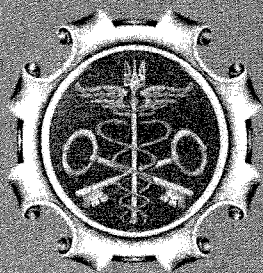


МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ



МИТНА ПОЛІТИКА та МИТНА БЕЗПЕКА



МИТНА ПОЛІТИКА ТА МИТНА БЕЗПЕКА:
концептуальне визначення і шляхи забезпечення

За редакцією П.В. ПАШКА

У серії “Митна справа в Україні” вийшли друком:

- “Митні інформаційні технології”
- “Основи митної справи в Україні”
- “Митний контроль та митне оформлення”
- “Таможенное оформление морских грузов”
- “Основы таможенного дела в Украине”
- “Митний контроль на автомобільному транспорті”
- “Митний контроль на залізничному транспорті”
- “Митне оформлення автотранспортних засобів”
- “Митний кодекс України та нормативно-правові акти,
що регулюють його застосування”
- “Митний контроль на повітряному транспорті”
- “Порядок заповнення ВМД”
- “Митне регулювання ЗЕД в Україні”
- “Історія митної справи в Україні”
- “Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки
культурних цінностей”
- “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”
- “Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст”
- “Архітектура комп’ютера”
- “Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура,
побудова та впровадження”
- “Розподілені бази даних”
- “Комп’ютерна схематехніка”
- “Особливості митної класифікації товарів”
- “Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів”
- “Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті”

Серія "МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ"

Серію засновано в 2001 році

Редакційна колегія:

П.В. Пашко, доктор економічних наук (голова);

І.Г. Бережнюк, доктор економічних наук;

Ю.Є. Петруня, доктор економічних наук;

В.В. Ченцов, доктор історичних наук;

А.Д. Войцещук, кандидат економічних наук

МИТНА ПОЛІТИКА та МИТНА БЕЗПЕКА



КОНЦЕПТУАЛЬНЕ
ВИЗНАЧЕННЯ
І ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*За редакцією
доктора економічних наук,
заслуженого діяча науки і техніки України
П.В. Пашка*

Київ
"ЗНАННЯ"
2012

УДК 336.24
ББК 65.9(2)8
М66

Автори: *І.Г. Бережнюк*, доктор економічних наук, директор Державного науково-дослідного інституту митної справи; *О.П. Гребельник*, доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту та адміністрування Київського університету ринкових відносин; *І.Г. Калетнік*, кандидат юридичних наук, Голова Державної митної служби України; *Ю.О. Коновалов*, старший науковий співробітник Державного науково-дослідного інституту митної справи; *П.В. Пашко*, доктор економічних наук, директор департаменту Державної митної служби України; *П.Я. Пісний*, кандидат економічних наук, викладач Київського національного торговельно-економічного університету; *М.Д. Стебляк*, викладач Академії митної служби України; *О.І. Шнирков*, доктор економічних наук, завідувач кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Рекомендовано до друку вченою радою Державного науково-дослідного інституту митної справи (протокол № 5 від 24 вересня 2012 р.)

Рецензенти:

Ю.С. Петруня, доктор економічних наук, професор, перший проректор — проректор з науково-педагогічної роботи та інноваційної діяльності Академії митної служби України; *О.О. Орлов*, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економіки підприємств і підприємництва Хмельницького національного університету

Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення і шляхи забезпечення / П.В. Пашко, І.Г. Бережнюк, О.П. Гребельник, І.Г. Калетнік та ін. ; за ред. П.В. Пашка. — К. : Знання, 2012. — 215 с. — (Митна справа в Україні).
ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN 978-617-07-0083-4

Монографія є результатом науково-дослідної роботи “Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення і шляхи забезпечення”, яка виконувалася у Державному науково-дослідному інституті митної справи відповідно до Пріоритетних напрямів наукових досліджень в галузі митної справи на 2011—2015 роки. У виданні всебічно досліджуються теоретичні і практичні засади реалізації митної політики та митної безпеки в Україні, її особливості, узагальнюється світовий досвід та окреслюються перспективні напрями розвитку.

Монографія розрахована на працівників митних органів, а також викладачів і студентів вищих навчальних закладів, усіх, хто цікавиться проблемами митної політики.

УДК 336.24
ББК 65.9(2)8

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN 978-617-07-0083-4

© Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2012
© П.В. Пашко, І.Г. Бережнюк, О.П. Гребельник, І.Г. Калетнік та ін. автори, 2012
© Видавництво “Знання”, оформлення, 2012

ЗМІСТ

Вступ	7
Розділ 1. Наукова парадигма митної термінології — базова основа митної справи	11
1.1. Зміст категорії “національна безпека”, її значення та чинники	11
1.2. Економічна безпека як найважливіша складова національної безпеки	17
1.3. Зовнішньоекономічна і митна безпеки в системі складових економічної безпеки	18
Розділ 2. Теоретико-концептуальні основи митної справи та митної політики	27
2.1. Зміст і структурний склад категорії “митна справа”	27
2.2. Діалектичне виведення категорії “митна політика” ...	37
2.3. Взаємозв’язок митної політики і митної справи	38
2.4. Митна справа як засіб реалізації митної політики	40
2.5. Місце митної політики в системі реалізації економічних функцій держави	47

Розділ 3. Реалізація митної політики в умовах посилення інтеграційних процесів.....	51
3.1. Концептуальні засади функціонування митно-тарифної політики	51
3.2. Синергічна парадигма формування митно-тарифної політики України.....	74
3.3. Еволюція сучасного етапу розвитку митно-тарифної політики України.....	81
Розділ 4. Управління митними ризиками як основна складова забезпечення митної безпеки України	94
4.1. Класифікація ризиків зовнішньоекономічної діяльності.....	94
4.2. Управління митними ризиками як один з методів забезпечення митної безпеки держави.....	101
4.3. Аналіз та управління митними ризиками.....	110
4.4. Механізми мінімізації впливу ризиків у системі митного регулювання зовнішньо-економічною діяльністю.....	121
Розділ 5. Зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення напрямів розвитку митної політики та митної безпеки	131
5.1. Особливості розвитку митної політики країн ЄС у сучасних умовах	131
5.2. Політика Європейського Союзу щодо нетарифного регулювання.....	154
5.3. Система гарантійних зобов'язань при ввезенні товару на територію США	167
5.4. Перспективні напрями розвитку системи митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності шляхом управління ризиками.....	171
Висновки	186
Бібліографія	194

ВСТУП

Найхарактернішою ознакою процесів всесвітнього розвитку сьогодні є глобалізація, яка охоплює практично всі основні сфери суспільної діяльності, включаючи економіку, політику, ідеологію, культуру, спосіб життя в цілому. Загальновизнаним результатом цього процесу є суттєва залежність соціально-економічного розвитку держави від її становища у світі, від тієї ролі, яку вона відіграє у сфері світових економічних, політичних, інформаційних та інших відносин.

Україна також не може стояти осторонь процесів, що відбуваються у світовій економіці. Реалії сьогодення вимагають зміцнення ролі держави у розробці й проведенні відповідної політики, удосконаленні й ефективності законодавчої бази, в тому числі національного митного законодавства, приведення його у відповідність до світових стандартів.

Сучасний стан становлення митного законодавства України можна визначити як формування його фундаментальних засад, оскільки в умовах розвитку економіки митна справа (МС) забезпечує її фінансову й економічну безпеку. Науковці приділяють багато уваги економічній безпеці (ЕБ) держави як можливному заходу виходу з кризи та зростання її економічного потенціалу. І хоч наука про економічну безпеку в Україні перебуває на стадії

формування, саме розробка теоретичних засад економічної безпеки держави та її складових, а також комплексно-системного підходу до вирішення проблеми економічної безпеки — шляхи до економічної безпеки й незалежності країни.

Пошуком і розробленням методів наукової оцінки процесів формування національної безпеки (НБ) 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 й зарубіжні вчені: О. Бакаєв, С. Барамзин, А. Березний, І. Бінько, Є. Бойко, М. Ванін, О. Василик, А. Войцещук, Б. Габрічидзе, В. Геець, О. Гойчук, О. Гончаренко, В. Горбулін, С. Гречишников, Б. Данилишин, О. Данілян, М. Долішний, А. Дубініна, Г. Еванс, О. Єгоров, Т. Єфименко, 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. Чижевич, І. Чугунов, В. Шамахов, О. Шевчук, Ф. Ярошенко та ін.

Незважаючи на досить високий інтерес до питань національної безпеки, наявність глибоких досліджень у цій сфері, проблема забезпечення митної безпеки як складової підсистеми національної безпеки поки ще не вирішена як у науковому, так і в практичному аспектах. Зокрема митне законодавство України не визначає поняття митної політики і складових цієї політики у системі загальнодержавної політики. Усе це в сукупності й зумовило вибір теми, визначення мети й завдань науково-дослідної роботи.

Під час сесії Ради Всесвітньої митної організації за участі Голови Держмитслужби України І.Г. Калетнікі було зазначено, що Україна взяла на себе зобов'язання привести своє митне законодавство в частині митної політики у відповідність до стандартів ЄС. Усі основні положення Рамкової стратегії співробітництва у митній справі імплементовані у митне законодавство України. Реалізація положень Стратегії розпочнеться вже найближчим часом. Наразі створено робочі групи, експерти яких на практиці відпрацьовують аспекти такої взаємодії [202].

Отже, метою дослідження є визначення понятійного апарату з питань митної безпеки, митної політики, митних інтересів, 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 і практичних напрямів забезпечення митної безпеки України.

У розділі 1 монографії розглядаються категорії “національна безпека”, “економічна безпека” та їх складові — “зовнішньоекономічна безпека” і “митна безпека”. На основі практичного досвіду роботи поняття “економічна безпека”, “митна безпека” розглядаються як зовнішні і внутрішні умови, які постійно змінюються. Саме в них проявляються сьогодні ознаки загроз безпеці держави, визначаються місце державних органів у протидії цим загрозам, механізми і способи захисту економічно-соціальних, загальнодержавних інтересів України. Аналіз праць науковців із зазначеної теми показав, що в економічній науці активно досліджуються категорія “економічна безпека”, критерії її визначення, показники, механізми реалізації; розробляються методи наукової оцінки процесів формування національної безпеки та безпеки в окремих сферах життєдіяльності; створюються моделі нейтралізації та оптимізації системних, внутрішніх і зовнішніх небезпечних впливів. Але поки ще не вирішена як у науковому, так і в практичному плані проблема забезпечення митної безпеки як складової підсистеми національної безпеки, немає також науково обґрунтованого визначення митної термінології. Отже, розв’язання проблеми є актуальним і значущим для безпеки держави.

У розділі 2 досліджуються категорії “митна справа”, “митна політика”, а також місце митної політики в системі реалізації економічних функцій держави. Проведений аналіз категорій “митна політика” і “митна справа” виявив, що загальноприйнятого визначення цих понять поки що немає. Наукове обґрунтування визначення термінів “митна справа” і “митна політика” має принциповий характер, тому що від чіткого й повного розкриття їхнього змісту, виявлення структурного складу митної справи і митної політики багато в чому залежить розуміння характеру та юридичних норм, а відповідно й системи управління. Сутність митного регулювання визначається у взаємозв’язку з категоріями “митна політика” і “митна справа”. Проведені дослідження дають підстави вважати, що поняття “митна політика” ширше ніж поняття “митна справа”. Однак у понятійній системі координат “митна політика” і “митна справа” потребує визначення сутності, місця й ролі категорія “митне регулювання”.

У розділі 3 монографії розглянуто категорії “митна політика”, “митно-тарифна політика”, “валютна безпека”, висвітлено пи-

тання концептуальних положень функціонування митно-тарифної політики, синергічної парадигми формування митно-тарифної політики України, а також еволюції сучасного етапу розвитку митно-тарифної політики України. Майбутнє української економіки, її здатність забезпечити прийнятні, стабільні темпи зростання значною мірою залежать від ефективності функціонування митно-тарифної системи, досконалості її механізму.

У розділі 4 досліджено категорії “митний ризик”, “митна безпека”, “управління ризиками”. Зокрема вивчено поняття ризику, розглянуто основні підходи до визначення ризику, сформульовано поняття митного ризику. Розглянуто електронні системи прийняття управлінських рішень в галузі митної справи, що мають на меті підвищити ефективність роботи митних органів України, підняти рівень застосування в митній справі методів аналізу та управління ризиками. Як ефективний механізм мінімізації негативного впливу ризиків на вітчизняну митну систему пропонується розглядати впровадження електронної системи аналізу та управління ризиками.

У розділі 5 наведено зарубіжний досвід забезпечення ефективності митного контролю, пов’язаного з визначенням системи гарантійних зобов’язань при ввезенні товару на територію країни. Розкрито особливості розвитку й реалізації митної політики країн ЄС у сучасних умовах, а також політику ЄС щодо нетарифного регулювання. Висвітлено перспективні напрями розвитку системи митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності шляхом управління ризиками.

Монографія є результатом науково-дослідної роботи “Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення”, яка виконувалася у Державному науково-дослідному інституті митної справи відповідно до Пріоритетних напрямів наукових досліджень в галузі митної справи на 2011—2015 роки.

Розділ 1

НАУКОВА ПАРАДИГМА МИТНОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ – БАЗОВА ОСНОВА МИТНОЇ СПРАВИ

1.1. Зміст категорії “національна безпека”, її значення та чинники

В умовах інтеграції у світову економічну систему використання переваг зовнішньої торгівлі поряд з позитивними наслідками результатів торгівлі економічній безпеці у сфері зовнішньоекономічних відносин і зовнішньої торгівлі приділяється значна увага.

Після прийняття у 2002 р. Митного кодексу України залишаються не повною мірою вирішеними питання ролі поняття митної політики (МП) та комплексності його визначення, складових цієї політики у системі загальнодержавної політики (ЗП), а також складових митної безпеки (МБ) та механізмів її забезпечення. Метою дослідження є визначення поняття МБ, її об'єкта й суб'єкта, місця й ролі в системі загальнодержавної політики.

Суть поняття “безпека” полягає в можливості або здатності протистояти різноманітним небезпекам, загрозам, впливам, ризикам [54]. Для глибшого розуміння цього поняття необхідно ознайомитися з тлумаченням слова “безпека” та понять, пов'язаних із ним.

Мовознавець В. Даль визначає “безпеку” як відсутність небезпеки, схоронність, надійність. При цьому “небезпека” трактується ним як обережність, обачність [46].

Сучасне розуміння цього поняття дає “Великий тлумачний словник сучасної української мови”, який трактує “безпеку” як

стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [23]. Аналогічне тлумачення дає й “Словарь русского языка” С.І. Ожегова, згідно з яким безпека — це стан, коли не загрожує небезпека. При цьому небезпека трактується як можливість, загроза чого-небудь дуже поганого, якого-небудь нещастя [143].

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 неправної шкоди від внутрішніх і зовнішніх економічних загроз; 2) запобігання витоку конфіденційної інформації з фірми, порушенню комерційної таємниці, здійсненню економічних диверсій [200].

Л. Коженьовські 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 [98].

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, Кунєв вважає, що термін “безпека” означає відсутність небезпеки, неприпустимого ризику, пов’язаного з можливістю будь-якої шкоди системі [110].

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” [282]. У словнику С. Ожегова “ризик” визначається як “можливість небезпеки” чи як “дія наважання у сподіванні щасливого результату” [143]. “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 [15]. 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 [14].

Аналізуючи поняття “ризик”, слід зазначити, що ризик — загальнонаукове поняття, інтегральний показник, у якому поєднуються оцінки як імовірності реалізації рішення, так і його наслідків [86]. Варто вказати, 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 [229]. Ризик — це діяльність, пов’язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого 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 [17; 284].

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 [284], 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 [68].

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 [46; 82].

Як уже зазначалося, небезпека проявляється у вигляді загроз. Реальний негативний результат ризику розкривається через поняття “загроза” [286], 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 [237].

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 [229].

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.

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 [129]. 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 впливає з поняття національного суверенітету [234]. 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 трудового колективу [132]. 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 [149]. 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 [156].

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 національ-

ним інтересам, запобігання їм та їх нейтралізація [198]. 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” [156].

Схоже визначення міститься в Постанові Верховної Ради України “Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України”, де національну безпеку розглянуто як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей [197].

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 інтересах 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 [132].

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 із боку навколишнього оточення й упевненість у тому, що пріоритетні потреби держави і людини задовольнятимуться [139].

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 [142].

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 із ЗЕД, — зовнішньоекономічна безпека (ЗБ) і митна безпека (МБ) [147]. В економічній науці останнім часом активно досліджуються категорія “економічна безпека”, її критерії, показники, механізми реалізації, ведеться активна дискусія з цих питань.

Згідно зі ст. 17 Конституції України забезпечення економічної безпеки належить до найважливіших функцій держави [105]. Економічна безпека визначається Концепцією національної безпеки України як стан національної економіки і кредитно-фінансової системи, який дає можливість:

а) гарантувати економічний розвиток держави на підставі досягнень науково-технічного прогресу;

б) зберігати або швидко оновлювати виробництво у разі припинення зовнішніх поставок або надзвичайних ситуацій внутрішнього характеру;

в) забезпечувати стійке функціонування національної кредитно-фінансової системи й задоволення потреб суспільства в несприятливих внутрішніх і зовнішніх умовах.

Учені пропонують й інші визначення поняття економічної безпеки [132; 68; 134], серед яких, зокрема, можна виділити три основні підходи, 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 [138];

2) поняття “стійкість”: економічна безпека — це стан національної економіки, що характеризується стійкістю, “імунітетом” до впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, які порушують нор-

мальне функціонування суспільного відтворення, підривають досягнутий рівень життя населення і тим самим викликають підвищену соціальну напруженість у суспільстві, а також загрозу самому існуванню держави [162];

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 [168].

Економічна безпека держави є комплексною системою, яка включає множину елементів і напрямів [92]. 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 [190; 243], 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” до цілей державного регулювання економічної діяльності

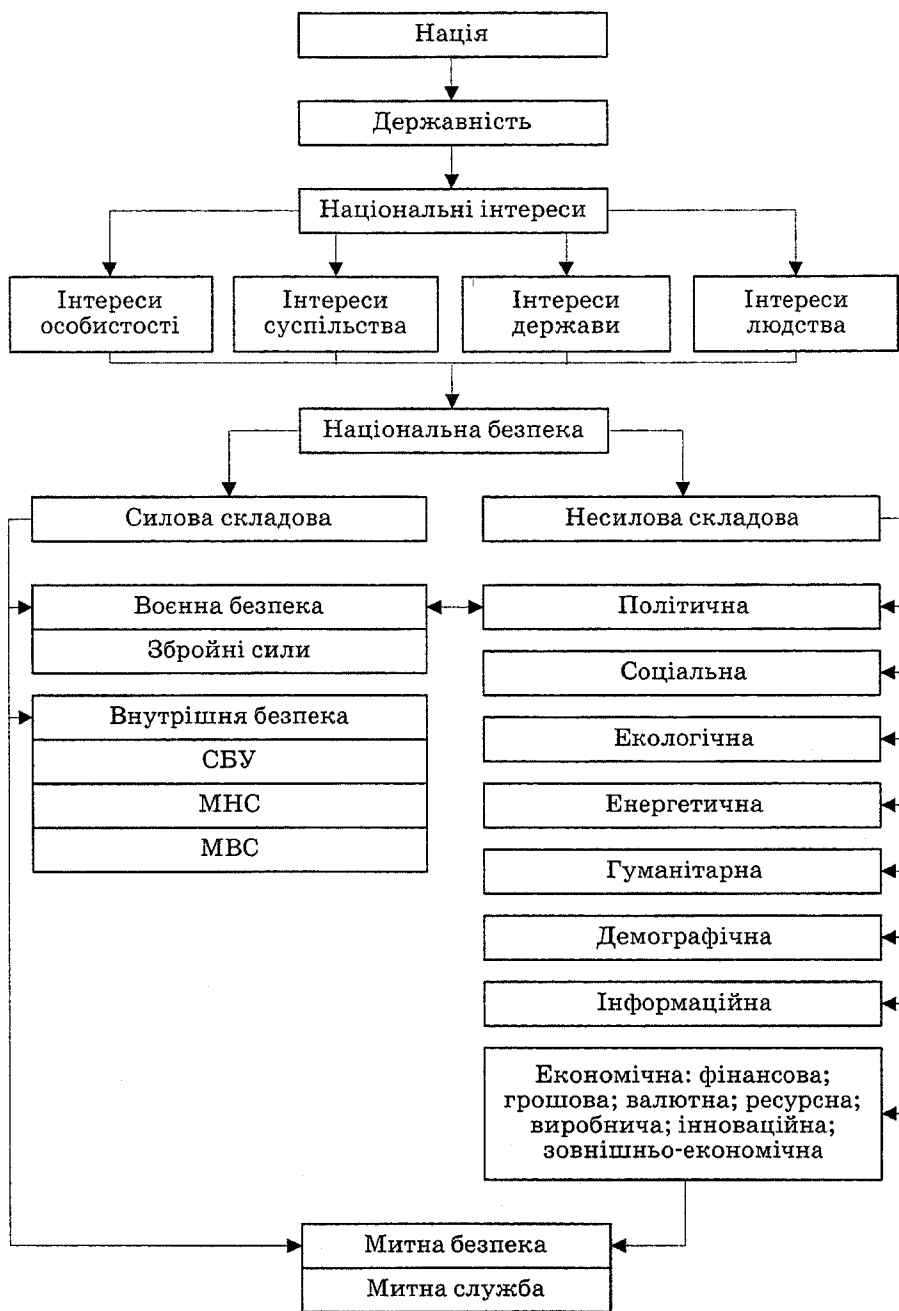


Рис. 1.2. Умовна структура національної та економічної безпеки і місце митної безпеки

належать: захист економічних інтересів України й законних інтересів суб'єктів ЗЕД; створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; підтримка конкуренції й ліквідація монополізму у сфері ЗЕД. 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 впливають 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 [199]. 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 [248]. 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 [199; 200].

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. Мун-

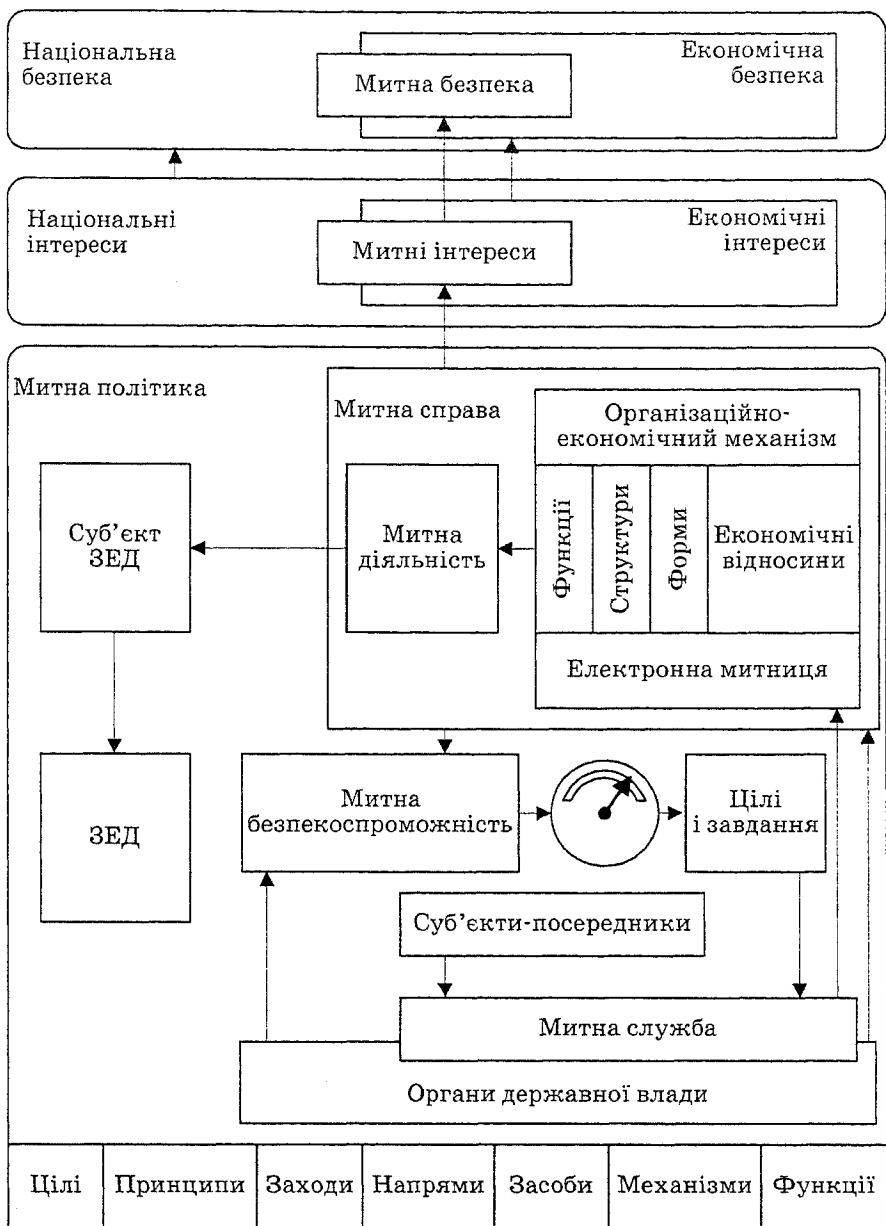


Рис. 1.3. Місце митної безпеки в системі національної безпеки та її зв'язок з митною політикою і митною справою

тіян виділяє добробут і процвітання нації [133]. 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 [14]. Визначення митних інтересів (МІ) має ґрунтуватися 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 [145].

Як уже зазначалося, заходи митної безпеки спрямовані на дотримання митних інтересів держави, захист яких забезпечує зовнішньоекономічна безпека та власне митна безпека, з чого випливають, відповідно, дві групи митних інтересів. І хоч митні інтереси підвищують як зовнішньоекономічну, так і митну безпеку, вони мають певні відмінності [156].

До митних інтересів, захист яких підвищує зовнішньоекономічну безпеку України як складову економічної безпеки [68], можна віднести: створення умов для активізації розвитку та економічних суб'єктів, вітчизняного науково-технічного й інноваційного потенціалів, підвищення конкурентноспроможності 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 [47].

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, зокрема такої, що пропагує міжнаціональні конфлікти, сепаратизм тощо [9; 13; 27; 92; 116].

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 [9; 24; 130].

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 ґрунтуватися на таких чинниках: сукупності економічних інтересів; сукупності цілей на конкретному етапі здійснення митної політики; урахуванні поточного стану зовнішньоекономічної безпеки і митної безпеки; сукупності існуючих зовнішніх і внутрішніх загроз.

Джерелом митної загрози (МЗ) 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 [238]: спонтанність природних процесів і явищ, стихійні лиха, які унеможливають належний перебіг процесів зовнішньоекономічних відносин; випадковість (наприклад, як чинник суб'єктивного неналежного здійснення митних процедур; наявність протидіючих 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 (МО), 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-імпорتنих операцій зростає з року в рік); відносна обмеженість свідомої діяльності людини, розбіжність у соціально-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 високоімовірним. Тоді митна безпека (МН) — 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

тракується поняття “митний ризик” (МР) 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” [237]. 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 [67].

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 [214]. При цьому ймовірність реалізації повинна збалансовано розраховуватися на підставі комплексної оцінки показників цієї ймовірності — як у зовнішньому, так і у внутрішньому середовищі [237].

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 [156]. 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” [18]. Отже, використання терміна “управління ризиками” у прямому його розумінні (управляти ризиками) виявляється не дуже коректним. Точніше його слід було б називати “управління ризиковими ситуаціями”.

Оскільки безпосередньо митна справа організується й реалізується службою (МС), яка є органом виконавчої влади і якій делеговано право здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон, то вона є головним суб'єктом забезпечення митної безпеки, а предметом митної безпеки, тобто тим, на захист чого митна безпека спрямована, є митні інтереси держави[156]. Тоді об'єктом митної безпеки є діяльність митної служби із забезпечення митних інтересів держави.

Розділ 2

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ МИТНОЇ СПРАВИ ТА МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Зміст і структурний склад категорії “митна справа”

Глобалізаційні процеси як одна з вирішальних ознак сучасної цивілізації поширюються на всі фактори й умови виробництва, на весь гео економічний простір світу [237]. Крім того, безпрецедентний вплив на світову економіку здійснює світова фінансова криза, що призвела до глобальних змін у світовій торгівлі, зокрема до падіння сукупного попиту, збільшення ролі протекціоністських заходів, вилучення торгових кредитів. Водночас спад світової економіки несприятливо вплинув на всі податкові доходи держав, зокрема зібрані митними службами [269].

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 (МС) і митного регулювання (МР) як на національному, так і міжнародному рівнях зростає.

Визначення змісту терміна “митна справа” має принциповий характер і пов’язане зі значними складностями. Від чіткого й повного визначення цього терміна, виявлення структурного складу МС багато в чому залежить розуміння характеру і змісту системи митного регулювання [102].

Незважаючи на те, що поняття митної справи визначається насамперед законодавчими актами, деякі дуже суттєві питання

залишаються нез'ясованими, і зміст цього поняття продовжує бути дискусійним. Завдання науковців — визначити поняття митної справи таким чином, щоб воно адекватно відображало напрями митної політики України. Цілком очевидно, що без точного визначення поняття митної справи важко створювати і вдосконалювати митне регулювання, а також визначати місце митного контролю (МК) у системі функцій держави, оскільки це поняття одне з ключових у зовнішньополітичній і зовнішньоекономічній діяльності (ЗЕД) України [52].

Традиційна економічна роль митної справи щодо стягнення митних зборів і податків на імпорتنі товари в умовах торговельної лібералізації, розширення торговельних правил і швидкого збільшення торговельних угод стає все складнішою. Зменшення ролі митно-тарифного регулювання призвело до підвищення адміністративної ролі митної справи в економічному захисті місцевої промисловості від несправедливої міжнародної конкуренції [263].

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 [24]. Це дає змогу зарубіжним фахівцям стверджувати, що митна справа відіграє центральну роль в регулюванні міжнародних торговельних операцій [249].

У науковій літературі є велика кількість визначень поняття митної справи. Так, у фундаментальному дослідженні “Митна справа в капіталістичних країнах” під митною справою розуміється використання мита, інших інструментів тарифного регулювання, а також процедура митного оформлення (МО) та контролю [223].

Митний кодекс СРСР 1964 року встановлював, що регулювання митної справи належить до компетенції Міністерства зовнішньої торгівлі і здійснюється через Головне митне управління, яке входило до його складу і було наділене правом розробки питань митної політики (МП). Надання митним органам повноважень щодо розробки митної політики, яку вони й реалізовували, виправдовувало ставлення до митної політики як складової митної справи. Пізніше такий підхід до митної справи потрапив 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 [213]. 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 [214] К. Сандровський митну справу визначає як сукупність різноманітних засобів проведення в життя митної політики держави, підкреслюючи, що йдеться про засоби, які забезпечують насамперед економічну охорону кордонів держави. Автор не називає ці засоби. Однак далі засобами реалізації митної політики науковець знов-таки вважає 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 виглядає необґрунтованим [259]. 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 [67], котрий визначає її як стосунки, що складаються в системі зовнішньоекономічних відносин, один з найважливіших елементів у міжнародних стосунках на світовому, регіональному та національному рівнях. Автор фактично прирівнює поняття митної справи, “стосунки в системі зовнішньоекономічних відносин” та “митні відносини”. При цьому під митними відносинами вчений розуміє сукупність економічних, організаційно-правових та психоетичних взаємовідносин у галузі регулювання зовнішньоторговельної діяльності.

Проте перелічене швидше характеризує зовнішньоекономічні відносини, адже йдеться про стосунки, що виникають у зв'язку з діяльністю суб'єктів зовнішньої торгівлі. На митну службу держави та її організаційні структури покладається реалізація митної політики. Відповідно митними відносинами логічніше вважати відносини, 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 основу триступеневої системи 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 проведення в життя державної митної політики [88].

Це визначення митної політики, як і визначення О. Єршова, певною мірою звужує дане поняття, обмежуючи його рамками регулювання лише зовнішньоекономічних відносин, лишаючи 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 їхнім посадовим особам [57]. Аналізуючи частину 4 ст. 3 Митного кодексу України, автор звертає увагу на повноваження Кабінету Міністрів України, який координує діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, інших органів виконавчої влади під час розв'язання питань, що стосуються митної справи, і на підставі цього робить висновок про митну справу як про багатопланову державну діяльність, здійснювати яку може не один, а сукупність державних органів.

Однак “розв'язання питань, що стосуються митної справи” і “здійснення митної справи”, не слід сприймати як рівнозначні категорії, оскільки це суперечить ст. 11 МКУ, яка безпосереднє здійснення митної справи покладає лише на митні органи і нічого не говорить про будь-які інші державні органи. Зарубіжні фахівці, навпаки, наголошують, що митниця традиційно відповідальна за здійснення широкого кола повноважень, часто від імені інших урядових організацій.

Безпосередність здійснення митної справи означає, з одного боку, неприпустимість передачі своїх повноважень іншим юридичним чи фізичним особам, а з іншого — неприпустимість втручання в митну діяльність інших органів державної влади, окрім випадків, передбачених Конституцією та законами України [101].

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 [245]. Таке визначення митної справи повною мірою відповідає підходам МКУ, зокрема його ст. 26 та 27, якими передбачено взаємодію митних органів при виконанні покладених на них завдань з іншими органами державної влади. Однак це не означає, що всі ці органи реалізують митну справу.

Слушним є твердження Ю. Дьоміна [52], 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” 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. На аналогічній позиції стояли 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 установами мит і митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики становлять митну справу. Безперечно слухним можна вважати уточнення, що складовою митної справи є не лише встановлення та організація, а й сам порядок переміщення через митний кордон.

Порівняння терміна “митна справа” в Україні і деяких зарубіжних країнах показує виправданість такої зміни [173]. Однак, на нашу думку, не можна вважати виправданим доповнення: “...митне регулювання, пов’язане з встановленням мит та митних платежів”. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” за поняттям митного регулювання закріплює регулювання питань, пов’язаних з установами мит і митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності митних органів. Тож таке уточнення звужує реальні межі митної справи і зводить митне регулювання лише до установами мит і митних зборів, лишаючи поза увагою, наприклад, порядок їх стягнення. Крім того, слід підкреслити, що поняття “митні платежі” суттєво ширше, ніж поняття “мити і митні збори”.

Сьогодні 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 лишається 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 (МО).

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 під інші митні режими.

Митний кодекс ЄС [173] тлумачить митний контроль як особливі офіційні дії для забезпечення дотримання митного права і за необхідності — інших приписів, чинних для товарів під митним 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 (МЗ) держави.

Стосовно визначення поняття митної справи слід зауважити, що в усіх згаданих визначеннях є пункт “та інші заходи реалізації митної політики”. Це свідчить про те, що до введення діючого МКУ митна справа тлумачилась перш за все як сукупність заходів реалізації митної політики.

Принципово відрізняється визначення митної справи, закріплене в Основах митних законодавств країн — учасниць СНД [49]. Основна відмінність його полягає в тому, що, за цим документом, головна складова митної справи — це митна політика. Такий підхід до митної справи потрапив до даного документа з Митного кодексу Російської Федерації. Проте Б.М. Габрічидзе стверджує [102], 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. Складові поняття МС, затверджені Законом “Про митну справу в Україні” та МКУ, проаналізуємо в табл. 2.1.

Таблиця 2.1. Складові поняття “митна справа”

Перелік складових	Складові поняття “митна справа”		
	Ст. 1 Закону “Про митну справу в Україні” (<i>втрапив чинність з 01.01.04 р.</i>)	Ст. 7 Митного кодексу України	Примітки до ст. 3 Митного кодексу України
Порядок переміщення через митний кордон України	Установлення порядку й організація переміщення через митний кордон товарів і предметів	Порядок та умови переміщення товарів через митний кордон України	Це визначення терміна “ митні правила ” (п. 18 ст. 1 МКУ)
Митне регулювання	Обкладення митом	Митне регулювання, пов’язане з установленням та справлянням податків і зборів	Митне регулювання — регулювання питань, пов’язаних з установленням мит і митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності митних органів (ст. 1 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”)
Процедури митного контролю та оформлення	Оформлення. Здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в країні	Процедури митного контролю та оформлення	Це скорочене визначення терміна “ митні процедури ” (п. 19 ст. 1 МКУ)
Боротьба з контрабандою та порушенням митних правил		Боротьба з контрабандою та порушеннями МП	Може розглядатися у межах наданих митним органам повноважень

Першою складовою поняття митної справи МКУ називає порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів (ТТЗ). Як відомо, порядок — це спосіб і механізм

поєднання елементів та підсистем у цілісну систему й чітка послідовність дій у процесі руху до мети [69]. Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, установлений законодавством України, визначається як митні правила (МП) [130].

Другою складовою митної справи є митне регулювання. МКУ окремо не визначає це поняття, проте чітко виписані принципи митного регулювання. Одним із принципів, на основі яких здійснюється митне регулювання, є принцип виключної компетенції митних органів України щодо здійснення митної справи. Разом з тим МКУ до митної справи зараховує лише ту частину митного регулювання, яка пов'язана “...з встановленням та справлянням податків і зборів”. Оскільки встановлення податків і зборів не є компетенцією митних органів, то митне регулювання, таким чином, зводиться виключно до справляння цих податків і зборів, що не можна вважати коректним. Закон “Про митну справу в Україні”, на нашу думку, більш точно визначив цю складову митної справи. Проте обкладення митом поглинається наступною складовою.

Третьою складовою митної справи названо процедури митного контролю та оформлення, що фактично є скороченим визначенням терміна “митні процедури”. Однак таке скорочення не можна вважати цілком коректним, тому що митні процедури — це операції, пов'язані не лише зі здійсненням митного контролю і митного оформлення, а ще й зі справлянням передбачених законом податків і зборів.

Четверта складова митної справи — боротьба з контрабандою та порушенням митних правил — також не знайшла чіткого визначення в МКУ. Крім того, ніяк не враховано, що через відсутність відповідних повноважень та наявність інших компетентних органів митні органи можуть здійснювати боротьбу з контрабандою лише частково. Таким чином, розглянуте визначення митної справи не повною мірою відображає її суть і може бути застосоване лише в правовому контексті.

Варто зазначити, що в ст. 7 нового Митного кодексу (2012 р.) подано визначення категорії “державна митна справа”, а саме: встановлено порядок та умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль і митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяль-

ності, 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.

Крім того, відповідно до ст. 8 МК, державна митна справа здійснюється на основі таких принципів:

- виключної юрисдикції України на її митній території;
- виключних повноважень митних органів України щодо здійснення державної митної справи;
- законності та презумпції невинуватості;
- єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;
- спрощення законної торгівлі;
- визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності;
- додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб;
- заохочення доброчесності;
- гласності та прозорості;

На думку Ю. Дьоміна, законодавче поняття митної справи не охоплює одного з найважливіших заходів митної політики — нетарифного регулювання. Якщо митна політика здійснюється за допомогою, у тому числі нетарифних заходів, то митна справа, що спрямована на реалізацію митної політики, обов'язково повинна враховувати цей чинник [52].

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 митної справи. 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 [56]. 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 митної справи.

І. Тимошенко наголошує на змісті самого словосполучення “митна справа”, яке означає діяльність, причому діяльність спеціалізовану (митну), тому й характеризувати її потрібно передусім як діяльність: митна справа — це діяльність державних органів, що здійснюють митну політику країни і регулюють суспільні відносини, так чи інакше пов’язані з порядком переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, стягують митні платежі і проводять митний контроль [227]. М. Блінов та П.В. Дзюбенко вважають повністю правомірним твердження, що митна справа — це діяльність митної служби [17]. 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 [173] 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 сприймають діяльність митних органів як державно-владну діяльність, спрямовану 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 їхньої компетенції для реалізації поставлених завдань.

Київська 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 покладене застосування митного законодавства і стягнення мит і податків, а також застосування інших законів і правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів. Спираючись на результати дослідження численних авторських визначень митної справи і враховуючи міжнародний підхід Київської конвенції до цього поняття, а також беручи за основу той факт, що безпосереднє здійснення митної справи покладається саме на митні органи, наділені виключною компетенцією в цій галузі регулятивної діяльності, митну справу як об’єкт економічного регулювання можна визначити як діяльність митної системи щодо забезпечення реалізації митних правил.

2.2. Діалектичне виведення категорії “митна політика”

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 митної політики формується система митного регулювання. На рис. 2.1 подано модель формування та реалізації митної політики [9], яка, окрім механізмів митно-тарифного регулювання та національного тарифного регулювання, включає митну систему.

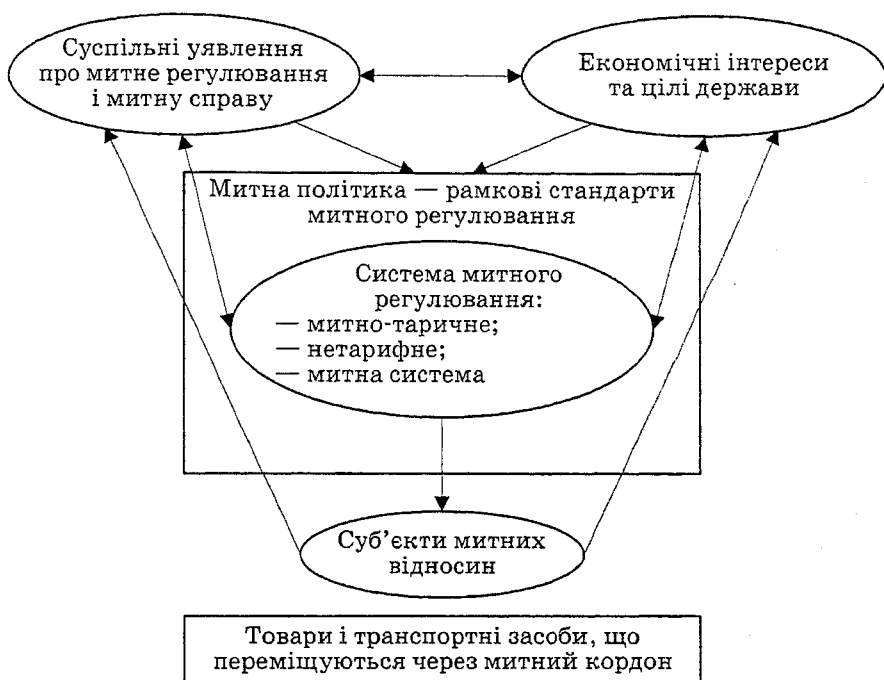


Рис. 2.1. Модель формування та реалізації митної політики

Вплив держави в особі митних органів на інші суб'єкти митних відносин, причетних до переміщення товарів і транспортних засобів, з метою підпорядкування їхніх дій своїм економічним інтересам запускає механізм МР, який реалізовується через митну систему.

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 митної політики держави 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 [139].

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 [39].

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 вимушені констатувати, 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 включалося до обсягу останнього [89].

Так, К. Сандровський, розглядаючи митну політику як складову митної справи [213], 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 [214].

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 позиція виглядає певною мірою неузгодженою з твердженням цього ж автора, що митна справа — це інструмент митної політики [71].

Концептуально іншого підходу дотримується Б.М. Габрічидзе [102]. 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 широко-масштабних 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 [103]. На його думку, митна політика являє собою цілеспрямовану діяльність держави щодо регулювання зовнішньоторговельного обміну через установавання 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 [39] 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.

На переконання О.Д. Єршова, в предметно-практичній діяльності і пізнанні митної політики важливе значення має уявлення про “об’єкт” і “суб’єкт”. Під об’єктом економічного підходу в митній політиці розуміється те, на що спрямований економічний

вплив з боку митних органів (ТТЗ, послуги, інтелектуальна власність і фізичні особи, які перетинають митний кордон). Суб'єкт митної політики — керуюча система митних органів як сукупність активних органів, які приймають та реалізують рішення щодо економічних питань регулювання зовнішньої торгівлі.

Порівняння різних підходів до митної політики і відповідного розуміння об'єктів та суб'єктів митної політики переконує нас у необхідності розробки управлінського підходу, в якому поєднуються управлінські аспекти всіх цих підходів [9].

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 (МР) в понятійній системі координат “митна політика — митна справа”.

Публікації на цю тему мають переважно прикладний характер, а результати окремих зарубіжних теоретичних досліджень суперечливі [248]. Крім того, як стверджує О. Єгоров [65], сучасна система митно-тарифного регулювання (МТР) 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 [39] 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 сукупність економічних, організаційно-правових і психоетичних взаємовідносин у сфері регулювання зовнішньоторговельної діяльності, які ґрунтуються на законодавчо закріплених принципах і напрямках митної політики країн — учасниць міжнародних економічних відносин [67].

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 [95]. 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 [169]. Митне регулювання О. Єгоров розглядає як сукупність митно-тарифних заходів, що використовуються як національний торговельно-економічний інструментарій регулювання зовнішньої торгівлі [65], чим нетарифне регулювання (НТР) виключається зі сфери митного. 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 [208], тобто вважає його 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 реалізують 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. Останнє — це митні правила (МП), 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 ТТЗ через митний кордон.

Зі змісту цієї дефініції автори коментаря до Митного кодексу 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 (МТП), митне оформлення (МО), митний контроль (МК), різні обмеження й формальності, пов'язані з практикою зовнішньоторговельного ліцензування і квотування (нетарифне регулювання), тощо [102]. 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 [142] 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 [64]. До таких заходів прийнято зараховувати митно-тарифне регулювання і нетарифне регулювання. Зіставлення законодавчо

виписаних складових категорій “митна справа” і “митне регулювання” показує (табл. 2.2), що, з одного боку, вони тісно переплітаються, а з іншого — є різноплановими.

Таблиця 2.2. Порівняння складових понять “митна справа” і “митне регулювання”

Складові поняття	
“Митна справа” (ст. 7 Митного кодексу України)	“Митне регулювання” (ст. 1 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”)
1. Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів (митні правила)	
2. Митне регулювання, пов’язане з встановленням та справлянням податків і зборів	Регулювання питань, пов’язаних з: — установленням мит та інших податків;
3. Процедури митного контролю та оформлення (митні процедури)	— процедурами митного контролю;
4. Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил	
	— організацією діяльності органів митного контролю

Порядок переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, установлений законодавством, МКУ визначає як митні правила [129].

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 [18]. “Великий тлумачний словник сучасної української мови” тлумачить термін “регулювати” як впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підпорядковувати його відповідним правилам, певній системі [23].

Важливо розрізнати 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) [75].

МКУ відразу після ст. 7 “Державна митна справа” подає статтю “Принципи митного регулювання”, згідно з якою митне регулювання здійснюється на основі відповідних принципів.

Було б логічно після визначення митної справи сформулювати її принципи. Тому напрошується припущення, що український законодавець використовує термін “митне регулювання” як функціональний синонім терміна “митна справа”. Це припущення підтверджується й тим, що викладені в ст. 8 принципи повною мірою стосуються всієї митної справи, а не лише однієї її складової. Крім того, п. 2 окремо наголошує на виключній юрисдикції митних органів України щодо здійснення митної справи (а не митного регулювання).

Про зовнішній вплив митного регулювання на митну справу та підпорядкування митної справи митному регулюванню свідчить ст. 3 МКУ. Адже відповідно до МКУ здійснення МС організовує та забезпечує Кабінет Міністрів України [129]. 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 Кабінету Міністрів України є вжиття заходів щодо здійснення зовнішньоекономічної (а отже, і митної) політики України відповідно до законів України. Інші органи державного регулювання ЗЕД (Національний банк України, Міністерство економіки України, Державна митна служба України (ДМСУ), Антимонопольний комітет України, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі) наділені тільки їм притаманними повноваженнями.

Держмитслужба України в рамках державного регулювання ЗЕД, зокрема, здійснює митний контроль в Україні згідно з чинними законами України.

Узагальнення великої кількості визначень поняття “митного регулювання” показує [2], 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 імпортованих товарів, від застосування яких значною мірою залежить визначення бази оподаткування митом. Тому методи визначення митної вартості імпортованих 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-економічне 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: здій-

снення зовнішньоторговельної політики головним чином за допомогою митних тарифів, регулярне проведення переговорів про зниження митних зборів, узгодження країнами-учасниками 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 падає.

Під нетарифним регулюванням у митній справі [282] 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) [286]. 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.

Після дослідження теорії цього питання доходимо таких висновків. Зовнішньоекономічні відносини — це сукупність стосунків між їх суб'єктами, що виникають у зв'язку зі здійсненням будь-якого виду ЗЕД.

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.

Сучасні економісти визначають політику як загальні орієнтири для дій і прийняття рішень [151]. 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 пе-

реміщуються через митний кордон, та діяльністю митних органів щодо стягнення митних податків і платежів. Митно-тарифне регулювання — це регулювання державою митно-тарифним регулюванням.

Під нетарифною політикою розуміється сукупність організаційних заходів, що здійснюються у встановленому порядку державними органами і спрямовані на адміністративне регулювання ЗЕД. Регулювання відносин, що виникають під час реалізації цієї політики, є митно-тарифним регулюванням.

2.5. Місце митної політики в системі реалізації економічних функцій держави

Визначення митної політики як складової митної справи українські фахівці вважають не зовсім аргументованим. Основне заперечення проти такого підходу пов'язане із загальноприйнятою співвідпорядкованістю названих понять, за якою політика в певній сфері державного регулювання завжди первинна, а справа як сукупність засобів і методів реалізації політики — вторинна. Фахівці наголошують, що для виконання державою своїх функцій у рамках митної політики, окрім заходів впливу на відповідну групу суспільних відносин (заходи тарифного й нетарифного регулювання), існує специфічний інститут держави, який визначається поняттям “митна справа”. До митної справи входять також організаційно-правові питання функціонування митних органів, на які покладено безпосереднє її здійснення [157].

Порівняльний аналіз наведених вище та десятків різних інших визначень митної справи і митної політики [9] 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 [11] 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 [12] 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 [263]. Крім того, будь-який з наведених 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 [6]. 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 [67].

Б. Габрічидзе дотримується думки, що митна політика і митна справа загалом служать провідником реалізації ЗЕД, однак це також не додає ясності стосовно відмінності між цими поняттями [208].

МКУ визначає 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 має кілька важливих, перш за все з управлінського погляду, недоліків.

Відповідно до цього визначення митна політика зводиться до регулювання виключно зовнішньої торгівлі. Крім міжнародної торгівлі, до основних видів ЗЕД фахівці зараховують міжнародний лізинг, використання активів з-за кордону та міжнародні інвестиції [89]. Наприклад, у ст. 1 Митного кодексу Киргизької Республіки, що набрав чинності з 1 січня 2005 р., підкреслюється, що митна справа — сукупність засобів та методів забезпечення дотримання заходів митно-тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоторговельної та інших видів ЗЕД при переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон держави.

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 країни

широко використовують цілу систему непрямого протекціонізму [234].

Практична реалізація митної політики спирається насамперед на діяльність митних органів. Митна служба є інституційною передумовою реалізації митної політики, але не тільки вона [227]. Стаття 11 Митного кодексу України здійснення митної справи фактично зводить до реалізації митними органами митної політики шляхом виконання покладених на них завдань.

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 є достатньо повним.

У преамбулі МКУ наголошується, що саме цей законодавчий акт визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти митної служби України. Разом з тим, визначаючи поняття митної політики, законодавець випускає аспект ролі й місця митної справи щодо митної політики. З цього визначення також не зрозуміло, в чому полягає різниця між митною та зовнішньоекономічною політикою.

Разом з тим 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 [67]. Ця різниця з'ясована шляхом окреслення місця митної політики і митної справи в системі реалізації економічних функцій держави [13].

Діапазон відносин суб'єктів митної справи залежить від функцій і повноважень митних органів. Сьогодні завдання, які виконують митні органи, реалізуючи митну політику, 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 митних органів. Адже саме через забезпечення виконання та контроль за додержанням законодавства з питань митної справи митні органи 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).

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.

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 учасни-

ки 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 забезпечення 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 вагомості 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, фінансової 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 помірної 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 географічних 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 зо-

внішньоекономічної діяльності; спільна підприємницька діяльність; міжнародні орендні операції; організація та проведення міжнародних виставок; різнобічні форми зустрічної торгівлі.

Зберігши принцип організації зовнішньоторговельного обміну як цільового напрямку, 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 [214] 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.

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 палата, 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 лобювання 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 од-

ній контролюючій функції: “Митниця існує для того, щоб контролювати ввіз (вивіз) товарів” [44]. Ми не поділяємо таку думку, 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 вдосконалення 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 неминує 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 приймаючої країни, 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 зовнішньо-

торговельної 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 ґрунтувались 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 функціонування 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. Ойкенем 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" [39].

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".

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 не можлива 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 імпорتنний 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, перенесен-

ня 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 напрямі, 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 і 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” [71].

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 [214] поняття “митна політика” трактує як систему заходів, що регулюють ввезення, вивезення і транзит 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 [96]. 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 [22] визначає митну політику держави як “централізований комплекс заходів, спрямованих на формування митного тарифу, застосування інших видів мита й податків у зовнішньоекономічній діяльності”. Це визначення не тільки обмежує сферу діяльності митних органів до системи митного оподаткування, але й неправомірно виокремлює митний тариф як захід. Як відомо, митний тариф є податком, а інші види мита — його складовими.

Важко погодитися з тим, що “митна політика фактично може розглядатись як свого роду механізм реалізації її торговельної політики” [246]. На нашу думку, хоча митно-тарифні регулятори й відіграють значну роль у системі управління зовнішньоторговельними операціями, діапазон їх дії значно більший. Так, вони регулюють не тільки торговельні операції, але й неторговельні, переміщення через митний кордон не тільки товарів, а й предметів, фізичних осіб і под.

О.І. Зельніченко ототожнює поняття “митна політика” і “митна справа” [73]. Ми вважаємо, що митна справа є тільки засобом реалізації державної митної політики.

Концептуально іншого підходу дотримується Б.М. Габрічидзе [32]. Очевидність того, що митна політика виходить за межі митної справи він обґрунтовує цілями митної політики, значну час-

тину 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.

Як уже зазначалося, нами були подані пропозиції щодо доопрацювання Митного кодексу України, в яких обґрунтовувалась доцільність існування окремої статті щодо визначення поняття митної політики та її спрямованості на регулювання товарообміну, стимулювання розвитку національної економіки, захисту внутрішнього ринку й національного виробника, виходячи із владно-правового, організаційно-інституціонального, економічного та психоетичного підходів, що й було враховано при розробці Митного кодексу України 2002 року. Таким чином, ця категорія набула розвитку у ст. 2 Митного кодексу України і становить систему принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів і безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

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 зовнішньоекономічної діяльності 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. На Державну митну службу України та її організаційні структури покладаються функції передусім з розробки, реалізації та визначення цієї політики.

Економічний підхід пов'язаний в основному з впровадженням у життя зовнішньої і внутрішньої економічної політики країни, яка ґрунтується на виборі оптимальної моделі взаємовідносин зі світовою системою господарювання: протекціонізм, вільна торгівля або гармонійне їх поєднання. Залежно від вибору того чи іншого напрямку 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 перебігу 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 напрямку 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 політики 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 (ДМСУ) 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'єктами).

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 переміщуються через митні кордони і задовольняють або здатні задовольнити певні потреби. Суб'єктом, за цим підходом, є окремих 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 новій редакції 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 спрямованістю 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. Слід зауважити, що система митного оподаткування — це економічні важелі регулювання, митний контроль і митне 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: фінансового — “забезпечення належного рівня надходжень до Державного бюджету” та регулятивного — “створення рівних умов для конкуренції вітчизняних й іноземних виробників”; при цьому наголошується на першому.

Реалізація фінансової 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 прямого 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, забезпечення 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; і забезпечити захист національного товаровиробника від непосильної іноземної конкуренції, тобто виконання захисної функції — з іншого.

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 зовнішньоекономічної діяльності, 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 ХХІ 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 ХХІ ст. роль і значущість правоохоронних функцій зростають, оскільки у світовій спільноті домінують 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 відноси-

ни 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 зовнішньоекономічної діяльності 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 заходи у сфері митного оподаткування: тарифні (мити) й нетарифні (акцизний податок, податок на додану вартість) регулятори. 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 зовнішньоекономічної діяльності 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 розглядатись 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 зовнішньоекономічної діяльності, які базуються на законодавчо закріплених принципах і напрямках митної політики країн — учасниць міжнародних економічних відносин. Сучасні митні відносини передбачають взаємодію і в певному розумінні взаємозу-

мовленість 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 ХІХ ст., коли почали використовуватись як безпосередній інструмент зовнішньоторгівельної 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 їхніх мети і функціональності.

На початку ХХ 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 фінансовий 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 митного тарифу як 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 паратарифні 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.

Варто зазначити, що в Концепції реформування діяльності митної служби України "Обличчям до людей" (29 жовтня 2010 р.) перелічуються такі функції митної служби:

- економіко-регуляторна;
- фіскальна;
- інформаційно-статистична;
- міжнародно-комунікаційна;
- контрольно-організаційна;
- захисна.

Економіко-регуляторна функція. Митниця виконує роль економічного та адміністративного інструменту зовнішньоторговельної політики держави, яка полягає у створенні обмежень або стимулів щодо виходу на національний ринок чи експорту товарів на зовнішній ринок.

Фіскальна функція реалізується в тому, що митниця виконує функції податкової служби: нараховує та справляє в зоні своєї діяльності митні платежі і збори, утримання яких відповідно до законодавства покладено на митні органи (мити, митні збори, акцизний податок, податок на додану вартість при імпорті товарів), і несе відповідальність за своєчасність перерахувань отриманих коштів до Державного бюджету (рис. 3.1).

Інформаційно-статистична функція полягає у зборі та обробці митної статистики зовнішньоторговельних операцій, на підставі якої готуються загальні статистичні матеріали. В умовах трансформації економічної системи, коли тільки відпрацьову-

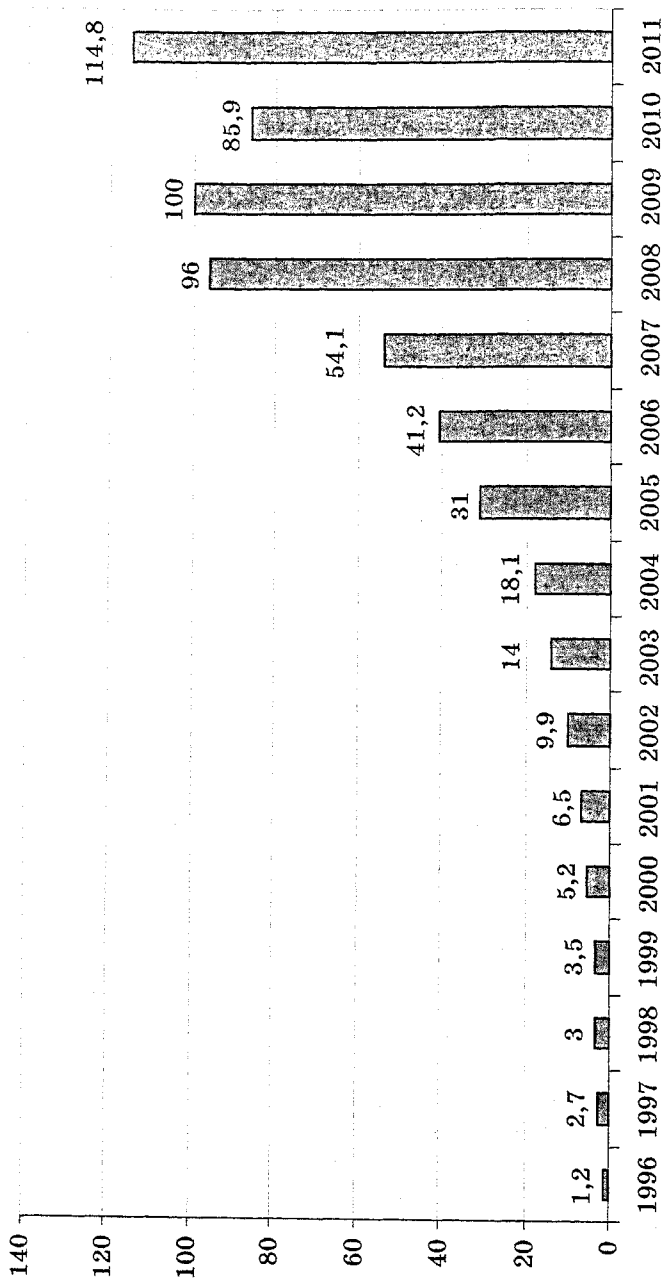


Рис. 3.1. Перерахування коштів до державного бюджету митними органами, млрд грн

ються основні функціональні завдання органів виконавчої влади, а отже, існують проблеми інформаційного забезпечення при прийнятті управлінських рішень, митна статистика стає основним інформаційним джерелом, яке характеризує стан у сфері зовнішньоекономічних зв'язків. Ведення митної статистики передбачає об'єктивний і достовірний облік даних про переміщення товари, предмети, транспортні засоби, інші операції зі статистичною інформацією з питань митної справи (ст. 447 МКУ). Ведення митної статистики здійснюється за методологією, яка забезпечує порівнянність даних митної статистики зовнішньої торгівлі України з даними державної статистики інших держав (наприклад, Єдина методологія митної статистики зовнішньої торгівлі держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав від 9 грудня 1994 р.).

Міжнародно-комунікаційна функція. Знайомство з країною починається зі знайомства з роботою державних органів управління на кордоні. Від ефективності їх роботи залежить сприйняття іноземцями країни в цілому.

Контрольно-організаційна функція. Контроль за дотриманням законодавства України з питань митної справи є митним контролем у широкому розумінні цього поняття і включає всю сукупність контрольних заходів Держмитслужби, спрямованих на забезпечення законності у сфері переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон. Він здійснюється через перевірку відомостей, засвідчених у вантажній митній декларації, при митному оформленні товарів та інших предметів, відповідно до наявності вантажу і документів, необхідних для здійснення митного контролю; контролюється діяльність митних брокерів, митних ліцензійних складів і магазинів безмитної торгівлі в зоні діяльності митниці.

Захисна функція реалізується в таких напрямках: вживаються спільно з іншими правоохоронними органами заходи, націлені на попередження незаконного переміщення за межі території предметів, які є національним, історичним і культурним надбанням країни, забезпечується контроль за доставкою митних вантажів в інші митні органи, а у випадках їх зникнення проводиться розшук; самостійно проводиться слідство у справах контрабанди. В межах цієї функції контролюється дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами встановленого порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон країни, здійснюється перевірка відомостей, засвідчених у вантажній митній декларації, при митному оформленні товарів та інших предметів відповідно до наявності вантажу і документів,

необхідних для здійснення митного контролю; контролюється діяльність митних брокерів, митних ліцензійних складів і магазинів безмитної торгівлі в зоні діяльності митниці.

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).

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 вище 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.

Тому в тих країнах, які тільки почали формувати свою економічну систему і мають великий дефіцит платіжного балансу й бюджету та значну валютну заборгованість, домінує насамперед фіскальна функція. У країнах, де існують проблеми з урівноваженням торговельного балансу або загроза конкуренції імпортованих 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 прикор-

донного 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 зовнішньоекономічної діяльності;

- 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, ґрунтуючись 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 обся-

гів 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 проявилось 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 чотири етапи. Перший етап (1991—1993) — формування основ зовнішньоекономічної політики і митно-тарифної політики як її складової. Це проявилось 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 України “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 структурованої, 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, Рухівська, 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 централізовано-плановій системі господарювання. Було впроваджено досить жорсткий експортний і ліберальний імпорتنний режими, тобто щодо імпорту домінувала преференційна функція, тоді як справляння експортного мита мало суто фіскальну і протекційністську 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 По-

становою Ради Міністрів СРСР № 394 від 27 квітня 1981 р. Митний тариф мав таку особливість: сировина, устаткування та обладнання не оподатковувались імпортом, 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, використовувались 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 виявилось 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 націо-

нальній економіці. На відміну від пасивної ролі у централізованій 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 зовнішньоекономічної діяльності 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, загально-економічну 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 проявилось 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 % (лікєро-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 середньо-

зважає на величину 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 імпорту продукцію.

В той же час було закладено основи проведення узгодженої митно-тарифної політики — це створення у 1994 р. Митно-тарифної ради при Кабінеті Міністрів України 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-імпорتنих 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 не вигідним.

Разом з тим слід зауважити, що протягом 1993—1996 рр. відбулася певна позитивна деформація у сфері зовнішньоекономічних відносин. Це проявилось 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 зростає 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 зростає 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 відбилась 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, 1997 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 — це 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 імпортованих автомобілів, тютюнових виробів, алкогольних напоїв, продукції сільськогосподарства 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 імпортованого 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, кримінальним, 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 Нового Митного кодексу (2011 року), в якому передбачено максимальну кількість норм прямої дії, спрощення системи митного оформлення завдяки запровадженню процедури електронного декларування та можливості оформлення в будь-якому митному органі, запровадженню постаудитного контролю.

Розділ 4

УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ ЯК ОСНОВНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

4.1. 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 [167]. 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 в митній галузі з погляду небажаних наслідків [155; 159; 167]. 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 не прогнозованим 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 [167].

Причини виникнення ризику можна поділити на три групи:

1) більшість процесів, пов'язаних з економікою, що є принципово індетермінованими;

2) економічно-оптимальна неповнота інформації;

3) “організаційна” невизначеність, або асиметрія інформації.

Причини, що зумовлюють ризик, можна згрупувати також за сферою прояву:

1) внутрішні:

— недоліки у системі управління;

— недоліки організації процесу виробництва;

2) зовнішні:

— поведінка контрагентів;

— похибки у визначенні попиту;

— природно-кліматичні умови;

— зміни ринкової кон'юнктури;

— зміни економічних факторів;

— політичні.

Розуміння сутності ризику безпосередньо пов'язана з виявленням функцій, які він виконує при здійсненні господарської діяльності. До числа таких функцій належать регулівна і захисна. Регулівна 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 ва-

люнтаризму 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 згідно з класифікаційними ознаками:

1. За належністю до країни функціонування господарського об'єкта:

- внутрішні;
- зовнішні.

2. За рівнем виникнення:

- фірмовий (мікрорівень);
- галузевий;
- міжгалузевий;

- регіональний;
 - державний;
 - глобальний.
3. За сферою походження:
- соціально-політичний;
 - адміністративно-законодавчий;
 - виробничий;
 - комерційний;
 - фінансовий;
 - природно-екологічний;
 - демографічний;
 - геополітичний.
4. Залежно від причин виникнення є ризику, пов'язані:
- з невизначеністю майбутнього;
 - з нестачею інформації;
 - із суб'єктивним впливом.
5. За ступенем обґрунтованості прийнятого ризику:
- обґрунтований;
 - частково обґрунтований;
 - авантюрний.
6. За ступенем системності:
- системний (систематичний);
 - несистематичний (унікальний — мають разовий характер).
7. Залежно від допустимих меж:
- допустимий;
 - критичний;
 - катастрофічний.
8. За адекватністю часу прийняття рішення:
- попереджувальний;
 - поточний;
 - запізнілий.
9. Залежно від кількості осіб, що приймають рішення:
- індивідуальний;
 - колективний.
10. 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.
11. 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 комплекси 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:

1) залежно від сфери вияву:

- економічні;
- політичні;
- соціальні;
- екологічні;
- інші;

2) за формами інвестування:

- ризик реального інвестування;
- ризик фінансового фінансування;

3) залежно від джерел виникнення:

- систематичний, який “вбудований” у механізм дії інвестиційного ринку і не залежать від конкретного проекту;
- несистематичний ризик, або ризик, пов’язаний з функціонуванням конкретного інвестиційного проекту [59].

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 зовнішньоекономічної діяльності сенс “ризик” означає можливість зриву виконання умов торговельного договору (контракту) або втрату всього чи частки запланованого прибутку внаслідок неможливості 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 [91; 92].

Запропоновані підходи до класифікації джерел ризиків не мають законодавчого закріплення і не є загальноприйнятими.

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);
- 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 митні органи 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 ґрунтуючись 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 [155; 159].

Важливо розглянути питання, яке становить одну з найголовніших складових у формуванні системоутворюючих ознак митної безпеки, — це визначення поняття митного ризику.

Корінь терміна “ризик” слід шукати в грецьких словах *ridsikon*, *ridsa* — стрімчак, скеля. Італійською мовою *risiko* означає “небезпека”, “загроза”; французькою *risque* — буквально “об’їжджати стрімчак, скелю”. У словнику Н. Вебстера [282] “ризик” визначається, як “небезпека, можливість збитку чи втрат”. У словнику С. Ожегова [143] “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, багатоглядністю цього явища, практично повним його ігноруванням у чинному господарському законодавстві, недостатнім використанням у реальній економічній практиці й управлінській діяльності.

По суті дотепер не склалося однозначного тлумачення поняття ризиків. Це пояснюється складністю даного явища і його недостатнім теоретичним вивченням [79].

Спробуємо навести найпоширеніші трактування цього терміна:

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 [35].

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 [35].

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 [59].

11. Ризик — потенційно існуюча вірогідність втрати ресурсів або неотримання доходів [83].

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 [84].

Доцільно також звернути увагу на те, як поняття “ризик” трактується митними адміністраціями різних держав.

Так, в Європейському Союзі під ризиком розуміють вірогідність того, що щось перешкоджатиме застосуванню заходів Європейського Співтовариства або національних заходів стосовно поводження митниць із товарами [55].

Щоб мінімізувати виникнення ризику, митниці 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 [31].

Запропоновано поняття ризику Українськими 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 [155; 159].

Однак усі ці визначення не охоплюють усього змісту терміна “ризик”. Для повнішої характеристики визначення “ризик” доцільно 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.

Зважаючи на вищевикладене, пропонується таке визначення поняття митного ризику: митний ризик — це вірогідність реалізації певної митної загрози з прогнозованим або не прогнозованим 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.

Оскільки практика роботи з митними ризиками в Україні перебуває лише на стадії “пілотних випробувань” і наукових amatorських 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 регулю-

вання тих чи інших процедур та пошуку компромісу між інтересами бізнесу і держави [125].

Державна митна служба України сумісно з 118 митними адміністраціями — членами Всесвітньої митної організації (далі — ВМО) підписала Декларацію про наміри щодо імплементації Рамкових стандартів ВМО на національному рівні. На сьогодні 129 із 169 митних адміністрацій — 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” [201].

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”.

Варто зазначити, що у главі 52 нового Митного кодексу (2012 р.) розкрито суть системи управління ризиками. Зокрема, відповідно до ст. 361 МК, під категорією “*ризик*” розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Крім того, категорія “*управління ризиками*” трактується як робота митних органів 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 викорис-

тання 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.

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 проводжують 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.

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 не ефективно. Необхідні критерії для визначення складових припустимого або неприпустимого рівня ризику. Для ефективного процесу управління ризиком необхідні відповідні інструменти і кваліфікований персонал. Це особливо справедливо для систем інформаційних технологій, які дуже важливі при сьгоднішніх обсягах, швидкості і складності міжнародної торгівлі.

Для того, щоб визначити ризик, необхідно проаналізувати ситуацію, в якій він виникає. Графічна модель ризику наведена на рис. 4.1.



Рис. 4.1. Графічна модель ризику

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 здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, 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 зовнішньоекономічної діяльності (як правило, структури, методи роботи, репутація і фінансове становище суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності є дуже важливими чинниками і хорошими індикаторами того, чи представляє конкретний торговець область можливого виникнення ризиків під час здійснення ним переміщення товарів через митний кордон);

- 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 напрямками, 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 [167].

Проаналізувавши комплекс об'єктів регулювання зовнішньоекономічною діяльністю, 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 митними органами методів і форм регулювання ЗЕД, їх уніфікованості згідно із загальноприйнятими у світовій практиці стандартами й правилами.

Для ефективного втілення у життя митної політики національним законодавством визначені місце й роль Держмитслужби України серед органів державного регулювання ЗЕД, а також відповідні компетенції і повноваження митних органів. Під час реалізації митної справи митні органи 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 Украї-

ні 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 напрямках роботи митних органів для запобігання порушенням митного законодавства, зокрема таким:

- які мають стійкий і суспільно небезпечний характер;
- пов'язаних з ухилянням 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 митні органи.

Система управління ризиками дасть можливість оптимально використовувати ресурси митних органів, 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 переміщатися 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 митні органи 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 митних органів, 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 митними органами для забезпечення дотримання законодавства, має бути пропорційний рівню оціненого ризику. Рівень ризику визначається в контексті пріоритетів митних органів (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 позиції 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 зовнішньоекономічної діяльності, 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 [154].

У Держмитслужбі України застосування профілів ризику під час митного оформлення здійснюється за допомогою спеціального модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, імplementованого до автоматизованої системи митного оформлення вантажів. Основне завдання цього модуля — на підставі всіх введених до нього профілів ризику здійснити оцінювання ризику ВМД, 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).

Дані, які містяться в електронній копії ВМД та інших документів, 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 ВМД.

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 працювали, 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 митного органу (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 минулий період (наприклад, за останні 2 роки) порушував законодавство України з питань митної справи, і ці факти зафіксовано відповідними документами 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 ВМД з відповідними коментарями для вказівки інспектору, на що спрямована дана форма контролю.

В результаті інспектор отримує перелік форм контролю, які необхідно здійснити за даною ВМД, 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 ВМД 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 ймовірність того, що вантаж буде вибраний для митного огляду, зовсім мала.

Щоб підвищити інформативність роботи модуля аналізу ризиків, результат перевірки ВМД позначається відповідним кольором. Приклад цього наведено в табл. 4.1.

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.

Традиційний спосіб визначення величини ступеня ризику залежно від значення митної вартості (рис. 4.2) передбачає лінійну залежність між цими показниками з різким скачкоподібним переходом ступеня ризику від 1 до 0 в точці, яка відповідає визначеному значенню митної вартості товару (на рис. 4.2 — 40 грн/кг).

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. 4.3).

Таблиця 4.1. Результати перевірки ВМД

Колір індикації за ВМД	Значення
Зелений	За ВМД 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 ВМД приймається інспектором самостійно
Жовтий	За ВМД 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 ВМД модулем аналізу ризиків виявлено ризик та сформовано перелік форм контролю, які передбачають здійснення заходів, що потребують огляду вантажу чи транспортних засобів

Ступінь ризику

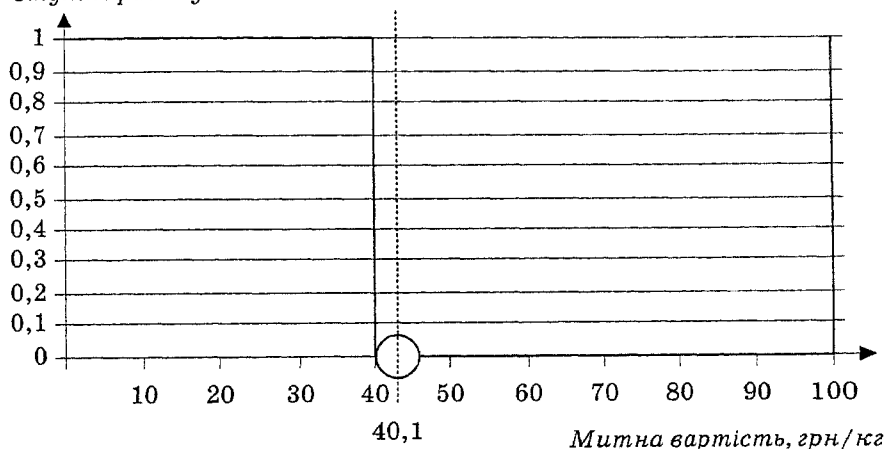


Рис. 4.2. Графік залежності ступеня ризику від митної вартості

При введенні нечіткої логіки для визначення ступеня ризику ризику 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 застосуванням додаткових параметрів, таких як позитивна і негативна історії. Так, за наявності позитивної історії ступінь ризику зменшується (рис. 4.4).

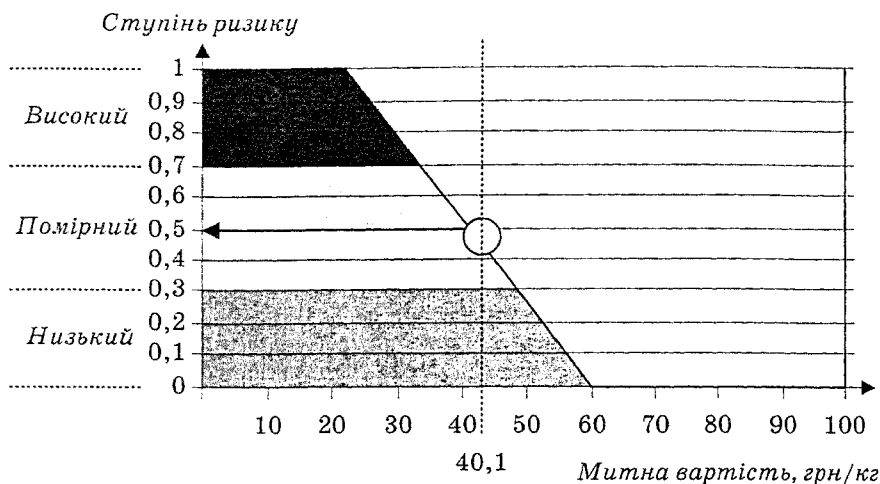


Рис. 4.3. Використання нечіткої логіки

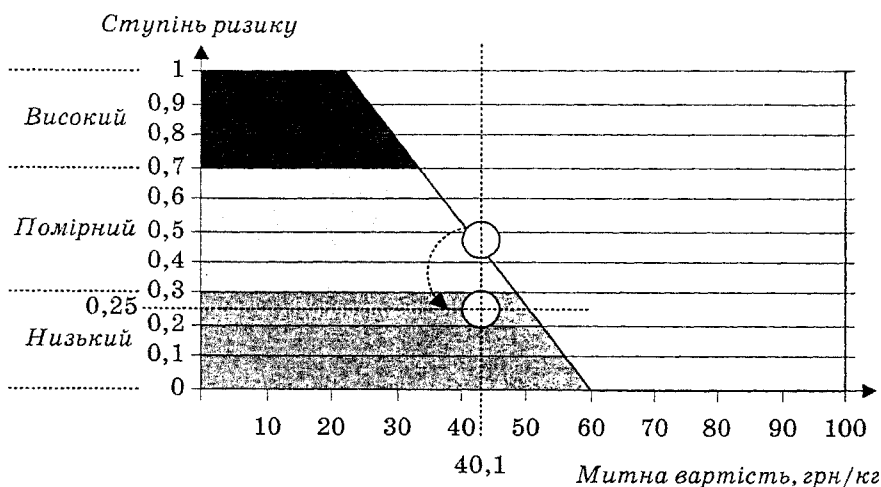


Рис. 4.4. Вплив позитивної історії

У випадку, наведеному на рис. 4.4, при позитивній історії $PI = 0,25$ ступінь ризику зменшується до 0,25. За наявності негативної історії ступінь ризику збільшується (рис. 4.5).

У випадку, наведеному на рис. 4.5, при негативній історії $NI = 0,25$ 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.

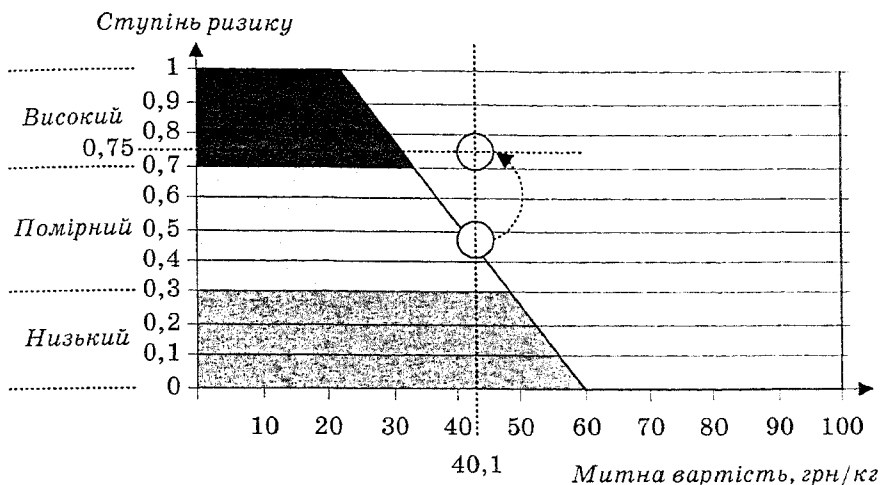
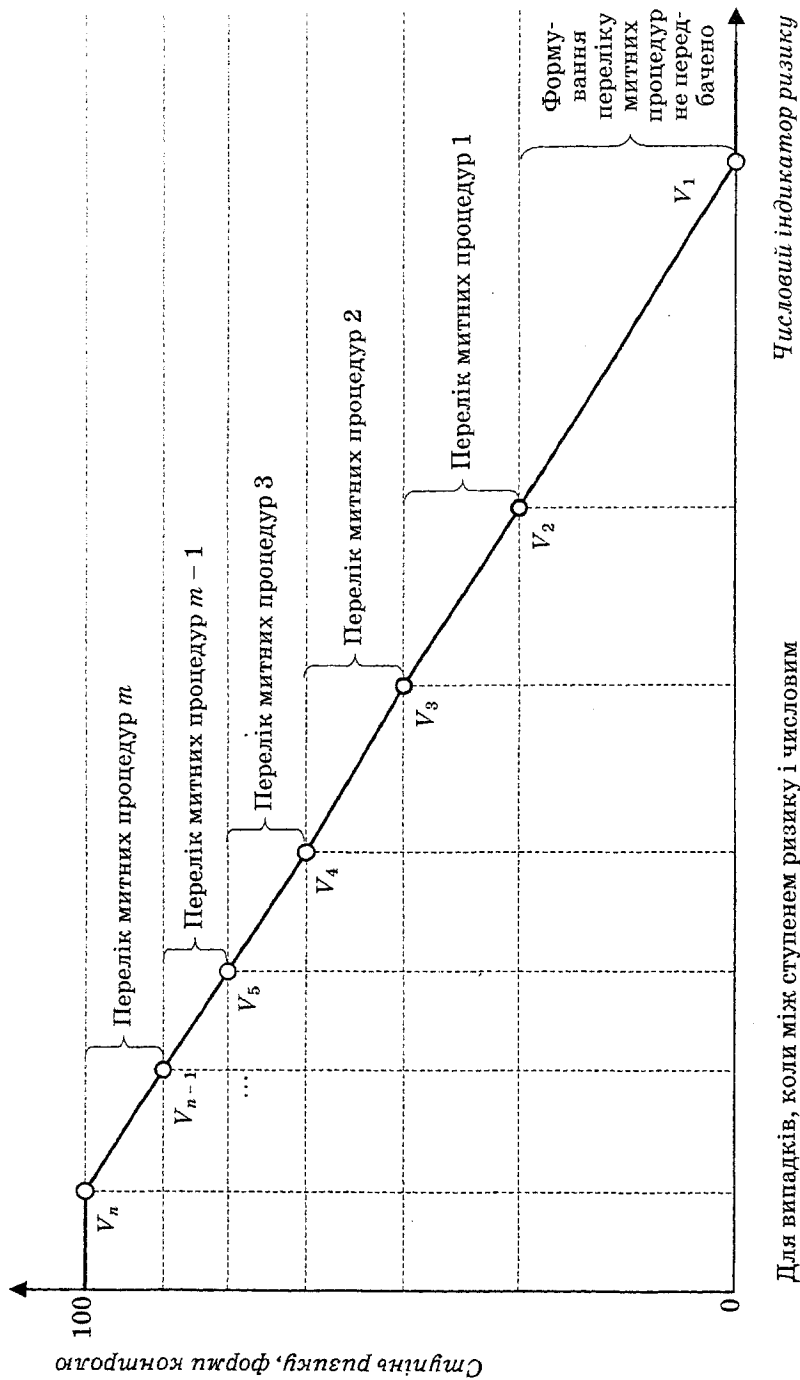


Рис. 4.5. Вплив негативної історії

На рис. 4.6 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). Точки $V_1 - V_n$ — 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.



Для випадків, коли між ступенем ризику і числовим індикатором ризику є обернена взаємозалежність

Рис. 4.6. Схема застосування числових індикаторів ризику

4.4. Механізми мінімізації впливу ризиків у системі митного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю

З метою спрощення та гармонізації митних процедур ДМСУ здійснені заходи щодо приєднання до основних конвенцій ВМО. За ініціативою ДМСУ Україна приєдналась до:

- Конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур [125];

- Конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів [124];

- Конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах [126];

- Конвенції про тимчасове ввезення [104].

Приєднання до цих конвенцій дало змогу уніфікувати застосування заходів тарифного і нетарифного регулювання та процедури державного контролю в пунктах пропуску із суміжними державами.

Приведення Митного кодексу України [129] у відповідність до Кіотської конвенції [125] сприятиме:

- 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 буде означати:

- суттєвий перегляд існуючої системи митних режимів;

- ширше використання електронної форми декларування;

- надання митним органам права на здійснення митного контролю методами аудиту;

- створення законодавчих підстав для побудови в митній службі України системи управління ризиками;

- запровадження інституту так званих “уповноважених економічних операторів”, тобто суб’єктів ЗЕД, які здійснюють експортно-імпорتنі 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 [125] 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 торгівлі, 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 виокремлення прикладів кращої практики, а також її автоматизації.

З метою спрощення та гармонізації митних процедур, стимулювання міжнародного співробітництва ДМСУ проводить роботу щодо вдосконалення та оптимізації системи митних органів України, їх структури й організації діяльності на основі загальновизнаних міжнародних норм і стандартів. Структурним підрозділом з питань аналізу ризиків та аудиту є Департамент аналізу ризиків та аудиту (далі — Департамент). З оперативного підрозділу ДМСУ Департамент став аналітично-контрольним підрозділом, до пріоритетних напрямів роботи 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 ДМСУ розроблено ПК “Інспектор-2006” з інтегрованим модулем АСАУР. Основним завданням АСАУР є обробка відомостей, занесених в електронні копії ВМД та оцінювання рівнів ризиків за заздалегідь сформованими критеріями (профілями ризику).

На нормативному рівні діяльність ДМСУ з питань розроблення профілів ризику в частині створення організаційних умов формування, формалізації та затвердження профілів ризиків регулюється наказами ДМСУ № 694 від 16 серпня 2006 р. “Порядок розроблення профілів ризику” [172] та № 753 від 14 серпня 2009 р. “Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику” [191].

Відповідно до наказу ДМСУ № 754 від 14 серпня 2009 р. [195] Департаментом аналітичної роботи, управлінням ризиками та аудиту ДМСУ опрацьовуються пропозиції щодо розроблення профілів ризику, які щоквартально надаються структурними підрозділами ДМСУ і митними органами.

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 Департаментом за наказом ДМСУ № 275 від 30 березня 2007 р. затверджено Порядок застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю і митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації.

Наказом ДМСУ № 756 від 14 серпня 2009 р. “Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації” [190] визначено особливості дій посадових осіб митниць, які здійснюють митний контроль і митне оформлення товарів із застосуванням ВМД та інших посадових осіб митних органів під час застосування АСАУР, яка впроваджена до програмно-інформаційного комплексу “Інспектор-2006”.

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 “ASAU BACKINFO” опрацювання інформації про оцінку ризику за ВМД, 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” [185]:

- 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 ВМД, з них відмовлено в митному оформленні за 430 ВМД. 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 ВМД) і неправильна класифікація, яка могла призвести до зменшення платежів (54 ВМД), та невідповідність опису товару заявленому, що не могло призвести до зменшення платежів (14 ВМД).

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 за цей період становила 10,9 %, зокрема 16,2 % — для імпорتنих 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. ВМД) 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. 4.2.

Одним зі способів оцінювання результативності АСАУР є аналіз ВМД, після опрацювання яких було здійснено відмову в митному оформленні. За даними Департаменту аналітичної роботи управління ризиками та аудиту ДМСУ, частка “відмовлених” ВМД у 2009 р. сягала 13,1 %. Нами розраховані показники результативності застосування ризиків в АСУР, зокрема шляхом зіставлення результатів “відмовлених” ВМД та ВМД, за якими було здійснено митне оформлення товарів. Суми митних платежів у 2008—2009 рр. наведені в табл. 4.3.

Таблиця 4.2. Загальна селективність профілів ризиків, помісячно станом на 2009 р.

Період		Імпорт			Експорт			Загальна		
Місяць	Рік	Оформле- но ВМД	Кількість ВМД, за якими АСАУР було сфор- мовано перелік форм контролю	Селектив- ність, %	Оформле- но ВМД	Кількість ВМД, за якими АСАУР було сфор- мовано перелік форм контролю	Селектив- ність, %	Оформле- но ВМД	Кількість ВМД, за якими АСАУР було сфор- мовано перелік форм контролю	Селектив- ність, %
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
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 4.3. 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

Слід зазначити, що роботу ДМСУ в напрямі запровадження системи аналізу й управління ризиками та АСАУР експерти Європейської комісії оцінили як кращу європейську практику. Для посилення централізації контролю цінових, кількісних та якісних параметрів товарів, що імпортуються в Україну відповідно до спільного наказу № 620/891 від 16 жовтня 2006 р. “Про оновлення складу робочої групи та додаткові заходи щодо підвищення ефективності її діяльності” Державної податкової адміністрації України та ДМСУ, було створено спільну робочу групу, яка забезпечує взаємодію й координацію роботи податкових і митних органів з питань контролю за обігом товарів, у тому числі зміною їх вартості з моменту пропуску через митний кордон України до реалізації на внутрішньому ринку, правомірності застосування пільг зі сплати передбачених законодавством податків, удосконалення законодавства у зазначеній сфері. 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 Держ-

зовнішнім формом (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 ВМД (3,7 % від кількості оформлених ВМД), 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 ВМД на суму 40,9 млн грн, додатково стягнуто митних та інших обов’язкових платежів на суму понад 8 млн грн [48].

Напрацьований при проведенні цих заходів досвід дав можливість розробити рекомендації щодо порядку дій посадових осіб митних органів при спрацюванні цього профілю ризику, Порядок взаємодії робочих груп на центральному та регіональному рівнях під час виконання покладених на них завдань, Порядок дій посадових осіб органів ДПА України при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які ввозяться на митну територію України і заявлена вартість яких менша від вартості, наданої Держзовнішнім формом, під час комісійного огляду, оформлення, документування, завершення митного оформлення цих товарів у присутності представників ДПА України.

На сьогодні в рамках роботи спільної робочої групи митні органи виконують виключно функцію передачі податківцям інформації про можливі порушення суб’єктів господарської діяльності. При спрацюванні цього профілю ризику в митні органи не надходить зворотна інформація про подальші дії податкових органів щодо ризикованих імпорتنих операцій із можливим заниженням митної вартості, виявлені при цьому порушення та негативні тенденції в реалізації імпортованих товарів.

Відповідно до розпорядження ДМСУ Департаментом проводиться моніторинг повноти оподаткування партій товарів, що ввозяться на митну територію України за допомогою контейнерних перевезень через пункти пропуску для морського сполучення, розташовані в зоні діяльності Південної регіональної митни-

ці. 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.

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.

Департаментом, спільно із зацікавленими підрозділами ДМСУ, проведена робоча нарада щодо визначення шляхів приведення процедур митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів у відповідність до принципів, закріплених Рамковими стандартами ВМО.

Разом з цим, у зв'язку з приєднанням України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур Департаментом запропоновано внести відповідні зміни до Митного кодексу України [129] щодо здійснення митного контролю та оформлення на основі застосування системи аналізу та управління ризиками.

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 митних органів, структурних підрозділів ДМСУ та Департаменту в напрямі поліпшення аналітичної складової їх роботи і наповнення АСАУР профілями ризиків;

- забезпечення митними органами дотримання Порядку застосування АСАУР під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням ВМД;

- 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 зако-

нодавства у відповідність до Угод ГАТТ/СОТ, що підтверджується і фактичною відсутністю запитань на останніх раундах переговорів.

Однак основною проблемою, що потребує врегулювання, є приведення до поточної версії 2007 р. Гармонізованої системи опису та кодування товарів чинного законодавства України, а також імплементація в національне законодавство положень Конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур [125].

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;

- затвердження вимог до обов’язкового подання до митного оформлення документів в електронному вигляді;

- надання можливості суб’єктам ЗЕД вибирати місце митного оформлення з обов’язковим збором, поверненням, звільненням від митних платежів у місці, де вони зареєстровані і знаходяться їхні документи;

- 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 “третьими” країнами);

- прийняття міжнародного документа щодо можливості обміну митними органами ЄС та України персоніфікованою інформацією виключно в митних цілях;

- 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;

- внесення змін до Закону України від 6 вересня 2005 р. № 2805-IV “Про Дисциплінарний статут митної служби України” [188];

- надання дисциплінарних прав безпосереднім керівникам;

— проведення порівняння персональних звань працівників митних органів та рангів державних службовців;

— 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 ДМСУ законодавчих повноважень формувати реєстри 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) ДМСУ;

— визначення митних органів векселедержателями за податковими векселями із запровадженням механізму погашення цих векселів виключно шляхом перерахування грошових коштів до бюджету;

— часткова декриміналізація ст. 201 “Контрабанда” ККУ [108] про контрабанду з переведенням фінансових схем на адміністративну відповідальність з обов’язковою конфіскацією предмета порушення;

— 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

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МИТНОЇ БЕЗПЕКИ

5.1. 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 напрямками 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, інформованості 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 складником спільного ринку є Митний союз Європейського Союзу (European Union Customs Union) та кількох інших країн. Його створення стало першочерговим завданням піс-

ля підписання Римського договору і завершилось у 1968 р. Найголовнішими були такі заходи:

- 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).

Спільні процедури і правила були зібрані докупи в єдиному адміністративному документі (Single Administrative Document), який замінив усі попередні нормативні акти.

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.

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 23 Митного кодексу ЄС визначає, що товаром, який походить з якої-небудь країни, є товар, повністю здобутий або вироблений у цій країні. Кодекс пояснює, що під поняттям “країна” розуміються і державна територія, і територіальні води.

У реальному житті коло товарів, що відповідають визначенню повністю здобутих або вироблених в якій-небудь одній країні, досить вузьке. Тому ст. 24 Митного кодексу ЄС регламентує походження товарів, процес виробництва яких охоплює кілька країн. У такому разі товар вважається таким, що походить з тієї країни, де він піддався остаточній, істотній, економічно виправданій обробці на підприємстві, спеціально для цього призначеному. Ця обробка має бути виробництвом нового продукту або важливою частиною такого виробництва (критерій достатньої переробки). На практиці для визначення походження того чи іншого товару в ЄС використовується така послідовність методів:

- 1) промисловий метод: визначення достатності проведених над товаром операцій для підтвердження його походження з даної країни;

2) економічний метод: оцінювання доданої вартості на кожній стадії переробки товару;

3) метод тарифної класифікації: чи відбувається зміна товарної позиції в митному тарифі при переробці товару.

Іноді методи поєднуються. В деяких випадках вирішення питання про походження товару проводиться в судовому порядку. Відомий також кумулятивний метод, що застосовується до товарів, які виробляються на території митних союзів або зон вільної торгівлі, щодо яких в ЄС діє єдиний імпортерний режим незалежно від конкретної країни походження. Кодекс забороняє проведення над товаром таких дій, метою яких є створення помилкових підстав для пільгового митного обкладення товару.

У випадках, коли питання походження товару істотно для обчислення митного збору, Кодекс встановлює необхідність надання документа, що підтверджує походження товару, — сертифіката походження. Окрім цього, митні органи, незалежно від наявності сертифіката, мають право вимагати додаткові докази походження товару в разі появи в них серйозних сумнівів із цього приводу.

Під преференційним походженням товару розуміється його походження в країні, групі країн або регіоні, в торгівлі з якими ЄС застосовує автономні або конвенційні тарифні пільги (преференції). Умови, що дозволяють поширювати на той чи інший товар тарифні преференції, мають бути сформульовані: у разі конвенційної (міжнародно-правової) природи преференцій — у відповідних угодах ЄС з третіми країнами; у разі одностороннього (автономного) ухвалення пільг — в нормативно-правових актах ЄС (як правило, регламенти Ради).

Нині ЄС застосовує тарифні преференції щодо більш ніж 200 країн і територій для зміцнення економічних зв'язків і підтримки країн, що розвиваються. Серед членів СОТ тільки вісім країн не користуються преференціями в ЄС (Австралія, Канада, Гонконг, Японія, Нова Зеландія, Сінгапур, Південна Корея, США).

Рада Міністрів ЄС запропонувала укласти всеєвропейсько-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 (EFTA).

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 (ЗВТ). Угоди про ЗВТ надають преференції товарам, які було виготовлено у країнах-учасниках. Тому потребуються чіткі правила визначення походження цих товарів.

ЄС має зони вільної торгівлі з багатьма країнами південного Середземномор'я ("Барселонського процесу"), західнобалканського регіону та Європейської зони вільної торгівлі.

Визначимо основні митні режими і процедури в Європейському Союзі.

Митний статус товарів. Поняття митний статус 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 кодекс ЄС розрізняє два митні статуси товарів:

1) товари ЄС — це товари:

а) повністю виготовлені на митній території ЄС; до них не включаються товари, імпортовані з-за меж митної території ЄС;

б) імпортовані з країн і територій, що не входять до складу митної території ЄС і випущені у вільний обіг в ЄС;

в) виготовлені на митній території ЄС із товарів, вказаних в п. "б", або з поєднання товарів, вказаних в п. "а" і "б";

2) іноземні товари — всі інші товари, що не відповідають визначенню "товари ЄС". Кодекс передбачає також втрату товарами статусу товарів ЄС при їх вивезенні за межі митної території ЄС.

В ЄС діє система митних режимів і митних процедур. Згідно з Митним кодексом ЄС всі товари, незалежно від їх природи, кількості, країни походження, країни відправлення і місця призначення, при дотриманні певних умов у будь-який час можуть бути поміщені під один із митних режимів. Кодекс передбачає п'ять митних режимів, причому, що є особливістю Кодексу, один із режимів об'єднує вісім митних процедур. Митні процедури реалізуються при подачі декларантом митної декларації, тоді як інші митні режими вимагають лише певних дій над товаром. Кодекс містить такі митні режими:

1) переміщення товарів під одну з митних процедур:

а) випуск товарів у вільний обіг;

б) транзит товарів;

- в) переміщення товару на митний склад;
- г) переробка товару всередині митної території;
- д) переробка під митним контролем;
- е) тимчасове ввезення;
- є) переробка товару за межами митної території;
- ж) експорт товару;
- 2) переміщення товарів у вільну зону або на вільний склад;
- 3) реекспорт товарів з митної території ЄС;
- 4) знищення товарів;
- 5) відмова від товарів.

Переміщення товарів під митні процедури. Митні процедури, що існують в праві ЄС, прийнято класифікувати так:

— відкладальні процедури: зовнішній транзит, митний склад, внутрішня переробка за відкладальною системою, переробка під митним контролем, тимчасове ввезення; ці процедури припускають можливість “відкласти” сплату митних зборів до дотримання певних умов;

— економічні процедури: три процедури переробки, тимчасове ввезення, митний склад; їх реалізація зачіпає економічні інтереси ЄС і, крім волевиявлення декларанта, вимагає дозволу митних органів.

Митний кодекс свідчить, що для всіх товарів, які поміщуються під яку-небудь митну процедуру, повинна бути представлена митна декларація — акт, за допомогою якого особа у встановленій формі виражає намір помістити товар під певну митну процедуру (але не митний режим). Декларантом вважається особа, що пред’являє товари для митного контролю разом з усіма необхідними супровідними документами. Випуском товарів називається зобов’язання митних органів допустити товар для його використання (обороту) відповідно до вибраної митної процедури після належного прийняття митної декларації.

Передбачені такі форми митної декларації:

— письмова форма — Єдиний адміністративний документ. Він застосовується в ЄС з 1 січня 1993 р. (Регламент № 717/91) як письмова митна декларація для імпорту й експорту, а також передбачений для митної процедури транзиту й режиму реекспорту. В деяких випадках як письмова декларація допускаються інші форми та документи (зокрема, документи, передбачені конвенціями МДП і АТА). Декларація має містити всі дані, необхідні для застосування до товару вибраної митної процедури;

— електронна форма — надання митним органам необхідної для митного оформлення інформації за допомогою електронного

обміну даними в узгодженому стандарті. Можливі повна і спрощена форми. Іноді обов'язковим є надання копії декларації на папері;

— усна форма — може застосовуватися для випуску у вільний обіг товарів некомерційної природи (особистий багаж; предмети, що пересилаються приватними особами), товарів комерційної природи, що не перевищують встановленої в ЄС мінімальної вартості (1000 євро, якщо ці товари не є частиною регулярних поставок або більшої партії), а також для упаковки, контейнерів і в деяких інших випадках.

Крім усної форми митної декларації, для тих же категорій товарів Кодекс допускає декларування у формі конклюдентних дій, таких як прохід по “зеленому коридорі”, дозволений прохід через митний контроль без пред'явлення декларації, перетин митного кордону ЄС.

Випуск товарів у вільний обіг. Договір про ЄЕС проголошує свободу обігу товарів по всій території ЄС. Цей принцип поширюється не тільки на товари, вироблені в ЄС, але і на імпортовані товари, випущені в ЄС у вільний обіг зі сплатою відповідних імпортованих мит. Випуск у вільний обіг додає іноземним товарам статус товарів ЄС. Процедура випуску товарів у вільний обіг включає:

— стягування імпортованих мит відповідно до Загального митного тарифу;

— застосування заходів торговельної політики, загальної сільськогосподарської політики та інших формальностей;

— сплату ПДВ і акцизів (ст. 7 Шостої директиви з ПДВ і ст. 5 Директиви 82/12/ЄЕС).

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 може виникнути 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 імпортованих або експортних мит.

Система митних привілеїв в ЄС базується на двох нормативно-правових актах: Митному кодексі ЄС (ст. 184) 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 імпорتنих мит надається особистій власності громадян, тобто будь-якому майну, призначеному 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 товарів. 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 імпорتنих 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 імпорتنих 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 застосовуєть-

ся, оскільки таке переміщення регулюється положеннями засновницьких договорів про свободу переміщення товарів.

Митне законодавство ЄС розрізняє такі різновиди процедури транзиту:

- зовнішній транзит — для іноземних товарів, переміщуваних територією ЄС (позначається кодом “T1”);

- внутрішній транзит — для товарів ЄС, переміщуваних за межами митної території ЄС (“T2”).

Окрім цього, залежно від маршруту проходження транзитних товарів, розрізняються:

- комунітарний транзит — при переміщенні товарів між двома пунктами на митній території ЄС. Зовнішній комунітарний транзит — переміщення іноземних товарів між двома пунктами на митній території ЄС, зокрема через територію третьої країни, без сплати імпорتنих та експортних митних зборів або з поверненням імпорتنих митних зборів при реекспорті і без застосування заходів торговельної політики. Ця процедура поширюється на переміщення товарів між ЄС, Андоррою і Сан-Марино в рамках угод про митний союз. Внутрішній комунітарний транзит — переміщення товарів ЄС між двома пунктами на митній території ЄС через територію третьої країни зі збереженням митного статусу товарів і без сплати митних зборів. Різновид процедури — переміщення товарів ЄС усередині митної території ЄС у випадку, якщо один з пунктів переміщення знаходиться поза фіскальною територією ЄС (код “T2F”);

- загальний транзит — при переміщенні товарів у рамках Конвенції про загальний транзит 1987 р. між ЄС і країнами ЄФТА (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн, Швейцарія); до 1 травня 2004 р. застосовувався при переміщенні товарів між ЄС і деякими країнами-кандидатами (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина). Загальний зовнішній транзит — переміщення між ЄС і його партнерами по Конвенції 1987 р.: а) товарів, що не мають статусу товарів ЄС; б) товарів ЄС, що вивозяться з ЄС із правом отримання експортного відшкодування або повернення імпорتنих мит. Загальний внутрішній транзит — переміщення товарів ЄС між ЄС і країнами — партнерами по Конвенції про загальний транзит. Характерно, що переміщення товарів за процедурою загального транзиту може відбуватися як між ЄС і країнами — партнерами по Конвенції, так і між двома й більше країнами — учасниками Конвенції без участі ЄС;

- міжнародний транзит — при переміщенні товарів у рамках інших міжнародних угод, а саме: Конвенції МДП (TIR), Конвен-

ції АТА, Конвенції про навігацію по Рейну, Конвенції між країнами — членами НАТО; Угоди про транзит товарів територією області Калінінграда РФ (“транзит Калінінграда”);

— поштовий транзит — для товарів, переміщуваних поштою.

Експорт. Митна процедура експорту товарів є свого роду дзеркальним відображенням процедури випуску товарів у вільний обіг. За допомогою цієї процедури товари ЄС покидають митну територію ЄС і позбавляються свого митного статусу. Експорт супроводжується застосуванням до товару низки заходів торговельного регулювання, зокрема таких:

- експортні обмеження і заходи безпеки;
- сплата експортних відшкодувань (Регламент № 800/1999);
- сплата експортних мит;
- повернення імпорتنних мит для реекспортованих товарів.

Експорт товарів також пов’язаний з відшкодуванням ПДВ і акцизів, сплачених на товари, що експортуються, в процесі їх обігу у Співтоваристві (ст. 5 Шостої директиви з ПДВ, ст. 5 Директиви № 92/12/ЕЕС). Процедура експорту проходить у дві стадії:

1) подання митної декларації і, якщо необхідно, дозволу або ліцензії до митної установи за місцем розташування експортера або за місцем завантаження товару для експорту. Товар підлягає випуску для експорту за умови, що він покине митну територію ЄС у тому ж стані, що й на момент прийняття митної декларації;

2) подання митної декларації і товарів, що експортуються, до митної установи при перетині митного кордону та контроль над фізичним переміщенням товару за межі митної території.

Регламент № 918/83 передбачає випадки звільнення від сплати експортних мит. Це відправлення, що не мають істотної вартості; тварини, що вивозяться за межі ЄС при переміщенні сільськогосподарської діяльності у треті країни; вивезення продуктів сільського господарства, отриманих громадянами третіх країн на території ЄС; товари, що вивозяться фермерами — громадянами ЄС з метою використання в господарствах, розташованих у третіх країнах.

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 імпорتنних 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 імпорتنих 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. Стаття 108 Митного кодексу ЄС формулює загальне правило, згідно з яким відсутні обмеження на термін зберігання товарів на митному складі.

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.

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.

Можливі два основні варіанти здійснення внутрішньої переробки залежно від митного статусу товарів, що проходять цю процедуру:

- 1) відкладальна система — для іноземних товарів, що підлягають реекспорту (зворотному вивозу) за межі митної території ЄС у вигляді продуктів переробки, без стягування з цих товарів імпорتنих мит і застосування до них інших заходів торговельної політики;

2) система повернення — для товарів, що раніше випущені у вільний обіг (зі статусом товарів ЄС), підлягають експорту із ЄС у вигляді продуктів переробки з поверненням сплачених імпорتنих мит.

Переробка за межами митної території. Процедура переробки за межами митної території (зовнішньої переробки) передбачає тимчасовий вивіз товарів ЄС для переробки за межами митної території ЄС. Аналогічно процедурі внутрішньої переробки, зовнішня переробка дозволяє ввозити в ЄС продукти переробки з повним або частковим звільненням від сплати імпорتنих мит. Таким чином, метою процедури зовнішньої переробки можна вважати уникнення імпортного обкладення товарів, раніше вивезених із ЄС для переробки у третіх країнах. Водночас вивіз товарів за межі ЄС з метою переробки може бути підставою для сплати експортних мит, застосування різних заходів торговельної політики та інших експортних формальностей.

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.

Переробка під митним контролем. Процедура переробки під митним контролем дозволяє іноземним товарам змінити свою природу або перебування на митній території ЄС, але без сплати імпорتنих мит і без застосування інших заходів торговельної політики. Товари, отримані в результаті переробки, можуть бути випущені у вільний обіг в ЄС зі сплатою імпорتنих мит за ставками, передбаченими для відповідних продуктів переробки. Зміст процедури полягає в наданні імпортеріві можливості переробити товар до його випуску, якщо ставка мита для переробленого продукту менша, ніж для товару до переробки. Ця процедура застосовується тільки до обмеженого кола товарів, які вказані в Додатку 87 до Імплементативного регламенту.

Процедуру переробки під митним контролем, так само як і інші процедури, пов'язані з переробкою, відносять до економічних

митних процедур. Для їх проведення, окрім митної декларації, необхідний дозвіл митних органів. За загальним правилом, дозвіл може бути виданий у випадку, якщо заявлена декларантом операція відповідає економічним інтересам ЄС, тобто забезпечує зайнятість на підприємствах ЄС, сприяє розвитку експорту, не загрожує збитку європейським товаровиробникам, не суперечить міжнародним зобов'язанням ЄС.

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. Імплементативний 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.

Часткове звільнення від сплати мита передбачає сплату 3 % від відповідного імпортного мита за кожен місяць перебування товару на митній території ЄС. 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.

Вільна зона і вільний склад. Цей митний режим багато в чому аналогічний до процедури митного складування. Відмінність полягає в місцезнаходженні вільної зони (складу). Митний кодекс ЄС визначає вільні зони як територіальні анклавні 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 і склади 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.

Митне законодавство ЄС розрізняє такі різновиди цього митного режиму:

- вільний склад: розташований за місцем знаходження оператора (керівника) з дозволу митних органів держави-члена, на території якого розташований склад;

- вільна зона першого типу: частина митної території ЄС, встановлена митними органами держави-члена; принцип митного контролю заснований на огорожі території зони та організації пропускових пунктів;

- вільна зона другого типу: частина митної території ЄС, встановлена митними органами держави-члена; митний контроль і система формальностей аналогічні процедурі митного складування.

Реекспорт товарів. Згідно з Митним кодексом ЄС іноземні товари можуть бути у будь-який час реекспортовані з митної території ЄС. Реекспорт раніше ввезених в ЄС товарів може бути проведений після їх проходження через економічні митні процедури (митне складування, внутрішня переробка) або після їх перебування у вільній зоні (складі). Митний кодекс для режиму реекспорту встановлює такі самі формальності, як і для митної процедури експорту, включаючи правила щодо експортної декларації. Таким чином, основна відмінність між режимом реекспорту і процедурою експорту полягає в митному статусі товарів, що оформляються. Кодекс допускає можливість реекспорту товарів, які раніше призначалися для випуску у вільний обіг, але внаслідок їх пошкодження на стадії митного оформлення або виявленої невідповідності умовам контракту відкликані імпортером з-під митного оформлення. У цьому випадку може постати питання про повернення раніше сплачених імпортних мит. Подібне повернення можливе тільки за умови, якщо: 1) товари не були використані і 2) товари покидають митну територію ЄС.

Знищення товару і відмова від товару. Положення Митного кодексу допускають для іноземних товарів можливість знищення або відмови. Загальною умовою для обох дій є відсутність додаткових витрат у митних органів. Знищення товарів проводиться на основі попереднього повідомлення і під наглядом митних властей. Стосовно відходів, що виникли після знищення товарів, Кодекс диктує обов'язкове переміщення під один із митних режимів, відповідних іноземним товарам. Доти відходи залишаються під митним контролем. Стосовно відмови від товару, то тут Кодекс посилається на національні норми держав — членів ЄС. Існує також Регламент № 3665/93, який приписує переміщення відмовних (а також арештованих і конфіскованих митними властями) товарів під процедуру митного складування з можливістю їх подальшого продажу. Необхідна умова продажу — зобов'язання покупця негайно помістити товари під який-небудь митний режим (включаючи, зрозуміло, режим знищення або відмови). Відмовні товари можуть бути також знищені митними органами держав-членів.

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 (далі — МТЕС) уніфікований для всіх країн — учасників союзу щодо визначення митної вартості, країни походження товарів, уніфікації товарної номенклатури та процедур

митного очищення. Тарифний коридор мита у Євросоюзі на більшість товарів коливається від 4 до 25 %. МТЄС додатково регламентує стягнення імпорتنих зборів, які сплачуються одночасно із ввізним митом або замість нього.

При регулюванні імпорту ЄС часто застосовує паратарифні заходи, які збільшують вартість товару, що імпортується, понад митний збір (на певний відсоток або на певну величину на одиницю товару). Наприклад, у межах усього ЄС встановлюється додаткове мито на борошно. 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 імпорتنих 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 імпорتنих 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 ці-

ною 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 самотність 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 і безпекових інтересів, яка враховує нові реалії зовнішньої політики ЄС.

Загальними стратегічними цілями митниці визначено:

1. 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 (СОМ (2006) 866 від 22 грудня 2006 р.);

— взаємне адміністративне положення про допомогу в митних справах, укладене між ЄС і третіми країнами.

2. У сфері підтримки конкурентоспроможності європейських компаній:

— модернізація навіколишнього 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

Митний кодекс Європейського Союзу 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 ризик — це імовірність у разі ввезення, транзиту, перевезення та кінцевого використання товарів в обігу між митною територією ЄС і третіми країнами, а також наявності товарів, які не мають статусу європейських, що:

- унеможливорює відповідне застосування засобів європейського або національного права;

— наражає на небезпеку фінансові інтереси Спільноти та її держав-членів;

— є загрозою для безпеки Спільноти, для публічного здоров'я, для навколишнього середовища чи споживачів.

Щоб уникнути настання ризику, в митному праві ЄС передбачено відповідні норми щодо управління ризиками в межах митних відносин. “Управління ризиками” означає систематичну діяльність із розпізнавання ризиків, а також запровадження всіх можливих засобів щодо обмеження можливості появи ризику. Окрім того, це діяльність, спрямована на збір даних та інформації, аналіз та оцінку ризику, рекомендації та їх реалізація, а також регулярний моніторинг і перегляд процесу появи ризику та його наслідків у рамках міжнародних, європейських, національних джерел і стратегій. У межах управління ризиками проводять митний контроль товарів та інших предметів, які переміщують через митний кордон.

Яскравим прикладом реалізації охоронної функції митних режимів у межах митного права ЄС є інститут “економічні обставини”, який використовується при застосуванні митних режимів внутрішньої або зовнішньої переробки. На кожен вид митного режиму в митному праві ЄС міститься окреме визначення економічних обставин, але головною метою застосування цього інституту є захист інтересів європейських товаровиробників.

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 якої 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 Митного кодексу 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 Бюсинген і острів Хельголанд. Не входять до тери-

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'Іта 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 ЄОБС; 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.

Необхідно відмітити, що митна територія ЄС не збігається з територією, на яку поширюються єдині правила ЄС щодо ПДВ та акцизів (так звана фіскальна територія). Деякі частини митної території ЄС не входять у фіскальну територію, зокрема: Канарські острови (Іспанія), заморські департаменти Франції, гора Афон (Греція), Нормандські острови (Велика Британія), Аландські острови (Фінляндія).

Важлива роль при здійсненні митної політики Європейського Союзу належить митним органам, які запроваджують заходи, спрямовані, зокрема:

— на захист фінансових інтересів Співтовариства та його держав-членів;

— захист Співтовариства від несправедливої й незаконної торгівлі за підтримки законної бізнесової діяльності;

— підтримку безпеки Співтовариства та його резидентів, захист навколишнього природного середовища, за доцільності — у тісному співробітництві з іншими органами;

— збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі.

В ЄС активно впроваджують програму "Електронна митниця". Для її реалізації планується внесення змін до Митного кодексу, головною метою якого є використання інформаційних тех-

нологій 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 ІТ-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 (ПМО) 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;

- введення 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).

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 перевезенні 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.

Книжка МДП — документ, який дає право перевозити вантажі зі спрощенням митних процедур. Документ дійсний у державах, які визнали Конвенцію про міжнародне перевезення вантажів. Нова комп'ютерна система транзиту (NCTS) передбачає вхід і обробку декларації транзиту тільки електронним способом.

Союзна система реєстрації та ідентифікації суб'єктів підприємницької діяльності (Economic Operator's Registration and Identification — EORI) є однією зі складових частин, створених у Європейському Союзі, електронного митного середовища, яке постоє 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 союдної 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.

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.

Європейський Союз здійснює заходи митної допомоги в удосконаленні управління кордонами та митних процедур. Всеосяжний курс навчальних заходів програми включає індивідуальне навчання фахівців-практиків, заходи з підготовки інструкторів, а також навчальні поїздки в держави — члени ЄС. Він охоплює такі напрями, як сприяння торгівлі, аналіз ризиків, керування й лідерство, методи огляду та ідентифікації, а також зв'язки з громадськістю.

EUBAM допомагає партнерським відносинам між митними і прикордонними службами наблизитися до стандартів ЄС, які базуються на Зводі митних правил ЄС та Шенгенському зводі правил. Така стратегічна підтримка включає допомогу в розвитку сучасного законодавства і внутрішнього регулювання. Підтримка також надається щодо організаційних питань, стратегічного планування та сприяння торгівлі. Інтегроване управління кордонами — це концепція, яку ЄС використовує як сучасний зразок для погоджених і скоординованих систем керування кордонами.

5.2. 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 ґрунтовно проблеми доступності даних і кількісної оцінки досліджували тільки Маскус, Вілсон і Оцуки (2000).

Болдуїн (1970) у своїй головній праці визначає “нетарифні викривлення, як будь-які заходи (державні або приватні), які виникають у міжнародній торгівлі товарами і послугами, або ресурсів, що виділяються на виробництво цих товарів і послуг, так, щоб зменшити потенційні реальні світового доходу [252]” Це корисне визначення, але проблематичне в контексті визначення “потенційного” реального світового доходу. Дірдорф і Стерн [265] (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 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 [275].

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 [94] “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”.

Однак згідно зі ст. 28 цього Договору “якщо міжнародна ситуація потребує оперативних дій Союзу, Рада ухвалює потрібні рішення. Ці рішення містять цілі, обсяг, заходи, які належить зробити доступними Союзові, а також, у разі потреби, тривалість та умови їх виконання”.

Крім того, ст. 12 Договору про функціонування Європейського Союзу проголошує, що “вимоги щодо захисту споживачів належить враховувати у визначенні та здійсненні інших політик та діяльностей Союзу”.

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, 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 [62].

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 співіщенням Комісії.

Стаття 4 Митного Кодексу Європейського Союзу виокремлює “міри торговельної політики”, називаючи їх заходами нетарифного регулювання, встановленими як частина загальної торговельної політики у формі правил Співтовариства, що регулюють міжнародну торгівлю товарами [136].

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” [274]. 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 також 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 [276].

Отже, 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:

1. Лібералізація торгівлі в карінах ЄС між собою та іншими країнами, зняття бар’єрів та обмежень у світовій торгівлі, що сприяє ефективнішому розміщенню ресурсів тощо.

2. 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” [236].

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 імпортом 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 твердо погодитися 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 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 імпорту, 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. [277]. Комісія дозволяє державам-членам здійснювати захисні заходи у випадках негальмування торгового дисбалансу та збільшення 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 застосування 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 [99].

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 базі 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 видалення 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 [273].

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 домінуючою фірмою, злиттям і поглинанням. 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 [266]. У кінці 2010 р. в ЄС вжито 125 антидемпінгових заходів, трохи менше, ніж двома роками раніше (табл. 5.1). 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 5.1. 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 Білорусі і Кореїської Народної Демократичної Республіки підлягають імпортом 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. I 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 імпорتنу 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 передекспортного випробування і сертифікації. Ці заходи стосуються дев’яти країн — членів СОТ і поширюються на рибну продукцію, м’ясо кролика і коней, птицю, яйця і яечні 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 № 853/2004, 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. Європейська 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 зако-

нодавства. 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 сухо-го 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.

Нетарифні бар'єри Європейського Союзу зупинили місцевих виробників рибної продукції Гани у напрямку експорту копченої риби внаслідок суворих правил і ліцензування в ЄС.

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 [272]. Так, європейські експортери та інвестори стикаються зі збільшенням числа невинуватених нетарифних бар'єрів у формі сертифікації продукції, маркування, вимог імпорту та затримки митного оформлення, застосування законів, часто неоднорідних, із негативним впливом на торгівлю [289].

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 ССС-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 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 автомобілів + 2 для вантажних автомобілів). 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 (ПІВ), зокрема досліджень і розробок у сфері європейської фармацевтичної промисловості [247]. Проте боротьба проти протекціонізму для цього стратегічного сек-

тору в країнах, що розвиваються, стосується не тільки питання доступу на ринок, а й питання доступу до ліків за доступними цінами.

Отже, основним торговим партнером Європейського Союзу, від якого страждає його економіка, є Китай у напрямку забезпечення продовольчої, технологічної та промислової безпеки.

5.3. Система гарантійних зобов'язань при ввезенні товару на територію США

Важливою складовою національної безпеки України є митна безпека [156]. 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 [256], 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 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 закладу за товари, які ввозяться, який покриває уся 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 зовнішньоекономічної діяльності 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 не своєчасність сплати податків.

Гарантійна заставка 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.

Мета митного оформлення подвійна — забезпечення безпеки держави при ввезенні товарів на територію країни та збір митних податків. При оформленні імпорту митники здійснюють дві процедури: огляд товару та порівняння отриманої інформації з декларацією; контрольні дії, пов'язані з забезпеченням ввезення товарів на територію держави з оплатою податків. Митниця надає дозвіл внести цю суму до виходу із порту (як гарантію доставки товару). Це обов'язкова умова для всіх товарів. Дозвіл на виїзд товару з порту надається тільки після сплати гарантії.

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.

Українська система гарантій надає можливість імпортеру вибрати вид гарантії, у т. ч. такий затратний (для держави), як супровід товарів митниками по території країни до місця оформлення. Таким чином, перекладається відповідальність за товар з власника на митника. До речі, усе митне законодавство України базується на тезі “митник зобов'язаний”, а митне законодавство США на “митник має право”. І це суттєва різниця, яка приводить до тотального контролю зі сторони митниці за товаром, що переміщується і, як наслідок, — до посилення форм контролю і часу митного оформлення.

Проект Митного кодексу, який обговорюється в Комітеті Верховної Ради України з питань банківської діяльності, податкової та митної політики, передбачає у випадках, визначених цим Кодексом, виконання зобов'язань осіб, що впливають з митних процедур, шляхом надання митним органам забезпечення сплати митних платежів у формах, що передбачені для цієї митної процедури.

Формами забезпечення сплати митних платежів є такі:

- 1) фінансова гарантія;
- 2) перевезення товарів митним перевізником;
- 3) перевезення на умовах Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р. (Конвенції МДП);

4) перевезення на умовах Конвенції про тимчасове ввезення (Стамбул, 1990 р.) із застосуванням книжки (карнету) А.Т.А.

Викликає сумнів необхідність другої форми гарантії — перевезення товарів митним перевізником. Така форма робить можливим вплив товарів до таких перевізників та примушує на наступних етапах проводити дії з контролю за сумлінністю перевізників, тобто брати на себе відповідальність за переміщення товарів територією країни, що, по суті, повторює недоліки чинного законодавства.

У проекті Кодексу визначено митного перевізника як підприємство, яке здійснює перевезення між митними органами товарів, що перебувають під митним контролем, без застосування при цьому заходів, передбачених окремими статтями цього Кодексу, та визначено умову, що митним перевізником може бути тільки підприємство-резидент, яке має у власності транспортні засоби, допущені до перевезення товарів під митним забезпеченням, або використовує такі транспортні засоби на підставі договору. Можна прогнозувати різке збільшення зазначеного виду діяльності.

Наступна відмінність запропонованих в проекті Кодексу заходів — це наявність положення про випадки, визначені спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі митної справи, при яких фінансова гарантія не надається. Наприклад, якщо митний орган має підстави вважати, що зобов'язання, взяті перед ним, будуть виконані. Різниця підходів двох країн: митники однієї мають право посилити форму контролю, а іншої — мають право її пом'якшити. А будь-яка альтернатива зменшення контролю та можливості його уникнення — це підґрунтя для різних корупційних діянь.

Проект Кодексу також передбачає, що фінансова гарантія може бути індивідуальною (одноразовою) та загальною (багаторазовою). За формою такий підхід збігається з підходом США, але в проекті немає вимоги залежності одноразової гарантії від терміну роботи імпортера та включення в гарантію сум, які дорівнюють вартості товару.

Процедури, що пропонуються, потребують створення механізмів їх реалізації. Важливими складовими на цьому шляху, крім посилення форм адміністративного часозатратного контролю,

можуть стати механізми “Електронної митниці” [121], але потребують визначення та затвердження її методики та технології.

Вивчення та втілення в митні технології досвіду інших країн надає можливість впровадження системи гарантування наповнення державного бюджету, що вимагає митницю посилювати митний контроль на етапі до митного оформлення. Так може бути реалізований концептуальний підхід митної служби “Митниця довіряє чесним суб’єктам” [141].

5.4. Перспективні напрями розвитку системи митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності шляхом управління ризиками

У Держмитслужбі України реалізована й існує система митного контролю за вантажами, яка встановлює надійний контроль за переміщенням товарів та інших предметів між митницями України. Ця система поширюється на переміщення товарів, що перебувають під митним контролем і переміщуються між митницями, структурними підрозділами однієї митниці територією України юридичними та фізичними особами, за винятком товарів, на які поширюється дія Порядку здійснення контролю за доставкою в митниці призначення переміщуваних через митний кордон України товарів окремих видів, затвердженого наказом ДМСУ від 13.10.2005 № 969 “Про затвердження Порядку здійснення контролю за доставкою в митниці призначення переміщуваних через митний кордон України товарів окремих видів” [192].

Для здійснення контролю за доставкою та виявлення фактів недоставки товарів у митницю призначення використовується програмно-інформаційний комплекс, що базується на відомчій системі зв’язку митних органів України. При цьому Регіональна інформаційна митниця ДМСУ, використовуючи канали оперативного зв’язку, забезпечує доступ посадовим особам митниць у межах їх службових повноважень до інформації в ЄАІС ДМСУ з можливістю перегляду змісту контрольних документів та контролю їх поточного стану. Відповідно до Наказу ДМСУ № 771 від 8 грудня 1998 р. “Про затвердження Положення про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення” [194] посадові особи митниці в межах своїх повноважень отримують з використанням персональних електронних обчислювальних машин, які розміщені

в приміщеннях структурних підрозділів митниці, з ЄАІС ДМСУ каналами оперативного зв'язку інформацію за документами контролю за доставкою, поставленими на контроль у цій митниці, з можливістю контролю їх поточного стану.

Систему обміну інформацією між митними органами України, з єдиним інформаційним митним центром (Центральною базою даних ДМСУ), схематично можна подати так (рис. 5.1).

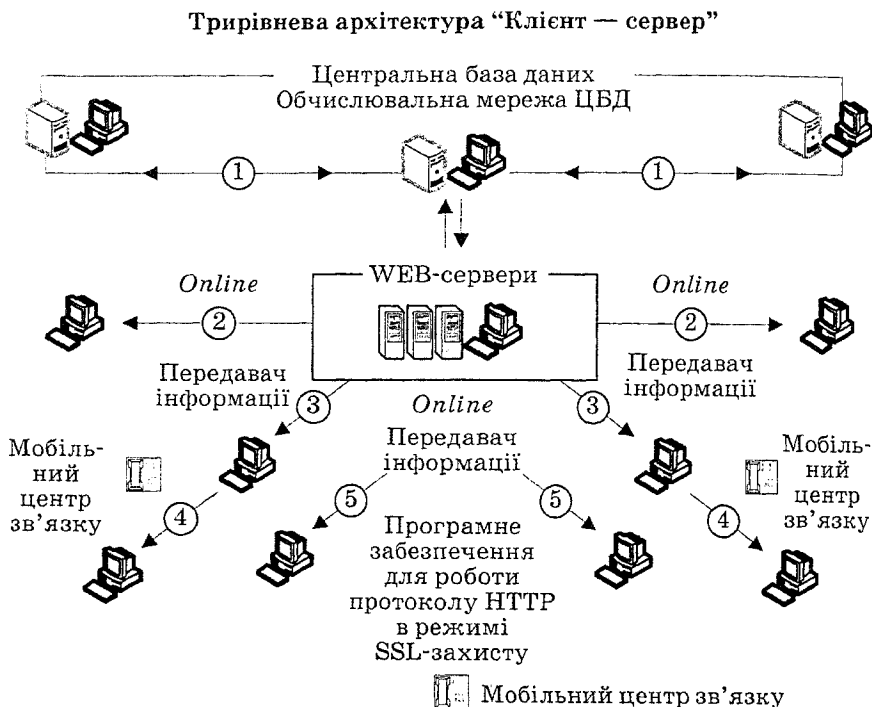


Рис. 5.1. Схема обміну інформацією між митними органами України і єдиним інформаційним митним центром (Центральною базою даних ДМСУ)

ДМСУ нормативно передбачено: документ, який використовується для здійснення контролю за доставкою товарів, що ввозяться на митну територію України, та на які не складається попередня декларація, є Попереднім повідомленням (ПП). ПП оформлюється на аркушах формату А4. При оформленні ПП митні та інші обов'язкові платежі не нараховуються і не сплачуються. Цей документ не є вантажною митною декларацією й використовується виключно як документ контролю за доставкою товарів до митниці призначення.

ПП не оформлюється та не вимагається у таких випадках:

- якщо суб'єкт акредитований у прикордонній митниці, за умови оформлення вантажу підрозділом митниці, який розміщений на митному кордоні;

- якщо лист-узгодження на митне оформлення товару виданий на митницю, в якій є структурний підрозділ, розміщений безпосередньо у пункті пропуску на митному кордоні;

- при ввезенні вантажів гуманітарної допомоги;

- при ввезенні вантажів матеріально-технічної допомоги (МТД) відповідно до програм або проектів МТД, які пройшли державну реєстрацію в Національному агентстві України з розвитку та європейської інтеграції (НАУРЕІ) згідно з Постановою КМУ від 15.12.2002 № 153 [178];

- при ввезенні вантажів, що ввозяться зареєстрованими в Україні кур'єрськими службами прискореної доставки (DHL, FedEx, TNT тощо) та їх ліцензованими агентами;

- при ввезенні відправлень спеціального зв'язку, що переміщуються кур'єрами Держпідприємства спецзв'язку Держкомзв'язку України;

- при ввезенні вантажів, що ввозяться на адресу співробітників дипломатичних представництв іноземних держав в Україні;

- при ввезенні вантажів для проведення в Україні міжнародних та іноземних виставок за переліком, зазначеним у доповненні до доручення КМУ від 23.02.99;

- при ввезенні консолідованих вантажів зареєстрованими в Україні авіакомпаніями з використанням автотранспорту на умовах перевезення вантажів з використанням книжки МДП та переміщенні за міжнародними авіаційними транспортними накладними встановленої форми (Air Waybill) та вантажними маніфестами (Cargo Manifest) до міжнародного аеропорту "Бориспіль";

- при ввезенні сільськогосподарської продукції 01—24 груп УКТЗЕД, яка ввозиться залізничним транспортом з метою розміщення та зберігання під митним контролем на митних ліцензійних складах;

- при ввезенні міжнародних поштових відправлень.

Для інших товарів використовується Попередня декларація (ПД) — документ, що містить у собі відомості про товари, які ввозяться в Україну (з будь-якою метою, крім транзиту). Заповнюється на бланку уніфікованого адміністративного документа форми МД-2 (МД-3). Цей документ не є вантажною митною декларацією, попередня декларація використовується виключно як документ контролю за доставкою товарів до митниці призначення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1948 [53] передбачено, що в разі ввезення на митну територію України з будь-якою метою (крім транзиту через територію України) (та переміщення експрес-перевізниками) окремих видів товарів, перелік яких установлюється ДМСУ залежно від виду транспорту, який використовується для їх переміщення, умовою пропуску через митний кордон України цих товарів є подання суб'єктом підприємницької діяльності, на адресу якого ввозяться товари, митниці, у зоні якої він перебуває, попередньої вантажної митної декларації та її електронної копії.

Пропуск через митний кордон таких товарів здійснюється після перевірки митницею, розташованою на митному кордоні України, відповідності вантажу та відомостей товаросупровідних документів даним, зазначеним в електронній копії попередньої вантажної митної декларації.

Однією з умов переміщення через митний кордон України окремих видів товарів є оформлення ПД або ПП та її електронної копії митним органом за місцем державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності — одержувача цих товарів. Заповнена відповідно до Наказу ДМСУ від 28.02.2003 № 129 “Про затвердження Положення про порядок контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів” [193], до Порядку заповнення попередньої вантажної митної декларації ПД або ПП та її електронна копія подаються митному органу призначення разом з такими документами: зовнішньоекономічним договором (контрактом); документами, що підтверджують застосування одного із заходів забезпечення доставки товарів у митний орган призначення, передбачених п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 390 [187]. Можуть надаватися й інші документи, що підтверджують вартісні, якісні й кількісні характеристики товару. Митний орган призначення, у якому була оформлена ПД або ПП, у термін, що не перевищує 4 год з моменту її оформлення, передає електронну копію ПД до ЄАІС ДМСУ. Взяття на контроль електронної копії ПД або ПП здійснюється відділом контролю за доставкою вантажів митного органу призначення шляхом внесення з ПЕОМ, розміщеної в приміщенні структурного підрозділу цього митного органу, до ЄАІС каналами оперативного зв'язку протягом 4 год з моменту надходження електронної копії ПД, ПП до ЄАІС, відмітки про підтвердження достовірності інформації за цією ПД, ПП.

Для забезпечення оперативного здійснення митних процедур у пункті пропуску через митний кордон України суб'єкт підпри-

емницької діяльності повинен повідомити перевізника про номер і дату оформленої ПД, які проставляються в правому верхньому куті товаросупровідних документів.

Умовою переміщення окремих видів товарів через митний кордон України є перевірка посадовою особою митного органу відправлення (прикордонної митниці) наявності електронної копії ПД в ЄАІС шляхом оперативного запиту до неї за номером ПД, перевірки відповідності відомостей, що містяться в товаросупровідних і товаротransпортних документах, відомостям, заявленим в електронній копії ПД, та в разі потреби — перевірки відповідності товарів відомостям, заявленим в електронній копії ПД, ПП.

Після отримання з ЄАІС підтвердження наявності в ній електронної копії ПД, ПП та за відсутності зауважень посадова особа митного органу відправлення (прикордонної митниці) заносить до ЄАІС інформацію за цією ПД, ПП, зокрема про транспортний засіб (вид, номер тощо); реквізити перевізника (найменування, адресу; особу, що безпосередньо здійснює перевезення, тощо); переміщувані товари (кількість товару, що фактично переміщується в цій партії, у додаткових одиницях виміру, а за їх відсутності — в основних; вартість товарів тощо); вид і реквізити всіх наявних товаротransпортних та товаросупровідних документів на товари, що переміщуються через митний кордон України; ідентифікаційні ознаки наявного або накладеного на вантажний відсік транспортного засобу чи на вантажні місця митного забезпечення; дату й час перетину кордону; термін доставки товарів у митний орган призначення; номер службового посвідчення та номер особистої номерної печатки посадової особи митного органу відправлення (прикордонної митниці), що здійснила контроль і оформлення цих товарів.

Подальший митний контроль за доставкою вантажів у митницю призначення (внутрішню митницю і таку, в зоні діяльності якої розташований суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності) здійснює митниця відправлення (прикордонна митниця). Після фактичного доставлення вантажу у внутрішню митницю остання безпосередньо здійснює митне оформлення даного вантажу відповідно до обраного суб'єктами ЗЕД митного режиму (ІМ-40, ІМ-74, ТР-80 тощо).

Отже, інформація (у т. ч. в електронному форматі) щодо намірів суб'єктами ЗЕД ввезення вантажів (товарів, транспортних засобів та інших предметів) на митну територію України до митного органу України подається задовго до безпосереднього їх ввезення суб'єктами ЗЕД. У більшості випадків це стосується вантажів,

які ввозяться (переміщуються) автомобільним та залізничним чи іншими видами транспорту, через пункти пропуску, які розташовані на митному кордоні України.

Окрім цього, з метою всебічного розгляду питання щодо подання до митних органів України попередньої інформації, у тому числі в електронному форматі, стосовно вантажів, які плануються до переміщення через митний кордон України, варто звернути особливу увагу на такі актуальні для ДМСУ питання:

1. Обмін попередньою інформацією з морськими агентами. Відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 № 811 [186] ДМСУ прийнято наказ від 10.10.07 № 842 [74] про затвердження змін до Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними, затвердженої наказом ДМСУ від 17.09.2004 № 678 [175], у т. ч. Порядок подання митним органам попередньої інформації про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України. Так, між певними морськими агентами та ДМСУ підписано 38 Угод про інформаційний обмін та затверджено до цих Угод Протоколи про погодження реквізитів та способу обміну інформацією про товари, прийняті до перевезення у контейнерах. На підставі цих Протоколів розпочато отримання ДМСУ від агентських організацій та розміщення в ЄАІС ДМСУ попередньої інформації про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України.

Наказом ДМСУ від 13.09.2007 № 754 [177] затверджено Тимчасовий порядок подання митним органам попередньої інформації про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України. Вимогами цього наказу передбачено, що агентська організація (морський агент) не пізніше однієї доби до прибуття судна в порт на митній території України подає митному органу інформацію про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України.

2. Обмін попередньою інформацією з Російською Федерацією стосовно оформлених, пропущених вантажів та даних митних декларацій Російської Федерації.

3. Попередня інформація щодо оформлених, пропущених вантажів та безпосередньо даних митних декларацій Республіки Молдова.

Для забезпечення взаємодії між митними органами України та Республіки Молдова з метою захисту економічних інтересів

двох держав, побудови відповідних умов для розвитку торгівлі між Україною та Республікою Молдова, підвищення ефективності митного контролю товарів і транспортних засобів, які переміщуються через державні кордони двох країн, а також створення вимог для інформаційного забезпечення спільного митного контролю на українсько-молдовському кордоні у м. Брюссель 21.10.2006 між митними службами України та Республіки Молдова було підписано Протокол щодо організації обміну попередньою інформацією про товари і транспортні засоби, які переміщуються через державний кордон України та Республіки Молдова. Відповідно до цього протоколу наказом ДМСУ від 24.04.2008 № 423 затверджена Технологічна схема обміну інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон між Україною і Республікою Молдова.

4. У ДМСУ запроваджено в дію механізм щоденного подання Державіаадміністрацією ДМСУ інформації про виліт повітряного судна з аеропорту України та приліт його в аеропорт України. Спільним наказом Держмитслужби та Державіаадміністрації затверджено відповідний порядок подання митним органам інформації.

5. З квітня 2008 р. започатковано процедуру обміну між залізницями та митними органами, розташованими на прикордонних передавальних станціях, електронною інформацією про вантажі, що прийняті для ввезення на митну територію України залізничним транспортом від суміжних залізничних адміністрацій — Російської та Білоруської залізниць. Зазначена інформація розміщується в ЄАІС ДМСУ та використовується у роботі митних органів.

Аналіз даних та інформації, яку попередньо отримує митна служба України, свідчить про її використання з досить низьким коефіцієнтом корисної дії, у більшості випадків зіставлення даних здійснюється у візуальному (ручному) режимі посадовими особами митних органів (митниць призначення). Статистична інформація, яку отримано з інших країн, використовується досить сумнівно. Так, наприклад:

- Інформація про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України, митними органами приймається цілодобово. При цьому посадова особа митного органу аналізує подану інформацію, визначає форми й обсяг контролю товарів, достатні для забезпечення додержання законодавства з питань митної справи, та вносить до відповідного програмно-інформаційного комплексу відокремлені скісною лі-

нією коди визначеної форми митного контролю та процедур(-и) згідно з визначеними формами контролю. При цьому Перелік кодів форм митного контролю та процедур, що містяться, може бути розширений ДМСУ за узгодженням з кожною з агентських організацій (з кожним з морських агентів) шляхом підписання окремих протоколів. Після визначення форм і обсягу контролю товарів, прийнятих до перевезення у контейнерах, митний орган забезпечує направлення інформації про визначені форми й обсяг контролю до Регіональної інформаційної митниці для подальшого направлення їх агентській організації (морському агенту) на визначену протоколом поштову скриньку в мережі Інтернет.

Інформація про визначені форми й обсяг контролю подається агентській організації (морському агенту) не пізніше ніж через дванадцять годин після надходження інформації агентської організації (морського агента) на визначену поштову скриньку ДМСУ в мережі Інтернет і використовується агентською організацією (морським агентом) при розвантаженні судна. Інформація про визначені форми й обсяг контролю, що подається агентській організації (морському агенту), має містити такі відомості: агентська організація (морський агент); дата та час надходження інформації на поштову скриньку ДМСУ; порт на митній території України; митний орган; назва судна; заплановані дата та час прибуття судна; номер коносаменту (річкової накладної); номер контейнера; коди визначеної форми митного контролю та процедур(-и).

Якщо митний орган не вбачає доцільним застосування зазначених форм митного контролю та процедур, то в інформації, що подається агентській організації (морському агенту), відомості про коди форм митного контролю та процедур будуть відсутні. Відсутність в інформації відомостей про коди форм митного контролю та процедур не означає звільнення від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Форми й обсяг контролю визначаються на підставі поданої агентською організацією (морським агентом) інформації та застосовуються виключно митним органом, у зоні діяльності якого розташований порт призначення на митній території України. Форми й обсяг контролю можуть бути змінені під час або після розвантаження судна з урахуванням фактичної інформації (наявних товарів, фізичного стану контейнера, упаковки тощо) чи при здійсненні безпосередньо в пункті пропуску митного контролю та митного оформлення товарів, що надійшли в контейнерах, із застосуванням вантажної митної декларації.

На підставі підписаних Протоколів розпочато отримання ДМСУ від агентських організацій та розміщення в ЄАІС ДМСУ попередньої інформації про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України.

Так, станом на 01.04.2009:

- прийнято від 14 морських агентів та розміщено в ЄАІС ДМСУ 308 повідомлень з попередньою інформацією;

- митними органами визначені форми й обсяг контролю за 143 повідомленнями;

- надана агентським організаціям інформація про визначені форми контролю за 143 повідомленнями;

- отримано від агентських організацій 67 квитанцій про отримання інформації.

- Використання системи обміну інформацією з Республікою Молдова під час проведення митного оформлення, а також порівняння з електронними деклараціями відповідної країни до моменту проведення митного оформлення, здійснюється так: на рівні центральної бази даних ЄАІС Держмитслужби нині функціонують два програмно-інформаційні комплекси, які дають змогу виконувати такі дії:

- у розділі “Документи обробки” ПІК “Документи по обміну інформацією з іншими державами” — дає змогу здійснити перегляд кількості відправлених та отриманих повідомлень за відповідний період часу та згідно з митним режимом;

- у розділі “Контроль за доставкою товарів” ПІК “Перегляд ВМД Республіки Молдова” — дає можливість виконати такі дії.

При надходженні вантажів до митниці призначення на митній території України та проведенні митного оформлення посадова особа митного органу призначення в Україні робить запит до ЄАІС ДМСУ щодо наявності інформації про товари та транспортні засоби, оформлені митним органом Республіки Молдова.

Запит формується шляхом унесення до відповідного програмно-інформаційного комплексу ЄАІС ДМСУ інформації про реєстраційний номер ВМД (ДКД), оформленої митним органом Республіки Молдова, зазначеним у товаротransпортному документі.

Запит може формуватися також за номером транспортного засобу або діапазоном дат, що включає дату проведення митного оформлення митними органами Республіки Молдова. Якщо в результаті обробки запиту встановлено відсутність в ЄАІС Держмитслужби інформації про товари та транспортні засоби, оформлені митним органом Республіки Молдова, то автоматично фіксуються час і дата такого запиту. Митне оформлення таких товарів

і транспортних засобів проводиться відповідно до законодавства України.

За наявності в ЄАІС ДМСУ запитуваної інформації посадова особа митного органу призначення в Україні виконує звірку контрольованих показників (відомостей про вагу брутто, фактурну вартість, код товару згідно з УКТЗЕД тощо), наявних в ЄАІС ДМСУ та отриманих від Митної служби Республіки Молдова. При цьому на екрані комп'ютера з'являється електронний вигляд ВМД з відомостями, які надійшли від Митної служби Республіки Молдова, відповідно до підписаних Технічних умов.

Якщо в результаті звірку контрольованих показників виявлено розбіжності, що можуть призвести до зменшення сум належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), то проводиться митний огляд із вивантаженням товарів і їх зважуванням. При виявленні в ході звірки ознак порушень застосовуються заходи, передбачені законодавством України. Такий спосіб зіставлення інформації дає неабияку користь нашій державі, про що свідчать деякі дані.

Наведемо витяг з доповіді делегації митної служби Республіки Молдова 26 березня 2009 р. на черговому засіданні експертів Ради керівників митних служб держав — учасниць СНД (РКМС СНД) в м. Москва (Російська Федерація) “Про результати роботи митних служб України по інформаційному обміну попередньою інформацією”. Як приклад ефективності використання системи обміну попередньою інформацією було наведено деякі цифри за підсумками роботи в січні 2009 р. Було зареєстровано 2118 імпорتنих митних декларацій, з яких:

- 1659 підтверджені молдавською електронною системою;
- у 147 випадках зафіксовані порушення з боку митних інспекторів (до них застосовані заходи дисциплінарного характеру);
- 88 декларацій не були підтверджені;
- 271 декларація була підтверджена, але містила розбіжності за вагою або вартістю (ця інформація передана Головному управлінню митних правопорушень для подальшої перевірки);
- у 150 випадках транспортні засоби з товарами прибули в пункти пропуску, а інформація відсутня (контрольні органи Митної служби Республіки Молдова взаємодіють з колегами з України для розслідування таких випадків).

Результати роботи системи обміну попередньою інформацією наочно показують переваги її використання, зокрема необхідно виділити таке:

— зростання дисциплінованості і законопокірності економічних агентів;

— скорочення часу, необхідного для перетину державного кордону;

— підвищення рівня митного контролю і виявлення митних правопорушень.

Отже, в митній службі України створені й працюють: Єдина автоматизована інформаційна система, система електронної пошти, централізована система контролю за доставкою вантажів та транспортна мережа супутникового зв'язку. Використання інформаційних технологій в митній справі дає можливість:

— значно спростити процедуру отримання необхідних даних під час проведення митного оформлення;

— покращити аналітичну роботу;

— створити інтегровану телекомунікаційну мережу та єдину базу даних про порушників митного законодавства й підприємств “групи ризику”;

— налагодити електронний обмін інформацією з іншими державними органами та митними службами зарубіжних країн;

— зменшити суб'єктивні фактори при прийнятті управлінських рішень за цими напрямками.

Сьогодні на наших кордонах створено необхідні умови для контролю за транзитними переміщеннями вантажів. Впроваджено електронний контроль за доставкою вантажів, що переміщуються автомобільним і залізничним транспортом через митну територію України. Підсумовуючи проаналізоване, звернемо увагу на організацію подання інформації вітчизняним митним органам, електронний контроль за доставкою вантажів, що переміщуються автомобільним і залізничним транспортом через митну територію України. Отримані результати дослідження дають підстави зробити висновки та сформулювати пропозиції щодо механізмів здійснення митного регулювання ЗЕД з урахуванням системи аналізу та управління митними ризиками в ДМСУ.

Наразі Автоматизована система аналізу та керування ризиками в митній службі України, яку впроваджено в ПІК “Інспектор-2006”, передбачає застосування профілів ризиків на стадії митного оформлення ВМД, тобто під час здійснення митного оформлення вантажів у внутрішній митниці в митному режимі ІМ-40. Основна задача цієї системи — на підставі всіх уведених до неї профілів ризику здійснити оцінку ризику кожної з ВМД, поданої до митного оформлення, та видати повідомлення інспектору, який здійснює митне оформлення цієї ВМД, відповідну вка-

зівку щодо необхідних заходів (конкретні дії) для перевірки законності зовнішньоекономічної операції, а також подальшого митного оформлення та можливості його завершення.

Тобто пропонується запровадження такої системи здійснення митного контролю та митного оформлення вантажів із застосуванням системи аналізу та керування митними ризиками, яка б передбачала попередження порушення митних правил, а також запобігала б ввезенню товарів та інших предметів з великим ступенем ризику (або створення ризикованої ситуації) на митну територію України.

Мається на увазі створення системи управління ризиками, яка буде застосовуватися в пунктах пропуску. У першу чергу йдеться про використання попередньої інформації про вантаж до його надходження на митну територію України (інформація від морських агентів та дані, отримані за допомогою СОПІ від митних органів Росії, Республіки Молдова) та оптимізацію використання іншої наявної при пропуску інформації. Так, наприкінці 2009 р. ДМСУ прийнятий профіль ризику, який можна розглядати пілотним у напрямку реалізації попередньої інформації, яку отримано від суміжних сторін (у даному випадку обміну інформацією з Республікою Молдова). Цей профіль ризику також став пілотним і у напрямку оптимізації та використання інформації, яку отримує ДМСУ від суміжних сторін, оскільки його робота забезпечується також здебільшого на центральному рівні, тобто контрольовані показники за профілем спрацьовують лише у внутрішній митниці (митниці призначення).

Алгоритм роботи профілю ризику щодо зіставлення інформації в митниці на території України (яка заявляється декларантом) та інформації, яка отримана з суміжної сторони, можна подати схематично. Так, посадова особа митного органу України при здійсненні пропуску товарів і транспортних засобів, які переміщуються на митну територію України з митної території суміжної сторони, з метою контролю за доставкою яких згідно з законодавством України з питань митної справи передбачено оформлення документа контролю за переміщенням товарів (далі — ДКПТ), у межах своїх повноважень:

- перевіряє наявність у поданих до митного оформлення товаросупровідних документах завіреного реєстраційного номера ВМД суміжної сторони;

- робить запит до ЄАІС ДМСУ за реєстраційним номером ВМД суміжної сторони або державним реєстраційним номером

транспортного засобу, що перетинає кордон, і перевіряє наявність в ЄАІС ДМСУ електронної копії цієї ВМД (книжки МДП);

— вносить до електронної копії ДКПТ за допомогою відповідного ПІК ЄАІС ДМСУ реєстраційний номер ВМД суміжної сторони. Програмне забезпечення ЄАІС ДМСУ забезпечує автоматичний зв'язок інформації, зазначеної в електронній копії ДКПТ, з інформацією, зазначеною в електронній копії ВМД суміжної сторони (книжки МДП).

Після надходження до ЄАІС інформації від митних органів України про пропуск товарів і транспортних засобів на митну територію України зазначена інформація відповідно до Технічних умов передається до суміжної сторони.

При здійсненні митного оформлення товарів і транспортних засобів, ввезених з митної території суміжної сторони, модуль АСУР ПІК "Інспектор-2006":

— здійснює перевірку наявності електронної копії ВМД суміжної сторони (книжки МДП) в ЄАІС ДМСУ на основі застосування посадовими особами митних органів одного з варіантів, зазначених у п. 2.3 Технологічної схеми обміну попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України, та використання цієї інформації, яку затверджено наказом ДМСУ від 02.11.2009 № 1051 [176];

— видає електронне повідомлення посадовій особі митного органу про необхідність застосування звірення контрольованих показників з урахуванням вимог положень цієї Технологічної схеми [177];

— здійснює, за наявності в ЄАІС ДМСУ відповідної інформації, звірення контрольованих показників та відображення результатів такого звірення.

Отже, спрацювання профілю фактично відбудеться лише на наступному етапі, коли транспортний засіб з вантажем доїде до митниці призначення, до митного оформлення буде подано ВМД. Посадова особа митного органу України при здійсненні митного оформлення товарів і транспортних засобів, ввезених з митної території суміжної сторони, в межах своїх повноважень: перевіряє відповідність відомостей, які містяться в українській ВМД (ДКПТ), відомостям, що містяться у відповідному паперовому примірнику ВМД суміжної сторони (книжці МДП).

Зіставлення інформації здійснюється в системі АСАУР автоматично за ваговими, вартісними параметрами, а також за чотирма знаками коду товару. За результатами спрацювання АСАУР та/або виявлення розбіжностей контрольованих показників, що

мають ознаки порушення митних правил чи можуть призвести до зменшення сум належних до сплати податків і зборів, посадова особа митного органу України вживає заходи, передбачені законодавством України з питань митної справи щодо товарів, які ввозяться на митну територію України з порушеннями митних правил.

Розглянувши наведений алгоритм щодо попередньої інформації про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України, та використання цієї інформації в ДМСУ, а також модель спрацювання відповідного профілю ризиків, який направлений на зіставлення інформації, отриманої з суміжних сторін, ДМСУ повинна побудувати нову систему або пристосувати (перереформувати) наявну систему аналізу та управління митними ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів під час або до їх фактичного ввезення на митну територію України. Така система повинна включати в себе механізми класифікації (оцінки) загроз, а також рішення щодо подальшого контролю за доставкою вантажів у митниці призначення, подальшої ефективної взаємодії з системою АСАУР під час проведення митного оформлення вантажів у внутрішній митниці та визначення найбільш ефективних методів роботи з формами контролю.

Отже, огляд основних проблем, що стримують розвиток зовнішньоторговельної діяльності України, дає змогу визначити першочергові заходи, які необхідно здійснити Україні з метою удосконалення ЗЕД:

- перегляд методології митного регулювання ЗЕД;
- уніфікація українського митного законодавства, його приведення у відповідність до загальноприйнятих світових норм;
- упорядкування й усунення колізій у вітчизняному законодавстві, що регулює ЗЕД.

З позицій митного регулювання головним на сучасному етапі розвитку України є вдосконалення митного регулювання ЗЕД з метою його приведення у відповідність до норм ГАТТ/СОТ. Для України це сприятливий момент у зв'язку з введенням з 01.01.2004 р. нового МК України. Це дає підстави зробити висновок, що інтеграція України до світової спільноти передбачає системну трансформацію вітчизняного митного законодавства відповідно до принципів, норм і стандартів зовнішньоторговельних відносин, затверджених багатосторонніми міжнародними угодами та апробованих упродовж десятиліть у багатьох країнах світу.

Для організації митного контролю, забезпечення стягнення обов'язкових до сплати податків і зборів, ефективної боротьби з

контрабандою та порушеннями митних правил, виконання інших завдань, керуючись чинним порядком переміщення товарів через митний кордон України, у системі митних органів розробляються відповідні порядки (технологічні схеми) здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України. Багато авторів [79, 145] зазначають, що ці схеми є невід'ємною частиною цілісної системи митної справи та ґрунтуються на законодавчих і нормативно-правових актах, що регламентують ЗЕД, діяльність митних органів, порядок їх взаємодії та взаємодії з іншими державними службами тощо. Ці порядки (технологічні схеми) призначені для впорядкування діяльності митних органів і забезпечення виконання ними таких основних завдань:

- забезпечення єдиного порядку здійснення митного контролю та митного оформлення на всій митній території України;

- установлення послідовності застосування посадовими особами митних органів митних процедур у процесі здійснення ними митного контролю;

- забезпечення взаємодії посадових осіб митних органів між собою та з іншими державними органами;

- прискорення процедур здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Висновки

Підсумовуючи дослідження і аналіз проблеми, зробимо такі висновки.

1. Вивчення сучасних поглядів на проблеми забезпечення НБ дало змогу визначити теоретико-методологічні засади, принципи, особливості, умови та чинники, а також сутність категорії “МБ”, що уможливило дослідження процесів забезпечення митної безпеки як цілісної системи у складі системи НБ.

2. Одним з базових завдань дослідження стало визначення категорії митних інтересів держави як складової НБ, задоволення яких є основою НБ. Митні інтереси держави визначено як один з видів її національних інтересів, митну безпеку (МБ) — як стан захищеності митних інтересів держави, визначено також місце МБ у 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 МС як засобу реалізації МП, склали основу для формування підходів до визначення поняття МБ.

4. 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. Цей науковий результат має практичне значення для організації системи управління митною службою.

5. Важливим методологічним аспектом дослідження проблеми забезпечення митної безпеки та митної політики є визначення теоретичних засад, особливостей, умов, чинників та принципів забезпечення митної безпеки і митної політики держави (проект Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України” від 16.07.2008, № 2778 — Акт впровадження Комітету з питань податкової та митної політики Верховної Ради України від 16.04.2009 № 04-27/516), розробка уточнень і доповнень до законодавчо виписаних основних термінів і понять досліджуваної проблеми:

— головний суб’єкт забезпечення митної безпеки — митна служба (Пашко П.В.);

— джерело митної загрози — дії та вплив людських, соціально-економічних, техногенних та природних чинників (Пашко П.В.);

— джерело митної небезпеки — сукупність реальних або потенційних економічних, політичних, техногенних та природних умов і явищ, їх властивостей та суперечностей, дій і намірів певних суб’єктів митних економічних відносин, яка містить у собі та створює (у різному поєднанні) ризикові ситуації, які зумовлюють виникнення намірів переміщення товарів і транспортних засобів на територію держави шляхом економічного й митного шахрайства, прояв деструктивних властивостей наявного регуляторного інструменту організації та забезпечення митної діяльності, а також інших митних небезпек (Пашко П.В.);

— митна безпекоспроможність — стан реалізації митної справи, який визначає здатність митної служби незалежно від будь-яких зовнішніх і внутрішніх загроз цілодобово забезпечувати ефективне досягнення встановлених державою цілей і завдань за наявних інфраструктури, кадрового, матеріального й технічного забезпечень (Пашко П.В.);

— митна діяльність — форма здійснення митної справи, яка містить митне регулювання, митні правила, митні процедури, боротьбу з контрабандою та порушення митного законодавства, інші засоби забезпечення митної безпеки та досягнення цілей і виконання завдань, установлених державою для митної служби (Пашко П.В.);

— митна ефективність — ступінь досягнення митною службою мети, який характеризує здатність системи виконувати задані функції в найекономічніший спосіб (Пашко П.В.);

— митна загроза — конкретна чи безпосередня форма митної небезпеки на стадії переходу її з можливості в реальність як ре-

зультат суперечностей, що мають місце й формуються в самому суспільстві, у зовнішньоекономічних сферах, у політичних та економічних відносинах, у сфері організації та забезпечення митної діяльності, у техногенних, природних та інших явищах тощо, яка конкретизується відповідною формою прояву й способом впливу, наслідки якої можуть заподіяти будь-яку митну шкоду (Пашко П.В.);

— митна небезпека — об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на стан митної безпеки (Пашко П.В.);

— митна політика — система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави у сфері митних економічних відносин (Пашко П.В.);

— митна політика — система орієнтирів (рамкових стандартів) митного регулювання, зорієнтована на забезпечення економічних інтересів і цілей держави (Бережнюк І.Г.);

— митна система держави — в загальному розумінні це сукупність організаційно-правових та фінансових взаємовідносин, які виникають між державами, митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності при ввезенні на митну територію та вивезенні за межі цієї території товарів, транспортних засобів та інших предметів, на які поширюються митні процедури (Мартинюк В.П.);

— митна справа — засіб реалізації митної політики шляхом організації та провадження митної діяльності (Пашко П.В.);

— митна усталеність — своєчасна й достатня реакція митної служби на зовнішні та внутрішні загрози й виклики (Пашко П.В.);

— митна шкода — оцінені наслідки фактичних або можливих небажаних негативних економічних і соціальних втрат, що виникають внаслідок митних викликів та виражають вартість втрат, збитку, проведених заходів або робіт з ліквідації небажаних негативних наслідків, а також додаткових витрат на їх попередження тощо (Пашко П.В.);

— митне регулювання — вплив держави в особі державних органів (насамперед митних) на інших суб'єктів митних відносин з метою підпорядкування їхніх дій загальнодержавним економічним інтересам (Бережнюк І.Г.);

— митний виклик — критична точка прояву митної загрози, що потребує відповідного реагування митної служби з метою попередження або зниження можливої митної шкоди (Пашко П.В.);

— митний вплив — залежність між величиною дії митного виклику на об'єкт, що розглядається, та митною шкодою, яка може виникнути внаслідок цієї дії (Пашко П.В.);

— митні відносини — сукупність стосунків між суб'єктами цих відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон (Бережнюк І.Г.);

— митні економічні відносини — система господарських, фінансових, технічних, наукових, кредитно-грошових, інформаційних зв'язків та відносин між митною службою, суб'єктами-посередниками, суб'єктами організації та забезпечення здійснення митної справи, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами в питаннях виробництва й перероблення, власності, переміщення, використання, зберігання, митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів, які пов'язані з переміщенням через митний кордон (Пашко П.В.);

— “митні формальності — дії, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами з метою дотримання вимог митного законодавства” (Платонов О.І.);

— носій митної загрози — товари та транспортні засоби, що перетинають митний кордон; особи, пов'язані з митною діяльністю; природні й техногенні явища, які здатні зупинити або обмежити митну діяльність (Пашко П.В.);

— об'єкт митної безпеки — діяльність митної служби із забезпечення митних інтересів держави (Пашко П.В.);

— оцінка митної безпекоспроможності — визначення множини організаційно-економічних показників діяльності митної служби у вигляді якісних характеристик та кількісних індикаторів, які оцінюють можливість здійснення митної справи на визначеному рівні надійності (Пашко П.В.);

— оцінка стану задоволення митних інтересів — рівень митної безпеки (Пашко П.В.);

— показник митної безпекоспроможності — множина організаційно-економічних показників результатів діяльності митної служби у вигляді якісних характеристик та кількісних індикаторів, які оцінюють можливість здійснення митної справи на визначеному рівні надійності (Пашко П.В.);

— предмет митної безпеки — митні інтереси держави (Пашко П.В.);

— цільовий критерій управління митною справою — рівень митної безпекоспроможності (Пашко П.В.).

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. Практично відбулося формування механізму реалізації митно-тарифної політики. Основною метою наступного етапу стає підняття на якісно новий рівень економічної ефективності функціонування митної системи.

7. Всі джерела ризику взаємопов'язані та взаємозалежні. Разом з тим, класифікацію необхідно здійснювати з метою прогнозування можливих негативних наслідків та підготовки сукупності альтернативних шляхів їх подолання. Отже, здійснити класифікацію джерел виникнення ризиків можна за різними ознаками залежно від спрямованості та необхідності подальшого використання результатів здійсненої систематизації.

8. Реаліями сьогодення, а також одними з пріоритетних завдань митної служби України продиктована необхідність в удосконаленні і модернізації автоматизованої системи управління ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів. Дуже важливим і невідкладним є завдання з виявлення причин виникнення загроз і суперечностей з метою попередження і досягнення стану митної безпеки. Як було зазначено, неякісне врахування митних загроз призводить до негативних наслідків у вигляді незабезпечення митних інтересів держави. Саме в цьому визначається майбутній напрям діяльності митниць і здійснюється розгляд організаційного середовища і середовища управління ризиком. Отже, система управління митними ризиками має забезпечувати здійснення ефективного митного контролю, виходячи з принципу вибіркової, заснованого на оптимальному розподілі ресурсів митної служби на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи митних органів з метою запобігання порушенням митного законодавства: які мають стійкий і суспільно небезпечний характер; пов'язаних з ухиленням від сплати митних зборів, податків у значних розмірах; захисту вітчизняних товаровиробників, конкурентоспроможність яких може бути під загрозою; тих, що стосуються інших важливих інтересів держави, забезпечення дотримання яких покладене на митні органи. Система аналізу і управління ризиками дасть змогу оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи ефективності митного контролю, при цьому звільняючи більшість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності від зайвого контролю. Процедури, засновані на управлінні ризиками, дають можливість контролювати проведення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик, даючи змогу основному потоку товарів і фізичних осіб досить вільно переміщатися через митний кордон України.

9. Електронні системи прийняття управлінських рішень у галузі митної справи мають на меті підвищити ефективність роботи митних органів України, підняти рівень застосування у митній справі методів аналізу та управління ризиками. З часом підходи до профілювання ризиків будуть вдосконалюватися, змінюватися, але автоматизація цього процесу та застосування таких інструментів, як нечітка логіка, негативна та позитивна історії, очевидно, залишатимуться актуальним завданням митних органів України у напрямку створеної системи захищеності національних та митних інтересів держави, а також можливості та здатності створеними системними принципами забезпечити протидію можливим небезпекам у митній галузі. Важливим напрямком подальшої роботи науковців, фахівців з митної справи, які безпосередньо переймаються проблемами митних ризиків, повинні стати ґрунтовне вивчення таких стратегічних завдань, як визначення коефіцієнтів ризикованості митних операцій та методи їх вимірювання, а також подальший аналіз областей можливого виникнення митних ризиків з метою вдосконалення системи управління митними ризиками та ризикованими ситуаціями в митній службі України.

10. Запропоновано розглядати за допомогою ефективного механізму мінімізації негативного впливу ризиків на вітчизняну митну систему впровадження електронної системи аналізу та управління ризиками. Це обґрунтовується, з одного боку, приведенням у відповідність національної митної системи до міжнародних стандартів і норм, а з другого боку — дотриманням і реалізацією економічних інтересів держави. Реалізація в повному обсязі комплексу складових митної справи потребує наявності відповідної належної методології її здійснення та постійної оптимізації її інструментів, до яких насамперед потрібно зарахувати митний контроль та митне оформлення. З'ясовано, що з метою мінімізації впливу ризиків у митному регулюванні, спрощення та гармонізації митних процедур Держмитслужбою України здійснюються 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, пріоритетним напрямом використання яких у зовнішньоекономічній діяльності є розвиток систем електронного декларування, зокрема автоматизованої системи аналізу та управління ризиками.

11. Створення ефективної системи митного регулювання на сучасному етапі повинно відбуватися з урахуванням основних

тенденцій розвитку міжнародних торговельних відносин. Ефективність митної служби в сучасних умовах вимірюється не розмірами надходжень до державного бюджету, а обсягами руху товарів через митний кордон держави та рівнем захисту національного ринку. Саме завдяки митній службі держава має змогу сприяти розвитку власної економіки та зростанню добробуту населення, захищати національних товаровиробників, а також проводити процеси активної інтеграції в міжнародні господарські відносини. Цілі нинішньої програми під назвою “Митниця 2013 року” (відкрита для 27 держав-членів, а також Туреччини і Хорватії) такі: зміцнення безпеки в Європейському Союзі і на його зовнішніх кордонах; захист фінансових інтересів держав-членів шляхом посилення боротьби з шахрайством; розробка навчальних засобів, які можуть бути використані всіма адміністраціями, і підвищення конкурентоспроможності компанії завдяки наданню віртуального середовища митних спрощених процедур. Скасування митних перевірок на внутрішніх кордонах потрібно урівноважити посиленням запобіжних заходів на зовнішніх кордонах. Треба зміцнити митні перевірки стосовно законного та нелегального імпорту на зовнішніх кордонах Спільноти; співпраця митних служб має гарантувати, що відмінності в законодавствах не стануть причиною підвищення рівня контрабанди чи проблем для споживачів; такі проблеми національної безпеки, як злочинність, наркотики, тероризм, торгівля зброєю, мають розв’язуватися спільно, завдяки співпраці органів внутрішніх справ, детальному обміну інформацією між поліцією та службами безпеки держав — членів Спільноти. Для розвитку політики Європейського співтовариства співпраця на міжнародному рівні між митними органами є важливим інструментом для забезпечення балансу між необхідною лібералізацією торгівлі та розширенням міжнародної торгівлі з найбільшими партнерами. Для забезпечення ефективних взаємозв’язків без використання недобросовісної конкуренції та заходів протекціонізму необхідна: розробка повного розуміння характеру та інтенсивності нетарифних бар’єрів з метою визначення, як найкраще можна використовувати ринкові можливості, скорочуючи деякі з перешкод; формування стратегічних альянсів з місцевими компаніями для отримання доступу до каналів розподілу та співпраці уряду і бізнесу.

12. Введення системи забезпечення гарантування сплати податків (а не гарантування доставки товарів) до державного бюджету є для Державної митної служби України заходом забезпечення ефективності митного контролю, дотримання митного законо-

давства України, одним із пріоритетів удосконалення митного адміністрування. Така система буде сприяти спрощенню та прискоренню митних формальностей, вирішенню таких завдань, як раціональне використання трудових ресурсів митних органів, створення сприятливих умов для учасників зовнішньоекономічних відносин, що забезпечить митну безпеку держави.

13. У частині вдосконалення митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності магістральним завданням залишається приведення її у відповідність до норм ГАТТ/СОР. До основних заходів, які необхідно здійснити у цьому напрямі, можна зарахувати: 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 суперечностей у правовому полі, що регулює зовнішньоторговельну діяльність України.

Бібліографія

1. *Авдокушин Е.Ф.* Международные экономические отношения / Е.Ф. Авдокушин. — М. : Юристъ, 1999. — 368 с.
2. Антидемпінговий кодекс України: практика та проблеми застосування / С.Г.Осика, В.В.Коновалов, О.О.Покрещук, А.С.Осика. — К. : УАЗТ, 2001. — 378 с.
3. *Артемюв Н.М.* Финансово-правовое регулирование внешнеторговой деятельности / Н.М. Артемюв. — М. : ООО МЦУПЛ, 1999. — 479 с.
4. *Бабин Э.П.* Основы внешнеэкономической политики / Э.П. Бабин. — М. : ОАО Изд-во “Экономика”, 1997. — 86 с.
5. *Балабанов И.Т.* Внешнеэкономические связи : учеб. пособие / И.Т. Балабанов, А.И. Балабанов. — М. : Финансы и статистика, 1998. — 512 с.
6. *Барамзин С.В.* Управление качеством таможенной деятельности / С.В. Барамзин. — М., 2001. — С. 104—105.
7. *Бахрамов Ю.М.* Организация внешнеэкономической деятельности / Ю.М. Бахрамов, В.В. Глухов. — СПб. : Лань, 2000. — 448 с.
8. *Беляшов В.А.* Таможенный энциклопедический справочник / В.А. Беляшов. — М. : Летописец, 1999. — 832 с.
9. *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.
10. *Бережнюк І.* Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти [текст] : монографія / І.Г. Бережнюк. — Д. : Академія митної служби України, 2009. — С. 8—29.

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

12. *Бережнюк І.* Системне дослідження управління митною справою [текст] / І. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2006. — № 2. — С. 3—9.

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

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

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

16. *Блинов Н.М.* Введение в таможенное дело / Н.М. Блинов, П.В. Дзюбенко. — М., 1997. — С. 6.

17. *Блинов Н.М.* Проектирование таможенной политики / Н.М. Блинов и др. — М., 2001. — С. 30—32.

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

19. *Боринець С.Я.* Міжнародні валютно-фінансові відносини : підручник / С.Я. Боринець. — К : Т-во “Знання”, КОО, 1999. — 305 с.

20. *Борисов К.Г.* Международное таможенное право / К.Г. Борисов. — М. : Изд-во РУДН, 1997. — 224 с.

21. *Бураковский І.* Теорія міжнародної торгівлі / І. Бураковський. — К. : Основи, 1996. — 241 с.

22. *Ващенко В.В.* Митно-тарифне регулювання зовнішньоекономічної діяльності / В.В. Ващенко // Фінанси України. — 2000. — № 3. — С. 50.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. — К. : ВТ “Перун”, 2001. — 1440 с.

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

25. *Владимиров К.Н.* Митне регулювання : навч. посіб. / К.Н. Владимиров, В.Ю. Бардачова. — 2-ге вид. — Херсон : Олдіплюс, 2002. — 336 с.

26. Внешнеэкономическая деятельность предприятия / под ред. А.Е. Стровского. — М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1996.

27. Внешнеэкономический толковый словарь. — М. : ИНФРА, 2000. — 512 с.
28. Внешнеэкономический толковый словарь / под ред. И.П. Фаминского. — М., 2000. — С. 51.
29. Водянов А. Тарифное регулирование импорта в преддверии присоединения России к ВТО / А. Водянов // Российский экон. ж-л. — 2002. — № 9. — С. 55.
30. Войцещук А. Митна політика: фінскально-регулюючий аспект / А.Д. Войцещук, І.О. Іващук. — К. : Вид-во ТОВ ВД “Мануфактура”, 2005. — 160 с.
31. Шамахова В.А. Митний контроль : підручник / В.А. Шамахова. — К. : Софт Іздат, 2006. — 288 с.
32. Габричидзе Б. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации: (правовые аспекты) / Б. Габричидзе, А. Шахмамиев // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 45—55.
33. Галиця І. Державне регулювання в умовах ринкових відносин / І. Галиця // Економіка України. — 2002. — № 6. — С. 52—58.
34. Гамидулаев С.Н. Пособие для декларанта. Таможенные процедуры / С.Н. Гамидулаев, А.В. Кулешов ; под общ. ред. А.Н. Мячина. — СПб. : Питер, 2003. — 443 с.
35. “Глобалістика” : міжнар., міждисциплінарний енцикл. словник. — М. ; СПб. ; Нью-Йорк : Вид. центр “Еліма”, 2006.
36. Гончаренко О. Методологічні розробки нової редакції концепції національної безпеки / О.М. Гончаренко, Е.М. Лисицин. — К. : НІСД, 2001. — (“Національна безпека”) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/Gonczz/index.htm>.
37. Горбатовский Н. Таможенное оформление и контроль: Рос. Федерация / Н. Горбатовский // Закон. — 1993. — 312 с.
38. Грачев Ю.Н. Внешнеэкономическая деятельность. Организация и техника внешнеторговых операций / Ю.Н. Грачев. — М. : ЗАО Бизнес-школа “Интел-синтез”, 2000. — 544 с.
39. Гребельник О.П. Митно-тарифна політика за умов трансформації економічної системи : монографія / О.П. Гребельник. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. — С. 259—300.
40. Гребельник О.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності : підручник / О.П. Гребельник. — К. : Центр навч. л-ри, 2005. — 696 с.
41. Гребельник О. Митно-тарифна політика за умов трансформації економічної системи : монографія / О. Гребельник. — К., 2001. — С. 26—27, 50—52, 57.

42. *Гребельник О.П.* Основи зовнішньоекономічної діяльності : навч. посіб. / О.П. Гребельник. — К. : Київ. держ. торг.-еко-ун-т, 1996. — 78 с.

43. *Гребельник О.П.* Основи митної справи : навч. посіб. / О.П. Гребельник. — К. : Центр навч. л-ри, 2003. — 600 с.

44. *Данильцев А.* Международная торговля: инструменты регулирования / А. Данильцев. — М. : Дел. л-ра, 1999. — 302 с.

45. *Данілян О.* Національна безпека України: структура та напрями реалізації : навч. посіб. / [О.Г. Данілян, О.П. Дзьобань, Н.І. Панов] ; худ. оформ. С.І. Правдюк. — Х. : Філіо, 2002. — 285 с.

46. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. — М. : Изд-во “Русский язык”, 2000.

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

48. Динаміка змін показників зовнішньоторговельної діяльності України (2002—2008 рр.) / Держкомстат України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/zd/dseip/dseip2007_u.htm

49. *Декач Л.В.* Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра / Л.В. Декач. — К., 2000. — С. 268.

50. *Демиденко Л.М.* Мито і митна політика в умовах глобалізації / Л.М. Демиденко // Фінанси України. — 2004. — № 1. — С. 66.

51. *Демченко А.* Управление в системе таможенных органов : курс лекций / А. Демченко, В. Родин. — М., 1996. — С. 8.

52. *Демин Ю.* Таможенный контроль в Украине : монография / Ю. Демин. — К., 2004. — С. 231.

53. *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.

54. Деякі питання здійснення митного контролю товарів та інших предметів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон у міжнародних поштових та експрес-відправленнях : постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1948 (із змін., внесеними згідно з постановою КМУ 2003 р.) // Офіц. вісник України. — 2003. — № 1. — 17 січня. — Ст. 11.

55. 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.ligazakon.ua>.

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

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

58. Додін Є. Поняття та зміст митної справи України / Є.В. Додін // Митна справа. — 2004. — № 4. — С. 11—17.

59. Донець Л.І. Економічні ризики та методи їх вимірювання : навч. посіб. / Л.І. Донець. — К. : Центр навч. л-ри, 2006. — 312 с.

60. Дубініна А. Основы митной sprawy в Україні : навч. посіб. / А.А. Дубініна, С.В. Сорокіна. — К. : ВД “Професіонал”, 2004, — 360 с.

61. Дудчак В.І. Митна справа : навч. посіб. / В.І. Дудчак, О.В. Мартинюк. — К. : КНЕУ, 2002. — 310 с.

62. Дюбуа Л. Матеріальне право Європейського Союзу / Л. Дюбуа, К. Блюман. — К., 2002.

63. Дюмулен И.И. Возможные направления использования в России зарубежного опыта таможенно-тарифного регулирования / И.И. Дюмулен // Внешнеэконом. бюлетьень. — 2001. — № 1. — С. 26.

64. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К., 2002. — Т. 3. — С. 5

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

66. Егоров А.Б. Энциклопедия таможенного дела : в 2 т. / А.Б. Егоров, А.П. Шейко. — Л. : МЕТА, 1996.

67. Ершов А. Международные таможенные отношения : учеб. пособие / А.П. Ершов. — СПб. : ИВЭСЭП : С-Петербург. филиал РТА им. В.Б. Бобкова : Знание, 2000. — С. 3—15, 34.

68. Ершов А. Основы управления и организации в таможенном деле : учеб. пособие / А.П. Ершов. — СПб., 1999. — С. 71.

69. Ершов А. Проблемы экономической безопасности и содействия торговле / А.Д. Ершов // Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы : сб. мат-лов Всеросс. науч.-практ. конф. / под общ. ред. В.С. Чечеватова. — М. : РИО РТА, 2007. — 476 с. — С. 301—303.

70. Жаліло Я. Проблеми визначення економічної безпеки в системі забезпечення національної безпеки України / Я.А. Жаліло // Проблеми обеспечения экономической безопасности : мат-

- лы Междунар. науч.-практ. конф. (Донецк, 23—24 ноября 2001 г.). — Донецк : РИА ДонНТУ. — 2001. — С. 27—28.
71. *Жорін Ф.Л.* Правові засади митної справи України : навч. посіб. / Ф.Л. Жорін, І.Н. Звягіна. — К., 2005.
72. Зовнішньоекономічна діяльність підприємств : підруч. для вузів / І.В. Багрова, Н.І. Редіна, В.Є. Власюк, О.О. Гетьман. — Д. : ДДФЕІ, 2002. — 580 с.
73. *Зельниченко О.І.* Митна справа / О.І. Зельниченко, В.І. Михайлов, Н.П. Тихонова. — К. : Київ. держ. торг.- екон. ун-т., 2000. — С. 8.
74. Зміни до Порядку прийняття митними органами погодженого рішення про місце здійснення митного оформлення товарів : затв. наказом Держмитслужби України від 09.11.2004 № 801 : [Наказ Держмитслужби України від 10.10.2007 № 842] // Офіц. вісник України. — 2007. — № 84. — 16 листопада. — Стор. 80. — Ст. 3118.
75. Загальний додаток, гл. 2 та 6 оновленої Кіотської конвенції [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643
76. Інформаційно-аналітична система ЛІГА-ЗАКОН / Міждерж. угода від 01.01.1973 “Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур Конвенція Кіото” [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>
77. Інформаційно-аналітична система ЛІГА-ЗАКОН / 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.ligazakon.ua>
78. Інформаційно-аналітична система ЛІГА-ЗАКОН / Багатостороння угода (не СНД) від 01.06.2005 “Міжнародні організації та союзи. Рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі всесвітній торговій організації” [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>
79. *Івченко І.Ю.* Моделювання економічних ризиків і ризикованих ситуацій : навч. посіб. / І.Ю. Івченко. — К. : ЦУЛ, 2007. — 344 с.
80. *Івченко І.Ю.* Економічні ризики : навч. посіб. / І.Ю. Івченко. — К. : ЦУЛ, 2004. — 304 с.
81. *Ілляшенко С.* Економічний ризик : навч. посіб. / С. Ілляшенко. — 2-ге вид., доповн. і переробл. / С.М. Ілляшенко. — К. : Центр навч. л-ри, 2004. — 220 с.

82. *Ільчук Л.* Соціальна безпека — безпека людини, суспільства і держави / Л.І. Ільчук // Актуальні проблеми економіки. — 2003. — № 5 (323). — С. 65—67.

83. Інтернет-видання www.risk-manage.ru

84. Інтернет-видання www.bytemag.ru/?ID=602091

85. *Калетнік І.Г.* Зобов'язання, що виникають внаслідок завдання шкоди службовими особами митних органів, в цивільно-му законодавстві України [текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ігор Григорович Калетнік ; Одеська нац. юрид. академія, Кафедра цивільного права. — О., 2004. — 197 арк.

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

87. *Ківалов С.* Митна справа та національна безпека / С. Ківалов, Б. Кормич // Митна справа. — 2001. — № 4. — С. 3—16.

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

89. *Кириченко О.* Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності / О. Кириченко, І. Кавас, А. Ятченко. — К., 2000. — С. 55.

90. *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. : Международ. отнош., 1998. — 416 с.

91. Классификация рисков / проект “Эксперт РА” [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: <http://www.risk-manage.ru/likbez/classification/>

92. Классификация рисков / Изд. дом “СК Пресс” [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bytemag.ru/articles/index.php>

93. *Ковтун Е.* Аспекти фінансової безпеки України / Е. Ковтун // Вісник Академії митної служби України. — 2006. — № 3(31). — С. 16—20.

94. 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.

95. *Козырин А.* Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А. Козырин. — М., 1994. — С. 17—21.

96. *Козырин А.Н.* Таможенное право России. Общая часть / А.Н. Козырин. — М. : Наука, 1995. — С. 34

97. *Козырин А.* Таможенные режимы / А. Козырин. — М. : Статут, 2000. — 247 с.

98. *Коженювскі Л.* Управління безпекою / Л. Коженювскі // Актуальні проблеми економіки. — 2004. — № 1 (31). — С. 147—154.

99. *Козачук Н.* Проблеми досягнення згоди щодо сфери сільськогосподарства 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/17/9.pdf>

100. *Коляда С.* Економічна складова діяльності митних органів у системі забезпечення державних пріоритетів України : монографія / С.П. Коляда. — Д. : АМСУ, 2007. — 238 с.

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

102. Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1997. — С. 27.

103. Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. А.Н. Козырина. — М., 2004. — С. 5—6.

104. Конвенція про тимчасове ввезення: [Конвенція від 26 червня 1990 року] // Офіц. вісник України. — 2004. — № 36. — 24 вересня. — Ст. 2445.

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

106. *Кормич Б.* Правовий зміст поняття “національна безпека” / Б.А. Кормич // Митна справа. — 2003. — № 1. — С. 116—123.

107. *Кочубей М.* Безопасность в сфере таможенной деятельности (уголовно-правовой и криминологический аспект) / М.А. Кочубей. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2005. — 255 с.

108. Кримінальний кодекс України : [Кодекс кримінальний від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (із змін., внесен. згідно з № 2852-VI від 22.12.2010, ВВР, 2011, № 28, ст. 253)] // Відом. Верховної Ради України. — 2001. — № 25—26. — 29 червня. — Ст. 131.

109. *Кругман П.Р.* Международная экономика. Теория и политика / П.Р. Кругман, М. Обстфельд. — М. : ЮНИТИ, 1997. — 799 с.

110. *Кунєв Ю.* Безпека митної справи як складова безпеки держави / Ю.Д. Кунєв // Митна справа. — 2007. — № 2(50). — С. 3—8.

111. *Курасова Є.* Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття “митна політика” / Є. Курасова // Вісник Академії митної служби України. — 2003. — № 2. — С. 11—15.

112. Кухаренко В.Б. Управление модернизацией таможенной службы : монография / В.Б. Кухаренко. — М., 1998. — С. 11—15.
113. Ленин В.И. Очередные задачи Советской власти / В.И. Ленин // ПСС. — Т. 36. — С. 183.
114. Линдерт П.Х. Экономика мирохозяйственных связей / П.Х. Линдерт. — М. : Прогресс, 1992. — 520 с.
115. Ліпкан В. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях / В.А. Ліпкан, О.С. Ліпка, О.О. Яковенко. — К. : Текст, 2006. — 256 с.
116. Ліпкан В. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України / В.А. Ліпкан. — К. : Текст, 2003. — 600 с.
117. Літовченко Б. Економічні аспекти національної безпеки / Б. Літовченко, Н. Лупан // Актуальні проблеми економіки. — 2004. — № 1 (31). — С. 22—32.
118. Макогон Ю. Митна справа: навч. посіб. / Ю.В. Макогон, А.Б. Яценко. — К. : Центр навч. л-ри, 2005. — 224 с.
119. Мартинюк В.П. Митна система та економічна безпека держави: теорія і методологія : монографія / В.П. Мартинюк. — К. : Астон, 2010. — 256 с.
120. Митна безпека : монографія / П.В. Пашко. — О. : АТ “ПЛАСКЕ”, 2009. — 628 с.
121. Митні інформаційні технології : навч. посіб. [текст] / О.Ф. Волик, О.В. Кащеева, І.В. Дорда та ін. ; за ред. П.В. Пашка ; передм. А.В. Толстоухова. — К. : Знання, 2011. — 391 с. — (Митна справа в Україні).
122. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І.Г. Бережнюк. — Д. : Академія митної служби України, 2009. — 543 с.
123. Митний кодекс України // Урядовий кур’єр. — 2002. — № 148. — С. 8.
124. 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.
125. 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>.
126. Міжнародна Конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах : [Конвенція від 21.10.1982; ООН] // Офіц. вісник України. — 2004. — № 12. — 9 квітня. — Т. 2. — Ст. 789.

127. Международная торговля, экономическая безопасность и таможенные преступления : учеб.-практ. пособие / Г.Г. Мокров, Р.И. Дрогов. — М. : Юркнига, 2004. — 256 с.
128. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України / за ред. акад. НАН України С.І. Пирожкова. — К. : НІПМБ, 2003. — 42 с.
129. Митний кодекс України. — К., 2002. — 204. — (Ст. 1, п. 18).
130. Митна справа : словник-довідник. — Х., 2000. — С. 145.
131. Миценко І. Організаційно-економічний механізм регулювання безпеки життєдіяльності : дис. ... д-ра екон. наук / І.М. Миценко. — Донецьк, 2004. — 455 с.
132. Мочерний С. Національний та економічний суверенітет країни / С. Мочерний // Економіка України. — 2005. — № 10. — С. 3—14.
133. Мунтіян В. Економічна безпека України : монографія / В.І. Мунтіян. — К. : Вид. КВІЦ, 1999. — 440 с.
134. Мунтіян В. Проблеми національної безпеки в процесах державотворення / В.І. Мунтіян : зб. праць. — Т. 1. — К. : Вид-во "КВІЦ". — 756 с.
135. Мусіна Л. Аналіз стану економічної безпеки України / Л.А. Мусіна, Т.І. Кваша. — Ч. 1. — К., 2003. — 114 с. — (МЕПЕІ, ДНДІМЕ).
136. 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>
137. Національна безпека України. 1994—1996 рр. / за ред. О.Ф. Белова, І.Ф. Бінька, С.І. Пирожкова, М.Л. Рубанця [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/otch/roz15.htm>.
138. 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.
139. 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
140. Новицький В. Економічна безпека за умов відкритої економіки / В.Є. Новицький // Держава та регіони. — 2003. — № 1. — (Економіка та підприємництво).

141. Обличчям до людей. Концепція реформування діяльності митної служби України : наказ від 30.10.2010 № 1311 [текст]. — К. : ДМСУ, 2010.

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

143. 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.

144. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен // Российский эконом. ж-л. — 1993. — № 3—8.

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

146. Основи митної справи в Україні : навч. посіб. / за ред. П.В. Пашка. — К. : Знання, 2004. — 732 с. — (Митна справа в Україні).

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

148. Основы таможенного дела в Украине / под ред. Н.Н. Каленского, П.В. Пашко. — К. : О-во “Знание”, КОО, 2003. — 493 с.

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

150. Основы таможенного дела : учеб. пособие / под общ. ред. У.Т. Камилова. — Ташкент, 1998. — С. 104.

151. Осовська Г. Економічний словник / Г.В. Осовська, О.О. Юркевич, Й.С. Завадський. — К. : Кондор, 2007. — С. 241.

152. Офіційний сайт Європейської комісії [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics>.

153. Пашко П. Діяльність митної служби щодо забезпечення митної безпеки: визначення основних напрямків / П.В. Пашко // Мат-ли міжнар. наук.-практ. конф.-форуму випускників, курсантів, студентів та молодих науковців 28.03.2008. — Д. : Академія митної служби України, 2008.

154. 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. Демченко,

В.В. Булана ; за заг. ред. д-ра наук з держ. управ., проф. С.А. Чукот, канд. наук з держ. управл. О.В. Загвойської. — К. : Майкрософт, 2008. — 136 с.

155. *Пашко П.В.* Митна політика та митна безпека / П.В. Пашко, П.Я. Пісной // Вісник НАДУ. — 2006. — № 2. — С. 138—143.

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

157. *Пашко П.В.* Митна політика та митна безпека України / П.В. Пашко, П.Я. Пісной // Фінанси України. — 2006. — № 1. — С. 74—85.

158. *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.

159. *Пашко П.* Митні інтереси та митна безпека / П.В. Пашко // Митна справа. — 2007. — № 3 (51). — С. 7—14.

160. *Пашко П.* Таможенная политика — политика защиты государства / П.В. Пашко, В.П. Гордеева // Таможенная параллель. — 1998. — 25 октября.

161. *Пашко П.* Функції митної політики / П.В. Пашко // Вісник Академії митної служби України. — 2009. — № 1 (41). — С. 16—22.

162. *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.

163. *Пирожков С.І.* Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України : мат-ли міжнар. конф. (Київ, 11—12 травня 2005 р.) / С.І. Пирожков. — К. : НІПМБ, DCAF, 2005. — С. 13—18.

164. *Пирожков С.І.* Пріоритети у сфері безпеки і оборони України. Формування сучасних механізмів попередження загроз та викликів на початку ХХІ століття / С.І. Пирожков // Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України : мат-ли міжнар. конф. (м. Київ, 11—12 трав. 2005 р.). — С. 13—18.

165. *Писаренко Т.* Митна політика і митна справа як найважливіші складові суверенітету держави / Т.М. Писаренко // Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співробітництва : мат-ли НПК, 31.03—1.04.2005. — Д. : АМСУ, 2005. — С. 26—27.

166. *Пісной П.* Ризики в зовнішньоекономічній діяльності / П.Я. Пісной // Митна політика та актуальні проблеми економічної та митної безпеки України на сучасному етапі : мат-ли між-нар. НПК. — Д. : АМСУ, 2008. — С. 14—17.

167. *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.

168. *Пісьмаченко Л.* Державне управління зовнішньоторго-вельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : моно-графія / Л.М. Пісьмаченко. — Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2008. — 366 с.

169. *Пісьмаченко Л.* Формування митної політики держави в умовах глобалізації: проблеми, напрями вирішення // Вісник Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. — 2006. — № 2. — С. 235.

170. План дій “Україна — Європейський Союз”. Європейська політика сусідства. Дата схвалення Кабінетом Міністрів України: 12.02.2005 ; дата схвалення Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом: 21.02.2005 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693.

171. *Поляков В.В.* Прогнозирование мирового товарного рынка: теория и практика / В.В. Поляков. — М. : Экзамен, 2002. — 288 с.

172. Порядок розроблення профілів ризику : [Наказ Державної митної служби України від 16.08.2006 № 694] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.i>

173. Постановление ЕЭС № 2919/92 от 12.10.1992 г. по определению Таможенного кодекса Сообщества. — С. 5.

174. Програма економічних реформ України на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [текст] / Комітет з економ. реформ при Президентіві України. — К., 2010. — 85 с.

175. Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними : [Наказ Держмитслужби України від 17.09.2004 № 678 (із змін., внесен. згідно з наказом Держмитслужби України від 10.10.2007 № 842)] // Офіц. вісник України. — 2004. — № 41. — 29 жовтня. — Стор. 118. — Ст. 2731.

176. Про затвердження Технологічної схеми обміну попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, що перемі-

щуються через митний кордон України, та використання цієї інформації: [Наказ Держмитслужби України від 02.11.2009 № 1051] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.liga.net>.

177. Про затвердження тимчасового порядку подання митним органам попередньої інформації про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України: [Наказ Держмитслужби України від 13.09.2007 № 754] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.liga.net>

178. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: [постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 (із змін., внесен. згідно з Постановою КМУ 2007 р.)] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

179. Право и практика. Таможенное законодательство Украины. — К. : Юрид. компания “Бест и К”. — 1998. — № 24.

180. Правове регулювання імпорту: антидемпінгові, компенсаційні та спеціальні заходи / С.Г. Осика, В.В. Коновалов, О.О. Покрещук. — К. : УАЗТ, 2001. — 639 с.

181. *Прокушев Е.Ф.* Внешнеэкономическая деятельность : учеб.-практ. пособие / Е.Ф. Прокушев. — М. : ИВЦ “Маркетинг”, 1998. — 208 с.

182. *Предборский В.* Економічна безпека держави : монографія / В.А. Предборський. — К. : Кондор, 2005. — 391 с.

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

184. Проблемы методологии системного исследования / под ред. И.В. Блауберга, В.Н. Садовского, В.Г. Юдина. — М., 1970. — С. 33.

185. 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.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/doccatalog/list?currDir=295501>.

186. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24.12.2003 № 1989: [постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 № 811] // Офіц. вісник України. — 2007. — № 43. — 22 червня. — С. 55. — Ст. 1722.

187. Про ввезення на митну територію України окремих видів товарів: [постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002

№ 390 (із змін., внесен. згідно з постановою КМУ від 25.12.2002 № 1948)] // Офіц. вісник України. — 2002. — № 14. — 19 квітня. — Ст. 720.

188. Про Дисциплінарний статут митної служби України : [Закон України від 06.09.2005 № 2805-IV] // Офіц. вісник України. — 2005. — № 39. — 14 жовтня. — С. 23. — Ст. 2428.

189. Про економічну самостійність України : Закон УРСР від 03.08.1990 № 142-XII.

190. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації : [Наказ Держмитслужби України від 14.08.2009 № 756] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.liga.net>.

191. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику : [Наказ Державної Митної служби України від 14.08.2009 № 753] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.liga.net>.

192. Про затвердження Порядку здійснення контролю за доставкою в митниці призначення переміщуваних через митний кордон України товарів окремих видів : [Наказ Держмитслужби України від 13.10.2005 № 969] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

193. Про затвердження Положення про порядок контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів : [Наказ Держмитслужби України від 28.02.2003 № 129 (із змін., внесен. згідно з 8 Наказами ДМСУ у 2003—2008 рр.)] // Офіц. вісник України. — 2003. — № 23. — 20 червня. — Ст. 1103.

194. Про затвердження Положення про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення : [Наказ Державної митної служби України від 08.12.1998 № 771 (із змін., внесен. згідно з 8 наказами ДМСУ у 2002—2006 рр.)] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.liga.net>.

195. Про затвердження Порядку взаємодії структурних підрозділів Держмитслужби, митних органів з Департаментом аналітичної роботи, управління ризиками та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику : [Наказ ДМСУ від 14.08.2009 № 754] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.liga.net>

196. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 № 959-XII.

197. Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 № 3/97-ВР // Голос України. — 1997. — № 19. — С. 5.

198. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV.

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

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

201. Рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі в унесвітній торговій організації : багатостороння угода (не СНД) від 01.06.2005 р. Міжнародні організації та союзи [Електрон. ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>

202. Рамкова стратегія митного співробітництва між Україною та ЄС (набула чинності) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/printable_article?art_id=245350673

203. *Ревенко А.* Проблемы формирования национальной экономической безопасности Украины / А. Ревенко // Экономика Украины. — 1993. — № 11. — С. 15—21.

204. Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського парламенту і Ради від 23.04.2008 про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://euroids.sdl.gov.ua>.

205. Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів : тексти офіц. документів / Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ. — К. : Випір, 1998. — 520 с.

206. Риски в современном бизнесе / [П.Г. Грабовый, С.Н. Петрова, С.И. Полтавцев и др.]. — М : Изд-во "Алакс", 1994. — 200 с.

207. *Рокоча В.В.* Міжнародна економіка / В.В. Рокоча. — К. : Таксон, 2000. — Кн. I. Міжнародна торгівля: теорія та політика. — 320 с.

208. Российское таможенное право : учеб. для вузов / под ред. Б.Н. Габричидзе. — М., 1999. — С. 263.

209. Руководство по управлению рисками. — Брюссель : ВТО, 2003. — 34.

210. *Румянцев О.* Юридический энциклопедический словарь / О. Румянцев, В. Додонов. — М., 1997.

211. *Рут Френклін Р.* Міжнародна торгівля та інвестиції / Р. Рут Френклін, А. Філіпенко. — К. : Основи, 1998. — 743 с.

212. *Сальваторе Д.* Международная экономика / Д. Сальваторе. — М. : Ин-т внешнеэкон. связей и управления, 1998. — 714 с.

213. Сандоровский К. Международное таможенное право : учебник / К. Сандоровский. — К., 2000. — С. 8.
214. Сандоровский К.К. Таможенное право в Украине / К.К. Сандоровский. — К. : Вентури, 2000. — 208 с.
215. Сберегаев Н.А. Справочник по внешнеэкономической деятельности предприятий / Н.А. Сберегаев // Калининград : Истра, 1999. — 227 с.
216. Світова економіка : підручник / А.С. Філіпенко, О.І. Рогач, О.І. Шнирков та ін. — К. : Либідь, 2000. — 582 с.
217. Система світової торгівлі ГАТТ/СОТ в документах. — К. : УАЗТ, 2000. — 598 с.
218. Сиденко В.Р. Внешнеэкономическая деятельность: проблемы системной трансформации при переходе к рынку / В.Р. Сиденко. — К. : АО "ОКО", 1998. — 305 с.
219. Современные международные отношения / под ред. А.В. Торкунова. — М. : Рос. полит. энцикл., 1999. — 584 с.
220. Съедин С. Основы управления : курс лекций / С. Съедин. — М., 1995. — С. 28.
221. Таможенная безопасность государства / [П.В. Пашко, П.Я. Писной, С.С. Демченко, Ю.С. Наумич] // Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы : сб. мат-лов Всерос. науч.-практ. конф. / под общ. ред. В.С. Чечеватова. — М. : РИО РТА, 2007. — С. 304—312.
222. Таможенное дело : словарь-справочник. — СПб. : Логос, 1994. — 319 с.
223. Таможенное дело в капиталистических странах / под ред. А.А. Санталова. — М., 1939.
224. Таможенный менеджмент : учеб. пособие / Н.М. Блинов, С.И. Съедин. — М., 1996. — С. 22.
225. Таможенное оформление морских грузов / О.М. Ганжин, В.Г. Деркач, П.В. Пашко. — К. : О-во "Знання" КОО, 2003. — 195 с.
226. Тарифні переговори в рамках Світової організації торгівлі / за заг. ред. В.Т. П'ятницького — К. : УАЗТ, 2001. — 92 с.
227. Тимошенко И. Таможенное регулирование ВЭД / И. Тимошенко. — М., 2003. — С. 42.
228. Терещенко О.О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посіб. / О.О. Терещенко. — К. : КНЕУ, 2003. — 554 с.
229. Терещенко С. Основы митного законодавства України: питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності / С. Терещенко. — К. : АТ "Август", 2001. — 422 с.

230. Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) [текст] : офіц. вид. / А.Д. Войцешук, Н.Т. Овдієнко, І.Г. Бережнюк та ін. ; за ред. М.М. Каленського ; Державна митна служба України. — К. : Лат & К, 2004. — 626 с.

231. Украинская таможня : справочник. — К. : Либра, 1993. — 240 с.

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

233. Управление внешнеэкономической деятельностью / А.И. Кредисов, С.Н. Березовенко, В.В. Волошин и др. — К. : Феникс, 1996. — 420 с.

234. Управління зовнішньоекономічною діяльністю. — 2-ге вид., виправл. і доповн. / за ред. А.І. Кредісова. — К., 2002. — С. 43—47.

235. Урядовий вісник Європейського Союзу. — 2008. — 14 червня. — № L145/1.

236. Шнирков О.І. Торговельна політика Європейського Союзу : монографія / О.І. Шнирков. — К. : Вид.-поліграф. центр Київ. ун-ту, 2005. — 152 с.

237. Філіпенко А. Міжнародні економічні відносини: теорія : підруч. для студ. екон. спец. ВНЗ [текст] / А.С. Філіпенко. — К., 2008. — С. 377.

238. Философская энциклопедия. — М., 1967. — Т. 4. — С. 17.

239. Фомін І. До питання вдосконалення системи тарифного регулювання імпорту в Україні / І. Фомін // Економіка України. — 2005. — № 10. — С. 25—33.

240. Циганова Н. Міжнародний маркетинг : навч. посіб. / Н. Циганова. — К., 1998. — С. 20.

241. Чарлз В.Л. Гіл. Міжнародний бізнес. Конкуренція на глобальному ринку / Гіл В.Л. Чарлз. — К. : Основи, 2001 — 854 с.

242. Чесноков А. Зовнішньоекономічна безпека держави в умовах європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. екон. наук / А.В. Чесноков. — К., 2006.

243. Чесноков А. Методи оцінки зовнішньоекономічної безпеки України / А.В. Чесноков // Вісн. Терноп. держ. екон. ун-ту. — 2006. — № 1. — С. 136—143.

244. Чмель Г.Н. Малая таможенная энциклопедия / Г.Н. Чмель. — М. : АОЗТ "Центр экономики и маркетинга" : АОЗТ "Терминал А.Г.", 1997. — 280 с.

245. Шишка Р.Б. Митне право України : навч. посіб. / Р.Б. Шишка, В.В. Сергієнко. — 3-тє вид., доповн. й переробл. — Х. : Еспада, 2004. — С. 7.

246. Ялбулганов А. Правовые гарантии таможенных платежей / А. Ялбулганов // Закон. — 1997. — № 9. — С. 32—35. — С. 5.
247. Anne Tiedeman. EU Market Access Teams: New Instruments to Tackle Non-tariff Barriers to Trade / Anne Tiedeman // Department of EU International Relations and Diplomacy [El. resourse]. — URL: 9 / 2009 Studies http://aei.pitt.edu/12166/1/EDP_9_2009_Tiedemann.pdf
248. Ackleson J. 'Directions in border security research' / J. Ackleson // Social Science Journal . — Vol. 40. — No. 4. — Pp. 573—581.
249. 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.
250. Aoyama Y. 'Perspectives of Customs in the 21st Century: from the Experiences of Japan Customs' / Y. Aoyama // World Customs Journal. — 2008. — Vol. 2. — No. 1. — Pp. 95.
251. Balassa, Bela. Tariff Protection in Industrial Countries an Evaluation / Bela Balassa // Journal of Political Economy 73. — 1965. — No. 6. — Decembre. — Pp. 573—594.
252. Baldwin R. Non-Tariff Distortions in International Trade / R. Baldwin // Brookings Institutions. — Washington, D.C., 1970.
253. Canada Border Service Agency 2006, Partners in protection, viewed 3 August, 2006 [El. resourse]. — URL: <http://www.cbsaasfc.gc.ca/general/enforcement/partners/menue.html>.
254. Deardorf A. "Measurement of Non-Tariff Barriers" / A. Deardorf, R. Stern // OECD Economics Department Working Paper. — 1997. — No. 179. — Paris, OECD.
255. Garcia J. 'Directions in border research: an overview' / J. Garcia // Social Science Journal. — 2003. — Vol. 40. — No. 4. — Pp. 523—533.
256. Customs Blueprints — pathways to modern customs [text]. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. — 89 pp.
257. Customs beyond 2013 : Commission launches a debate on the future evolution of Customs Europa : Press Releases [El. resourse]. — URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction>.
258. Customs Union // European Commission [El. resourse]. — URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/com%282008.
259. Gordhan P. 'Customs in the 21st Century' / P. Gordhan // World Customs Journal. — 2007. — Vol. 1. — No. 1. — Pp. 49—54.

260. Communication from the Commission to the Council, The European parliament and The European economic and social committee : Strategy for the evolution of the [El. resourse]. — URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/com_reports/customs/index_en.htm

261. *Corden W.M.* Protection and Liberalization: A Review of Analytical Issues : Occasional Paper. № 54 / W.M. Corden. — Washington, D.C. : IMF, August 1987.

262. *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.

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

264. *Dixit A.* Theory of International Trade / A. Dixit, V. Norman. — Cambridge : Cambridge University Press, 1980.

265. *Deardorf A.* "Measurement of Non-Tariff Barriers" OECD / A. Deardorf, R. Stern // Economics Department Working Paper. — No. 179. — Paris, OECD, 1997.

266. European industrial policy as a non-tariff barrier [El. resourse]. — URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-002.htm>

267. *Fernanderz R.* Return to Regionalism: An Analysis of Non-Traditional Gains from Regional Trade Arrangements / R. Fernanderz, J. Portes // The World Bank Economic Review. — 1998. — Vol. 12. — № 2.

268. *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.

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

270. *Krugman P.R.* International Economics: Theory and Policy / P.R. Krugman, M. Obstfeld. — 2nd ed. — New York : Harper Collins Publishers, 1991.

271. *Meade, James E.* The Theory of Customs Unions. Amsterdam / James E. Meade. — North Holland, 1955.

272. *Koch M.* "Spürtrupps nach China", Süddeutsche Zeitung, 18 April 2007, retrieved 17 March 2009 [El. resourse]. — URL: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/796/349631/text>

273. Methodologies, Classifications, Quantification and Development Impacts of Non-Tariff Barriers United Nations: Conferen-

- ceon Trade and Development. Geneva, 5—7 September 2005 [El. resource]. — URL: www.unctad.org/en/docs/clem27d2_en.pdf
274. Non-tariff barriers / European Commission Trade [El. resource]. — URL: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/european-competitiveness/non-tariff-barriers/>
275. Prema Nakra. Beware of Non-Tariff Barriers in Global Markets [El. resource]. — URL: http://www.ibt-articles.com/ab-snet/templates/trade_article.aspx?articleid=70&zoneid=2
276. OECD document DAF/COMP/GF/WD(2010)3, 11 January 2010. Viewed at [El. resource]. — URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/2/44377696.pdf>; and European Commission (2008)
277. Maastricht Treaty [El. resource]. — URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>
278. Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code) // Official Journal of the European Union [El. resource] — URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOMonth.do?year=2008&month=6>.
279. Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code) // Official Journal L. — 145, 04/06/2008. — P. 0001 0 0064.
280. *Peter Robson*. The economics of international integration / Robson Peter // London : Routledge, 1998. — P. 333.
281. *Seth P.* 'The impact of the global economic crisis on Customs' / P. Seth // World Customs Journal. — 2009. — Vol. 3. — No. 2. — Pp. 135—139.
282. Webster's Third New International Dictionary. Unabridged [El. resource]. — URL: <http://www.websters-online-dictionary.org/>
283. *Weerth C.* 'Basic principles of Customs Classification under the Harmonized System' / C. Weerth // Global Trade and Customs Journal (GTCJ). — 2008. — Pp. 61—67.
284. *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.
285. *Wolffgang H-M.* 'Emerging issues in European customs law' / H-M. Wolffgang // World Customs Journal. — 2007. — Vol. 1. — No. 1. — Pp. 3—10.
286. WCO 1999, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Conven-

tion), WCO. — Brussels, Belgium [El. resource]. — URL: <http://www.wcoomd.org>.

287. WTO 2007 : Trade Policy Review by the European Communities. — TPR/S/177, February.

288. World Bank. The State in a Changing World: World Development Report 1997. — Washington, D.C : The International Bank for Reconstruction and Development : The World Bank, 1997.

289. What are the main problems facing EU exporters to China in the area of nontariff barriers? [El. resource]. — URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130827.pdf

290. *Viner Jacob*. The Customs Unions Issue / Jacob Viner. — New York : Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

291. *Vousden N.T.* The Economics of Trade Protection / N.T. Vousden. — Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

Наукове видання

Серія “Митна справа в Україні”

*БЕРЕЖНЮК Іван Григорович,
ГРЕБЕЛЬНИК Олександр Петрович,
КАЛЕТНИК Ігор Григорович,
КОНОВАЛОВ Юрій Олександрович,
ПАШКО Павло Володимирович,
ПІСНОЙ Павло Якович,
СТЕБЛЯНКО Марина Дмитрівна,
ШНИРКОВ Олександр Іванович*

**МИТНА ПОЛІТИКА ТА МИТНА БЕЗПЕКА:
концептуальне визначення і шляхи забезпечення**

Монографія

*В оформленні палітурки використано малюнок відзнаки
“За митну безпеку” О.М. Сопова та фото С.В. Орлова.*

Підп. до друку 10.10.2012. Формат 60×90 1/16.

Папір офс. Гарнітура SchoolBook. Друк офс.

Ум. друк. арк. 13,5. Обл.-вид. арк. 14,5. Наклад 300 пр.

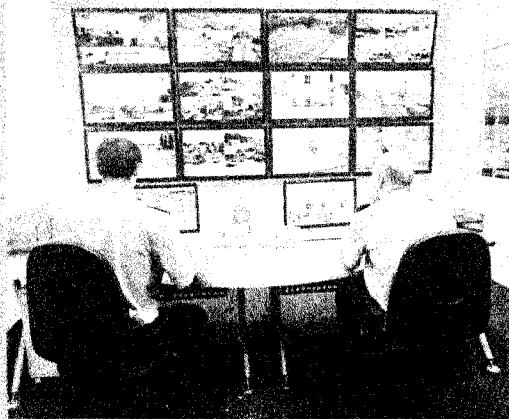
Зам. № 4333

Видавництво “Знання”, 01030, м. Київ, вул. Стрілецька, 28.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3596 від 05.10.2009.

Тел.: (044) 234-80-43, 234-23-36.

E-mail: sales@znannia.com.ua, <http://www.znannia.com.ua>



МИТНА ПОЛІТИКА та МИТНА БЕЗПЕКА



ISBN 978-617-07-0083-4



9 786170 700834 >

МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ

У СЕРІЇ "МИТНА СПРАВА
В УКРАЇНІ" ГОТУЮТЬСЯ
ДО ДРУКУ:

- ЕТИКА ТА ЕТИКЕТ
МИТНИКА
- МИТНІ ЛАБОРАТОРІЇ
УКРАЇНИ
- РОБОЧА КНИГА
ПСИХОЛОГА
МИТНОГО ОРГАНУ
- МИТНІ РЕЖИМИ
- ОСНОВИ ТЕОРІЇ
МИТНОЇ СПРАВИ
- КОМЕНТАР
ДО МИТНОГО
КОДЕКСУ УКРАЇНИ
- МИТНИЙ
ІНФОРМАЦІЙНИЙ
КОНТРОЛЬ



ЗНАННЯ