завданих збитків.

Продовження табл. А 8

Розгляд скарги	Митна служба виносить рішення щодо скарги і направляє відповідне письмове повідомлення заявнику в якомога коротший термін. Якщо митна служба відмовляє у задоволенні скарги, вона зазначає причини у письмовій формі та інформує заявника про його право на подальше оскарження у відповідному адміністративному чи незалежному органі, а також про термін, який відведений для подання такої скарги. Якщо скарга задовольняється, митна служба у найкоротший термін виконує своє рішення або постанову незалежного або судового органу, за винятком випадків, коли митна служба оскаржить таку постанову

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

МИТНА ПОЛІТИКА ТА МИТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

Монографія

За загальною редакцією д-ра екон. наук ., проф. ***Пашка П.В.,***
д-ра екон. наук ., доц. ***Бережнюка І.Г.***

Колектив авторів:
Пашко Павло Володимирович;
Бережнюк Іван Григорович;
Іребельник Олександр Петрович;
Калетнік Ігор Григорович;
Нагорічна Ольга Степанівна;
Неліпович Олена Володимирівна;
Несторишен Ігор Васильович;
Пунда Олександр Олегович;
Рудніченко Євгеній Миколайович;
Фрадинський Олександр Анатолійович;
Шнирков Олександр Іванович.

Науковий редактор – ***П. В. Пашко, І. Г. Бережнюк***
Технічне редагування – ***О. В. Неліпович***

Комп'ютерна верстка – ***А. М. Стрихар***

Підписано до друку 20.12.2013. Формат 60х84/16
Ум. друк. арк. 17,9. Тираж 300 прим.

Надруковано ПП Мельник А.А.
м. Хмельницький, вул Чорновола, 37.
тел.: (0382) 74-32-22

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 1942 від 15.09.2008 р.

МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ

МИТНА ПОЛІТИКА ТА МИТНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ



Серія: «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Серію засновано у 2001 році

Редакційна колегія:

П.В. Пашко, д-р екон. наук (голова)
І.Г. Бережнюк, д-р екон. наук
А.І. Крисоватий, д-р екон. наук
А.А. Мазаракі, д-р екон. наук
В.В. Ченцов, д-р іст. наук
А.Д. Войцещук, канд. екон. наук

Хмельницький
2013

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002

«Основи митної справи»

«Митний контроль та митне оформлення»

2003

«Таможенное оформление морских грузов»

«Основы таможенного дела в Украине»

«Митний контроль на автомобільному транспорті»

2004

«Митний контроль на залізничному транспорті»

«Митне оформлення автотранспортних засобів»

«Основи митної справи в Україні»

«Митний кодекс України та нормативно-правові акти,
що регулюють його застосування»

«Митний контроль на повітряному транспорті»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

«Коментар до Митного кодексу України»

2005

«Порядок заповнення вантажної митної декларації»

2006

«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»

«Історія митної справи в Україні»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

2008

«Основи митної справи в Україні»

2009

«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»

«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»

«Митне оформлення енергоносіїв»

«Митна безпека»

«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»

2010

«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»

2011

«Митні інформаційні технології»

«Особливості митної класифікації товарів»

«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура,
побудова та впровадження»

«Розподілені бази даних»

2012

«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»

«Митний кодекс України» / Коментар до ст.6»

«Митна політика та митна безпека:
концептуальне визначення та шляхи забезпечення»

«Архітектура комп'ютера»»

«Комп'ютерна схемотехніка»

2013

«Актуальні питання теорії та практики митної справи»

«Історія митної діяльності»

«Механізми державного управління митною справою»

«Митна енциклопедія» (у двох томах)