

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет
Чортківський інститут підприємництва і бізнесу

кафедра фінансів та банківської справи

Яловега Оксана Василівна

МОНІТОРИНГ ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ

спеціальність 8.03050801 – фінанси

Дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр”

Студентка групи ФМОвчм-51
О.В. Яловега

Науковий керівник
к.е.н., доцент
Гончар Г.П.

Дипломну роботу допущено
до захисту:
“ _____ ” _____ 2013 р.

Зав. кафедри
д.е.н., професор
фінансів та банківської справи
Десятнюк О.М. _____

Чортків 2013

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ	7
1.1. Організація митної справи в Україні	7
1.2. Функції митної служби України	18
1.3. Інституційне забезпечення здійснення митної справи на глобальному та регіональному рівнях	22
Висновки до розділу I	40
РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ І ВИЗНАЧЕННЯ РИЗИКІВ В МИТНІЙ СПРАВІ УКРАЇНИ	41
2.1 Електронне декларування, як головний механізм управління ризиками в митній справі	41
2.2 Система аналізу ризиків	52
2.3. Особливості механізму контролю доставки вантажів	63
Висновки до розділу II	82
РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ	83
3.1. Удосконалення розробки профілів ризику при визначенні окремих форм митного контролю в Україні	83
3.2. Моделювання системи аналізу та управління митними ризиками ...	97
Висновки до розділу III	105
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	107
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	110
ДОДАТКИ	118

ВСТУП

Актуальність теми. Посилення зовнішньоторговельної взаємозалежності країн світу через механізм експортно-імпортних потоків, як свідчать руйнівні наслідки світової рецесії для багатьох економік, безпосередньо стосується їх відтворювальних можливостей. Це призводить до виведення національних інтересів за межі власного ринку. У цьому контексті виняткової актуальності набувають проблеми ефективності інтегрування окремих держав у глобальний торговельний простір, дієвості інституційно-організаційних регуляторів, які оптимізують це входження.

Враховуючи статус України як члена СОТ та її залучення до міжнародної торгівлі товарами, про що свідчить показник зовнішньоторговельної квоти, який останніми роками коливається в інтервалі 35–55%, перед державою постає нагальна необхідність здійснення митної справи відповідно до міжнародних стандартів (процедури електронного декларування, система аналізу та управління ризиками, митний контроль, що застосовується на основі методів аудиту, та ін.). Уніфікація митних правил дозволяє поєднати системи митного регулювання України та інших країн. Однак спрощення митних правил надає можливості учасникам зовнішньої торгівлі (українським контрагентам, перевізникам, власникам митно-ліцензійних складів, складів тимчасового зберігання) для зловживання та недотримання митного законодавства, що загрожує економічним інтересам та економічній безпеці України.

За таких обставин потребує поглибленого та комплексного дослідження проблематика, яка охоплює необхідність модернізації митної справи шляхом спрощення митних процедур та їх уніфікації з міжнародними стандартами та убезпечення ризиків, пов'язаних зі збереженням дієвого контролю за додержанням митного законодавства при переміщенні товарів через митний кордон України. Україна вже має низку зобов'язань перед світовою спільнотою щодо організації здійснення окремих митних процедур.

Мета і задачі дослідження. Метою дипломної роботи є розробка рекомендацій щодо удосконалення здійснення моніторингу та управління ризиком в митній справі.

Постановлена мета визначила постановку та розв'язання таких наукових і практичних задач:

- дослідити загальні положення митної справи України;
- охарактеризувати функції митної служби;
- здійснити аналіз проведення моніторингу і визначення ризиків в митній справі України;
- дослідити особливості механізму контролю доставки вантажів;
- запропонувати удосконалення моніторингу та управління ризиками в митній справі.

Об'єктом дослідження є митна справа та здійснення моніторингу і управління ризиками в ній.

Предметом дослідження є здійснення моніторингу та управління ризиками в митній справі, які виникають у процесі механізму митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Методологічна основа та інформаційна база дослідження. Теоретико-методологічну основу дослідження склали основні положення митної справи, а також внутрішні та зовнішні фактори, що визначають розвиток даних відносин.

В якості емпіричної бази дослідження використані законодавчі і нормативні документи регулюючі митні процедури в Україні.

Наукова новизна роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні та практичному вирішенні комплексу питань, пов'язаних з здійсненням моніторингу та управління ризиками в митній справі в Україні. Безпосередньо в процесі дослідження одержано такі наукові результати:

- досліджено загальні положення митної справи України;
- охарактеризовано функції митної служби;
- здійснено аналіз проведення моніторингу і визначення ризиків в митній справі України;

- досліджено особливості механізму контролю доставки вантажів;
- запропоновано вдосконалення моніторингу та управління ризиками в митній справі.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що в дипломній роботі узагальнено і детально проаналізовано основну наукову і методичну літературу відповідно до теми дослідження, результати можуть бути використані у процесі вдосконалення здійснення моніторингу та управління ризиками в митній справі в Україні.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і результати дослідження доповідались та обговорювалися на студентській науково-практичній конференції «Сучасні проблеми та тенденції розвитку фінансово-банківського сектору економіки» (випуск 3) 08-09 квітня 2013 р., присвяченої Дням науки в Чортківському інституті підприємництва і бізнесу.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що в роботі зроблена спроба розкрити деякі аспекти використання та регулювання митних режимів в Україні та визначення напрямків його удосконалення.

Структура і обсяг роботи. Дипломна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків і пропозицій, списку використаних джерел та додатків.

Обсяг дипломної роботи становить 117 сторінок друкованого тексту. Робота містить 2 таблиці, 7 рисунків, 4 додатків. Список використаних джерел складається з 82 найменування, поданих на 10 сторінках.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

1.1. Організація митної справи в Україні

Забезпечення комплексного характеру економічних, організаційних та правових аспектів трансформації інституціональної структури складних економічних систем: від держави та її інститутів, одних із яких, є митна справа, може бути реалізована лише через принцип вирішення низки завдань, при якому кожний пріоритетний напрямок розглядався б як складова системного проекту, що інтегрується в програму удосконалення державного регулювання ЗЕД в цілому. Варто зазначити, що відсутність теоретичного осмислення митної справи в контексті інституціональної економіки породжує глибокі суперечності з потребами господарської практики багатьох країн світу, а не лише України. Так, у вересні 2010 р. в Брюсселі відбулася перша сесія нового Комітету з питань інституційного розвитку Всесвітньої митної організації, на якій обговорювалися проблеми формування Глобальної стратегії інституціонального розвитку митних служб.

Піддавши аналізу вихідні положення інституціонально-еволюційної теорії щодо розуміння сутності, структури та логіки трансформації складних економічних систем в розрізі проблематики митної справи, необхідно розглянути підходи вітчизняної економічної та правової думки щодо теоретико-методологічних засад здійснення митної справи та того категоріального апарату у вигляді основних категорій та понять, який відповідає ідеології впливу держави на перебіг зовнішніх взаємин України із зовнішнім світом. Доцільним, на нашу думку, з огляду на проблематику дослідження апелювати до положень законодавства з питань митної справи, в яких фіксуються механізми реалізації регуляторної політики держави в окресленій сфері.

Проблематику митної справи в історичному, правовому та інших аспектах досліджували такі вчені, як Ківалов С.В. [20], Пашко П.В. [40],

Кормич Б.А., Настюк В.Я. [35] та ін. Так В.Я. Настюк пропонує визначати митну справу як «сукупність владних, публічних, безперервних заходів компетентних органів (їх посадовців) по забезпеченню порядку переміщення через митний кордон транспортних засобів і товарів, митного регулювання, пов'язаного зі встановленням і справлянням митних платежів, процедур митного контролю і оформлення, боротьби з контрабандою й порушенням митних правил та інших заходів реалізації митної політики держави» [35]. Разом з тим, на наш погляд, наведене визначення значно розширює коло суб'єктів здійснення митної справи, оскільки як питання встановлення митних платежів, так і питання встановлення заходів нетарифного регулювання, з допомогою яких реалізується митна політика, виходить за межі компетенції митної служби та відноситься до компетенції Верховної Ради України та відповідних центральних органів виконавчої влади.

П.В. Пашко розглядає митну справу як засіб реалізації митної політики шляхом організації митної діяльності [40]. В свою чергу, митну діяльність П.В. Пашко визначає як форму здійснення митної справи, яка включає в себе митне регулювання, митні правила, митні процедури, боротьбу з контрабандою та порушеннями митного законодавства, інші засоби забезпечення митної безпеки та досягнення завдань, установлених державою для митної служби [40]. Таким чином, митна справа визначається як митна діяльність, яка в свою чергу є формою здійснення митної справи, що, на наш погляд, є логічною помилкою. Крім того, пропонується фактично невичерпний перелік заходів, що становлять митну справу, що на наше переконання, може призвести до юридичної невизначеності.

І.Г. Бережнюком митна справа розглядається як діяльність митної системи щодо забезпечення митної політики [2, 1]. На нашу думку, зазначене визначення найбільш влучно розкриває функцію митної справи в системі державного регулювання ЗЕД, разом з тим, не в повній мірі відображає сутність та заходи, які включає себе митна справа.

В.М. Прусс, В.П. Самойловська та І.І. Лисак розглядають митну справу як сукупність елементів: митна політика, порядок переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, митні режими, митно-тарифне регулювання, митні платежі, митне оформлення, митний контроль, митна статистика, визначення поняття контрабанди та проведення дізнання, порушення митних правил і відповідальність за них, провадження у справах про порушення митних правил, розгляд (судовий) справ про порушення митних правил (далі – ПМП) [69].

С.Ю. Дьоміна визначає митну справу (митну діяльність) як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність, яка здійснюється спеціальними органами та уповноваженими ними юридичними особами стосовно контролю за переміщенням через митний кордон та митну територію України товарів, предметів, транспортних засобів та інших цінностей, митного оформлення, стягнення мита та митних зборів, а також застосування в межах компетенції заходів відповідальності до порушників митних правил [13]. Разом з тим, ані національним законодавством, ані міжнародною практикою не передбачається передання повноважень щодо здійснення митної справи юридичним особам. Окремого розгляду потребує питання здійснення уповноваженими компаніями передвідвантажувальних інспекцій, але по-перше, вони застосовуються переважно у країнах, що розвиваються, по-друге, результати таких інспекцій не замінюють митний контроль та не є остаточними у закріпленні його результатів. Крім того, зазначеним автором неправомірно, на наш погляд, залишено поза увагою безпосередньо митний контроль, який безумовно є складовим елементом митної справи. Слід відмітити, що при наданні зазначеного визначення автором використано застарілий термін «митні збори», які відмінено з набуття Україною членства в СОТ. Також незрозумілим є окреме виділення з поняття «товар» таких його складових як «предмет» та «інші цінності».

Митним кодексом України (далі – МК України) митна справа розглядається як порядок переміщення через митний кордону України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та

справляння податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил [30]. Разом з тим, у зазначеному визначені наявна колізія, яка полягає у суб'єкті здійснення митної справи (митні органи) та одночасному віднесенні до неї митного регулювання, пов'язаного з встановленням податків і зборів, що є виключною компетенцією Верховної Ради України. Таким чином, на наш, погляд зазначене визначення потребує уточнення. Виходячи, з того, що безпосереднє здійснення митної справи законодавством покладено на митні органи України [30], які в свою чергу забезпечують справляння митних платежів при переміщенні товарів через митний кордон України, пропонуємо митну справу розглядати як порядок переміщення через митний кордону України товарів і транспортних засобів, справляння митних платежів, здійснення митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил.

Слід відмітити, що у ст. 4 нової редакції Митного кодексу України, прийнятою Верховною Радою України 03.11.11 (далі – нова редакція МК України), митна справа визначена як система наступних елементів:

- встановлений порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України,
- митний контроль та митне оформлення товарів,
- справляння митних платежів,
- запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил,
- застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД,
- ведення митної статистики,
- обмін митною інформацією,
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД),
- здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України,
- організація і забезпечення діяльності митних органів,

– та інші заходи, спрямовані на реалізацію митної політики України [50].

При цьому, ані новою редакцією МК України ані іншими законодавчими актами не розтлумачується, у чому полягає застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД. Якщо «механізм тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД» полягає у контролі за додержанням встановлених заходів тарифного/нетарифного регулювання, в такому разі постає питання у різниці між зазначеною складовою митної справи та поняттям «митний контроль», визначення якого повністю відповідає чинній редакції МК України. Якщо під поняттям «механізм тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД» розуміється встановлення заходів тарифного/нетарифного регулювання, в такому випадку виконання митними органами, на які покладено безпосереднє здійснення митної справи, зазначеної функції не передбачене жодним нормативним актом України. В будь-якому разі, виокремлення такої складової у визначені митної справи або дублює попередні складові або вступає в колізію за законодавством.

Крім того, враховуючи, що митний контроль є сукупністю заходів, що здійснюється митними органами в межах своєї компетенції, вважаємо, що здійснення державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, входить до поняття «митний контроль». Таким чином, наведення у визначені митної справи зазначеного виду державного контролю окремо від митного контролю вважаємо дискусійним та зайвим.

Слід також відзначити, що на наше переконання такі заходи, передбачені у наведеному визначені, як ведення митної статистики, обмін митною інформацією та здійснення митними органами державного контролю нехарчової продукції за своєю сутністю є наслідком або похідною здійснення однієї з перших чотирьох складових. Так, ведення митної статистики є узагальненням та аналізом відомостей після здійснення пропуску товарів і транспортних засобів через митний кордон, здійснення їх митного контролю та митного оформлення та справляння при цьому митних платежів.

Обмін митною інформацією по суті є одним з необхідних етапів для здійснення митного контролю або використовується для обрання відповідної

форми митного контролю, особливо якщо мова йде про обмін з суб'єктами зовнішньоекономічних операцій або митними органами інших країн. Крім того, митна інформація, яка отримується від органів державної влади може використовуватись з метою попередження та припинення ПМП. Таким чином, вважаємо, що обмін митною інформацією доцільно розглядати не як самостійну складову митної справи, а як захід спрямований на здійснення перших чотирьох її елементів.

Новою редакцією МК України питання ведення УКТЗЕД, які невід'ємно пов'язані з заходами митно-тарифного регулювання, та організаційне забезпечення діяльності митних органів віднесено до митної справи в якості самостійних її елементів. Разом з тим, нами, для цілей цього дослідження, вказані заходи розглядатимуться, як елементи митного регулювання, виходячи з визначення наведеного в Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (Рис. 1.1).



Рис. 1.1. Місце митної справи в системі митного регулювання зовнішньої торгівлі

Слід також відмітити, що невичерпний перелік складових митної справи, передбачений наведеним законодавчим визначенням, на наш погляд, порушує принцип юридичної визначеності.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне в рамках окресленої мети дисертаційного дослідження розглядати митну справу виходячи з її сутнісних складових, тобто порядку переміщення товарів і транспортних засобів, справляння митних платежів, здійснення митного контролю та оформлення, боротьби з контрабандою та ПМП.

Розглядаючи підходи інших держав до визначення митної справи слід відзначити, що російським законодавством митна справа розглядається як сукупність методів та засобів забезпечення дотримання заходів митно-тарифного регулювання та заборон і обмежень, встановлених відповідно до законодавства Російської Федерації про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності, що пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон [28]. Митним кодексом Республіки Білорусь встановлено, що митну справу становить митна політика, а також порядок та умови переміщення через митний кордон Республіки Білорусь товарів і транспортних засобів, стягнення митних платежів, митне оформлення, митний контроль та інші заходи здійснення митної політики [27]. Слід зауважити, що поняття «митна справа» переважно існує в митних законодавствах країн колишнього СРСР. Це є логічним, виходячи з того, що митна справа була регламентована Митним кодексом СРСР, та відповідно до ст. 1 зазначеного кодексу становила порядок переміщення через митний кордон СРСР товарів та інших предметів, митне обкладення, оформлення, контроль та інші заходи здійснення митної політики [29]. Відсутність категорії «митна справа» в митних законодавствах інших, зокрема, європейських країн, частково можна пояснити диверсифікацією здійснення елементів митної справи між державними органами (митними, податковими, правоохоронними) в цих країнах [7]. Разом з тим, відсутність зазначеного терміну у ЄС не впливає на фактичну наявність вище визначених елементів, які становлять митну справу, у ЄС.

В той час, не дивлячись на певні відмінності у тлумаченні вищезазначених визначень категорії «митна справа», можна констатувати тезу щодо одностайного розуміння суб'єкта здійснення митної справи, і в цьому випадку мова йде про митні органи.

Окремого дослідження потребує визначення місця митної справи в системі державного регулювання ЗЕД та, зокрема, митного регулювання. В науковій економічній та правовій літературі митне регулювання зазвичай розглядається як комплекс митних заходів держави, що використовуються у процесі регулювання зовнішньої торгівлі [16]. Разом з тим, при цьому саме поняття «митного заходу» відсутнє [16, 36, 70], що унеможливорює однозначне розуміння терміну «митне регулювання». На наш погляд, при тлумаченні даного терміну з огляду її вихідного родового поняття, можна розглядати два основних напрямки регулювання – мито як податок та митниця як орган, що забезпечує виконання законодавства з питань митної справи. Логічною у такому випадку є позиція національного законодавства [61], яке визначає митне регулювання як регулювання питань, пов'язаних із встановленням мит та митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності органів митного контролю України. Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики здійснення митного регулювання дає нам підстави для уточнення змістовної наповненості та визначення пріоритетних функцій органів, що відповідають за реалізації митного регулювання, що фактично означає перегляд того визначення, яке пропонується вітчизняним законодавством.

Аргументом на користь такого перегляду є наступне. Процедури митного контролю нерозривно пов'язані з порядком переміщення товарів через митний кордон України, митним оформленням, справлянням встановлених законодавством податків і зборів, що у комплексі становить митну справу [30]. Питання встановлення мита відносяться до сфери митно-тарифного регулювання (Рис. 1.1.). Таким чином, митне регулювання можна розглядати як систему митно-тарифного регулювання, здійснення митної справи та організації діяльності митних органів України.

В розрізі продовження окресленої позиції, вважаємо за доцільне конкретизувати місце митної справи в системі державного регулювання ЗЕД. Напрямки та компетенції державного регулювання пов'язані, перш за все, із наданням процесам організованого характеру, впорядкування дії суб'єктів, забезпечення додержання законодавства, відстоювання державних та громадських інтересів. Державне регулювання ЗЕД має чітко відбивати особливості об'єкта регулювання, який в вітчизняному законодавстві тлумачиться як діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами [30].

Варто також нагадати, що до основних видів ЗЕД належать: торгівля товарами, послугами, правами інтелектуальної власності, здійснення фінансово-кредитних операцій, науково-технічна кооперація з іноземними підприємствами [Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від]. Таким чином, система державного регулювання ЗЕД охоплює державне регулювання зовнішньої торгівлі товарами, послугами та інших важливих напрямків міжнародних взаємин країни із зовнішнім світом.

Відповідно до загальноприйнятого підходу державне регулювання зовнішньої торгівлі розглядається як тарифне та нетарифне регулювання ЗЕД. Для нас аналіз та визначення цих термінів має перш за все практичне значення, адже окремі митні процедури та митні правила в МК України виписані з позиції застосування або незастосування заходів тарифного та нетарифного регулювання. Поняття «тарифне регулювання» або «заходи тарифного регулювання» взагалі відсутні у національному законодавстві. Погляди науковців збігаються на тому, що основою тарифного регулювання ЗЕД є митні тарифи [8, 14, 21, 75]. Слід звернути увагу, що в науковій літературі часто застосовується термін митно-тарифне регулювання [8, 14]. При цьому, сутність тарифного та митно-тарифного регулювань в більшості випадків співпадають, що дає змогу зробити висновок про те, що вони є тотожними категоріями.

Разом з тим, формулювання «митно-тарифне» конкретизує до якої самої сфери регулювання відноситься тариф.

Нетарифне регулювання ЗЕД є більш складним поняттям. В національному законодавстві визначення поняття «заходи нетарифного регулювання» з'явилося лише у 2010 році із набранням чинності Податкового кодексу України [45] і стосується лише відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів, а відтак може використовуватись у митному законодавстві лише в частині справляння митних платежів. Разом з тим, на сьогодні науковцями виділяється понад 800 заходів, що можуть бути віднесені до нетарифного регулювання [12]. Окремо слід наголосити на тому, що митно-тарифне регулювання, яке полягає у застосуванні мита – прямо впливає на ціну імпортованого товару, тоді як заходи нетарифного регулювання зазвичай впливають опосередковано – ціну підвищують додаткові витрати на отримання необхідних для переміщення товарів документів (ліцензій, сертифікатів тощо), витрати, що спричинені простим транспортних засобів та товарів внаслідок проведення державного контролю (митного, санітарно-епідеміологічного тощо).

Крім того слід звернути увагу на ключове поняття зовнішньоекономічної політики України – митна політика, яка відповідно до законодавства, становить систему принципів та напрямків діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі [30]. Митну політику України визначає Верховна Рада України [61]. Заходи митної політики розробляються та в окремих випадках запроваджуються компетентними центральними органами виконавчої влади України. Так стосовно митно-тарифних заходів Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), міністр якого очолює Митно-тарифну раду, та низка інших міністерств та державних органів розробляють пропозиції щодо зміни ставок мита, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі, яка утворюється на базі Мінекономрозвитку, проводить відповідні розслідування, на підставі яких

запроваджуються особливі види мита. Крім того, одним із прикладів заходів нетарифного регулювання є можливість Державного департаменту ветеринарної медицини України [49] обмежувати та забороняти імпорт, транзит або експорт товарів, які є об'єктами державного ветеринарно-санітарного нагляду, що потенційно можуть переносити особливо небезпечні хвороби.

Таким чином, проаналізувавши національне законодавство з питань митної справи можна підсумувати, що переміщення товарів через митний кордон України без контролю за дотриманням заходів митної політики забороняється. Такий контроль забезпечується зокрема митними органами, які здійснюють митний контроль щодо всіх товарів і транспортних засобів [30]. Крім митного товари, що переміщуються через митний кордон України, підлягають прикордонному [68], санітарно-епідеміологічному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей [30]. Разом з тим, митне оформлення товарів, тобто закріплення результатів митного контролю, здійснюється тільки після здійснення зазначених видів контролю [30], отже митні органи контролюють необхідність проходження інших видів державного контролю та результати такого контролю. Таким чином, визначаємо провідну роль митних органів в системі здійснення державного контролю за товарами і транспортними засобами, що переміщуються через митний кордон України, та, відповідно, реалізації митної політики України.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити наступний висновок: розроблення та запровадження заходів митної політики, знаходиться поза площиною митної справи. Разом з тим, беручи до уваги положення статей 11, 27 та 97 МК України митна справа є механізмом реалізації митної політики, а її сутністю є забезпечення додержання запроваджених заходів митної політики. Таким чином, на наш погляд, існує щільна кореляція між ефективністю здійснення митної справи та ефективністю митної політики держави. Зазначена теза яскраво підтверджується негативними наслідками для економіки країни та її безпеки від існування схем переміщення товарів через митний кордон з

приховуванням або поза митним контролем, особливо якщо обсяги таких товарів є значними.

1.2. Функції митної служби України

Як вже зазначалось, безпосереднє здійснення митної справи законодавством України покладено на митні органи, які фактично реалізують заходи митної політики шляхом виконання покладених на них завдань [30]. Крім безпосередньо складових митної справи, митні органи виконують також наступні завдання, які більш детально розкривають зміст визначених складових: захист економічних інтересів держави, шляхом, насамперед, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання, сприяння захисту прав інтелектуальної власності, ведення митної статистики, ведення УКТЗЕД, забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами та інші [30]. Сукупність структурних підрозділів митної служби та регламент взаємодії між ними складає інституційно-організаційну сферу митної справи.

Здійснюючи митну справи митні органи виконують низку функцій. Однозначний підхід до переліку цих функцій в науковій літературі відсутній. Так, Держмитслужбою розглядається шість функцій митної служби:

- економіко-регуляторна,
- фіскальна,
- інформаційно-статистична,
- міжнародно-комунікаційна,
- контрольна-організаційна та захисна [24].

Разом з тим, змістовне обґрунтування виконання зазначених функцій Держмитслужбою не надається. В контексті відсутності повноважень митної служби безпосередньо на запровадження та ініціювання заходів митної політики дискусійною, на наш погляд, виступає економіко-регуляторна функція. Крім того, захисна функція реалізується шляхом здійснення належного контролю за товарами та транспортними засобами, що

переміщуються через митний кордон, та боротьбою з митними правопорушеннями. Таким чином, окремо виділяти зазначену функцію вважаємо з недоцільне, оскільки її реалізація повністю залежить від реалізації інших функцій. За межами наведеної класифікації залишилась правоохоронна функція, на якій повинна бути сконцентрована особлива увага в умовах модернізації митної справи. Інформаційно-статистична функція, на наш погляд, є похідною від контрольної, фіскальної або правоохоронної, в залежності від об'єкту, щодо якого накопичується та аналізується інформація.

Виходячи з поставленої мети, вважаємо за доцільне сконцентрувати увагу у цьому дослідженні на базових функціях митної служби, які є наслідком здійснення митної справи (Рис. 1.2). Інші функції, які розглядаються, зокрема Держмитслужбою, є похідними від трьох базових: контрольної, фіскальної та правоохоронної. Забезпечення балансу між цими трьома функціями є однією з передумов досягнення позитивних результатів модернізації митної справи.

Важливою умовою ефективного виконання окреслених функцій є належна організація діяльності структурних підрозділів митної служби, яка, на наш погляд, повинна реалізовуватись, зокрема через організаційно-економічну сферу митної справи (Табл. 1.1).



Рис. 1.2. Функції митної служби

Окремо повинно розглядатись нормативна функція митної служби, яка, на наш погляд, полягає у впорядкуванні діяльності митних органів під час здійснення митної справи. Не дивлячись на той факт, що на сьогодні, нормативно-правове регулювання у митній сфері віднесено до компетенції Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) [53], у Держмитслужби залишаються важелі щодо реалізації зазначеної функції у шляхом видання наказів організаційно-розпорядчого характеру та внесення пропозицій Міністру фінансів щодо нормативно-правових актів у сфері митної справи [65].

Важливо відзначити, що відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [23]. Для посадових осіб митних органів такими законами, крім загальних – Кодексу законів про працю, Закону України «Про державну службу», Закону України «Про боротьбу з корупцією» тощо, є законодавство України з питань митної справи, яке складається з Конституції України, Митного кодексу України, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи [30]. Регламентуючи здійснення митної справи зазначені нормативно-правові акти входить до інституційно-правової сфери у якості формальних норм. За нашими орієнтовними підрахунками, законодавство України з питань митної справи налічує близько 50 законів України, 250 постанов Кабінету Міністрів України, 600 наказів Державної митної служби України. Крім того, слід зазначити, що відповідно до Конституції України в національному законодавстві діє примат міжнародного права, який полягає у тому, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [23]. Зазначене також стосується законодавства України з питань митної справи [30]. За нашими підрахунками, міжнародну основу митної справи становить 22 багатосторонніх договорів (крім СНД), 22 багатосторонніх угоди в рамках СНД, 49 двосторонніх міжурядових угоди та 255 двосторонніх міжвідомчих угоди.

Слід також відзначити, що інституційно-правову сферу митної справи доповнюють неформальні норми, які являють собою систему цінностей та ідеалів, які спрямовують поведінку посадових осіб митної служби (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Інституційне середовище митної справи

Інституційно-правова сфера			Інституційно-організаційна сфера	Організаційно-економічна сфера		
Формальні норми	Неформальні норми	Механізм примусу	Структурні підрозділи митної служби	Доходи держави	Витрати держави	Інші витрати
Законодавство з питань митної справи: Конституція; Митний кодекс; Міжнародні договори; Інші нормативно-правові акти	Кодекс етики, поведінки посадових осіб митної служби, система цінностей та ідеалів; Мотивація персоналу	Механізм контролю за додержанням норм, визначена законодавством відповідальність за порушення норм	Митні органи: Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи – Держмитслужба Регіональні митниці Митниці Митні пости Спеціалізовані митні установи та організації Митні лабораторії Порядок взаємодії	Митні платежі, справляння яких забезпечено митними органами. Доходи від реалізації конфіскованого майна Кількісний вираз ефектів для економіки держави від належної реалізації митними органами фіскальної, контролюючої та правоохоронної функцій	Видатки бюджету на функціонування митної служби, розвиток митної інфраструктури	Технічна допомога міжнародних організацій
Регламентують правове поле, яким визначено права, обов'язки, відповідальність	Спрямовують поведінку посадових осіб митної служби	Забезпечення додержання норм	Органи та установи, які є носіями зазначених норм та забезпечують функціонування митної справи	Сфера функцій митної служби	Сфера доходів митної служби	

Таким чином, інституційне середовище митної справи (табл. 1.1) складається з інституційно-правової, інституційно-організаційної та організаційно-економічної сфер. В рамках першої сфери формується морально-правове поле здійснення митної справи. В свою чергу розподіл компетенції щодо реалізації митної справи між конкретними суб'єктами її здійснення, а також створення таких суб'єктів та принципи їх взаємодії визначається в рамках інституційно-організаційної сфери. В рамках організаційно-економічної сфери митної справи відбувається формування доходної частини державного бюджету та розподіл видатків держави на інституційно-організаційну та інституційно-правову сфери. При цьому, співвідношення між видатками держави та її доходами від здійснення митної справи є одним з індикаторів ефективності її здійснення.

В свою чергу, інституційно-економічний механізм модернізації митної справи полягає у системі принципів, форм, методів та інструментів, спрямованих на забезпечення завдань комплексної трансформації організації митної служби відповідно до забезпечення економічних інтересів держави в умовах інтеграції України в глобальний економічний простір.

Розглянувши поширені підходи до тлумачення сутності митної справи, виокремивши їх переваги та вразливі сторони, визначивши місце митної справи в системі державного регулювання зовнішньої торгівлі та, зокрема, митного регулювання, визнавши базові функції митних органів, а також визначивши, як підсумок, інституційне середовище митної справи, вважаємо за необхідне більш ґрунтовно зосередити увагу на основних складових елементах митної справи.

1.3. Інституційне забезпечення здійснення митної справи на глобальному та регіональному рівнях

Кожна держава самостійно визначає митні процедури, яким підлягають товари, ґрунтуючись на власному історичному та практичному досвіді. Вочевидь, що за такого підходу в різних країнах існуватимуть різні митні процедури, що в свою чергу, вимагатиме обізнаності учасників зовнішньоекономічної операції у митному законодавстві країн-учасниць міжнародної торгівлі. Усвідомлюючи, що вказане є певною перешкодою у міжнародній торгівлі та маючи на меті спростити та уніфікувати митну справу в різних країнах, митним питанням присвячена діяльність цілої низки міжнародних організацій як на глобальному, так і на регіональному рівнях. Серед численного переліку міжнародних інститутів є ті, діяльність яких спрямована, в тому числі, на уніфікацію засад митної справи, та які водночас є авторами-розробниками міжнародних договорів з питань митної справи. На наше переконання, в сучасних умовах посилення зовнішньої компоненти в розвитку національних економік відкритого типу, до яких відноситься і

Україна, саме організація здійснення митної справи відповідно до міжнародних правових актів є важливою, а в багатьох випадках і вкрай необхідною передумовою ефективної участі країн у світових глобалізаційних процесах.

Під час оцінки впливу міжнародних інституцій глобального рівня на механізми здійснення міжнародної торгівлі в розрізі проблематики організації митної справи не можливо оминати Всесвітню митну організацію (ВМО)¹, членами якої наразі є 177 митних адміністрацій. ВМО є незалежною міжурядовою організацією, місією якої є підвищення ефективності функціонування митних органів країн світу. Діяльність ВМО сконцентрована в сфері розробки міжнародних договорів з питань митної справи, зокрема, класифікації товарів, митної вартості, правил походження товарів, безпеки ланцюгу постачання товарів, спрощення процедур міжнародної торгівлі, боротьби з порушеннями митних правил та незаконним переміщенням контрафактної продукції (захист прав інтелектуальної власності), а також боротьби з корупцією. ВМО приділяє особливу увагу програмам інституціонального розвитку, метою яких є надання підтримки при проведенні реформування та модернізації митних служб. Варто виділити такі основні функції ВМО, як вивчення питань, що стосуються міжнародного співробітництва у галузі митної справи, вивчення технічних аспектів митних систем та пов'язаних із ними економічних чинників, підготовка проектів конвенцій і поправок до них, розробка рекомендацій, що забезпечують однакове тлумачення і застосування конвенцій, забезпечення розповсюдження інформації, що стосується митного регулювання і митних процедур тощо.

Необхідно звернути увагу також на те, що ВМО була створена у 1952 році на підставі Конвенції про створення Ради митного співробітництва² [22]. Саме повоєнний розвиток дав поштовх до інтенсивного розвитку міжнародних торговельних відносин, які потребували, в свою чергу, інституціонального

¹ World Customs Organization (WCO).

² У 1994 році робочу назву Ради митного співробітництва було змінено на ВМО, як таку, що більше відповідає глобальному характеру діяльності зазначеної міжнародної організації [160].

сприяння та розвитку на міжнародному рівні. Керівництво ВМО здійснюється Радою, на сесії якої щороку (як правило в червні кожного року) збираються всі керівники (на рівні голів або їх заступників) митних адміністрацій країн-членів ВМО. У період між засіданнями Ради, керівництво ВМО здійснює Секретаріат. Стратегією розвитку організації, а також її тактичними задачами займаються Політична комісія та Фінансовий комітет. Останній також здійснює та підтримує діяльність Політичної комісії та Ради з бюджетних та фінансових питань. Крім того, в структуру ВМО також входять Постійний технічний комітет (відповідає за діяльність, пов'язану з гармонізацією та спрощенням митних процедур), Комітет з гармонізованої системи (пропонує зміни до Гармонізованої системи, розробляє пояснення та інші рекомендації до Гармонізованої системи, а також надає відомості та рекомендації з усіх питань, які відносяться до класифікації товарів в Гармонізованій системі) [32], Технічний комітет із митного оцінювання (розглядає технічні проблеми, які виникають при функціонуванні системи митної оцінки, надає інформацію та рекомендації (у формі консультаційних висновків, коментарів або пояснювальних приміток) з будь-яких питань, що стосуються оцінки імпортованих товарів для митних цілей) [77], Технічний комітет з правил походження (розглядає технічні проблеми, які виникають при застосуванні правил походження, надає інформацію та рекомендації з будь-яких питань, які стосуються визначення походження товарів) [78], Правоохоронний комітет (ініціює роботу та навчання з правоохоронних питань, а також виконує інші завдання, покладені на нього іншими конвенціями, зокрема Найробійською), Комітет з інституційного розвитку та інші.

Під егідою ВМО були розроблені та прийняті 18 міжнародних конвенцій, положення яких направлені на спрощення митних процедур, гармонізацію митних законодавств країн-членів організації, боротьбу з порушеннями митних правил. Разом з тим, поряд з конвенціями, до яких приєдналося понад 100 країн, є такі міжнародні договори як Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин (Йоханесбурзька

конвенція), укладена в 2003 році, та Митна конвенція про міжнародний транзит товарів (Конвенція ІТІ), укладена у 1971 році, які взагалі не набрали чинності, а до Митної конвенції про ECS карнети для комерційних зразків від 1957 року приєдналася лише Гаїті [38]. Зазначене свідчить про те, що не всі міжнародні договори, підготовлені під егідою ВМО, мають достатній ступінь імплементації країнами-членами цієї організації. Україна є стороною 5 конвенцій, укладених в рамках ВМО. Разом з тим, аналізуючи міжнародні правові акти розроблені ВМО, можна відзначити, що з 18 конвенцій ВМО 7 втратили чинність, 2 не набрали чинності, 4 втратили актуальність.

Відповідного аналізу потребує ступінь імплементації положень конвенцій ВМО, до яких приєдналась Україна (див. **Додаток В**). Так, Україна приєдналася до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур ще у 2006 році, разом з тим, імплементація положень цієї конвенції дотепер не розпочалась. Слід також зазначити, що не дивлячись на те, що Україна приєдналася до Конвенції про тимчасове ввезення у 2004 році, ввезення товарів із застосуванням карнетів АТА розпочалось лише у 2008 році. Слід відмітити недостатній рівень імплементації Гармонізованої системи опису та кодування товарів. Митним тарифом [62] та МК України передбачено, що УКТЗЕД базується на Гармонізованій системі опису та кодування, яка в свою чергу систематично переглядається (у 1992, 1996, 2002 та 2007 роках). У 2001 Україною запроваджено Митний тариф на основі Гармонізованої системи редакції 1996 року. Лише у 2008 році були внесені зміни до Митного тарифу, які зумовили «перебудову» УКТЗЕД відповідно до Гармонізованої системи редакції 2002 року. Враховуючи недостатній ступінь імплементації міжнародних договорів, положення яких з юридичної точки зору є національним законодавством [23, 30], мають пріоритет перед останнім [30, 63] та є обов'язковими для виконання, впровадження рекомендацій ВМО, які носять рекомендаційний характер, в Україні практично не має місця.

Слід також наголосити на недостатній, на наш погляд, практичній реалізації країнами-учасницями ВМО низки конвенцій. Як приклад можна

навести Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробійську конвенцію) [31]. На підставі зазначеного міжнародного договору сторони зобов'язані надавати відповіді на запити митних адміністрацій країн-учасниць. Такі запити, зазвичай, стосуються перевірки автентичності документів, поданих митним органами для митного контролю, перевірки обставин здійснення зовнішньоекономічної операції, існування контрагента за договором ЗЕД тощо. Разом з тим, в більшості випадків митні адміністрації, до яких надійшли такі запити, залишають їх без розгляду у разі відсутності відповідних двосторонніх договорів про надання адміністративної допомоги у митних справах. Вищезазначене, а також факт неприйняття Йоханесбурзької конвенції [38], яка розглядається як оновлена Найробійська, надає підстави піддати сумніву досягнення цілей як Найробійської конвенції, так і ВМО в цілому.

Таким чином можна ідентифікувати такі основні проблеми функціонування ВМО, які обмежують результативність її діяльності:

- необов'язковий (рекомендаційний) характер більшості рішень організації;
- низький рівень прийняття рекомендацій ВМО;
- неналежна імплементація міжнародних договорів ВМО країнами-членами, зокрема відсутність прогресу у набранні чинності Йоханесбурзькою конвенцією.

Разом з тим, ВМО є єдиною міжнародною організацією, діяльність якої присвячена виключно питанням митної справи та її уніфікації в різних країнах, що відіграє важливу роль в узагальненні найкращого світового досвіду здійснення митних процедур, боротьби з порушеннями митних правил та вдосконаленні митної справи.

Поряд із ВМО низка питань митної справи регулюються міжнародними договорами, укладеними в рамках діяльності ГАТТ/СОТ. Враховуючи, що СОТ забезпечує загальну організаційну базу для здійснення торговельних відносин

між її членами з питань, що стосуються угод та пов'язаних з ними правових документів [76], компетенція СОТ в більшості випадків не виходить за рамки митно-тарифного регулювання. Безумовно одним з ключових договорів, укладання якого дало поштовх для розвитку багатосторонніх торговельних переговорів, є Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1947 року [6]. Зазначеним договором визначено загальні аспекти державного регулювання зовнішньої торгівлі країн-членів: порядок встановлення особливих видів мита (спеціальне, антидемпінгове та компенсаційне), визначення митної вартості товарів, визначення їх країни походження тощо. Цілком зрозуміло, що у ГАТТ не деталізовано всі аспекти регулювання міжнародної торгівлі. Таким чином, правову систему СОТ доповнено 22 угодами, положеннями яких більш детально визначені питання проведення передвідвантажувальної інспекції, ліцензування імпорту тощо (Рис. 1.3.).

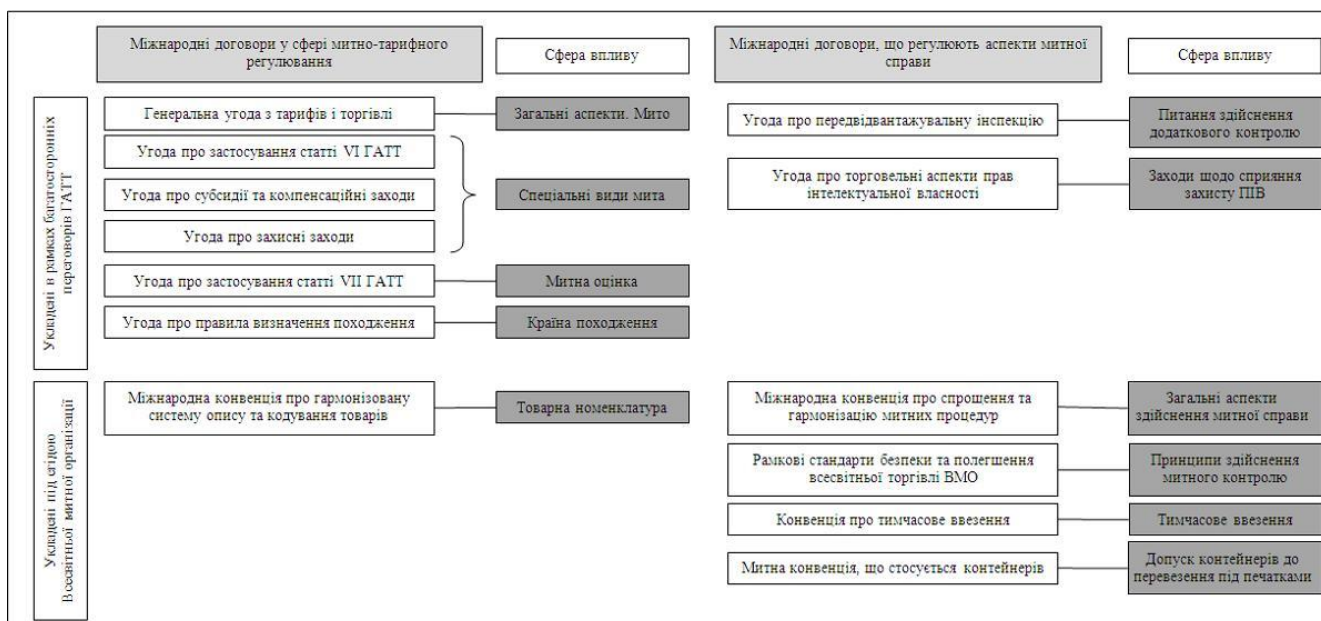


Рис. 1.3. Міжнародні договори, що регулюють питання здійснення митної справи, укладені в рамках діяльності ВМО та ГАТТ/СОТ

Наприклад, Угодою про застосування статті VII ГАТТ [77] визначено механізм здійснення митної оцінки, тобто визначення митної вартості, яка є базою оподаткування для мита. В угоді закріплено, що базою для визначення митної вартості повинна бути ціна, що фактично сплачена або підлягає сплаті

за оцінювані товари. При цьому митна вартість не може визначатись на підставі мінімальної вартості, визначеної державою.

Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності присвячена основним вимогам до законодавства країн-членів щодо авторських та суміжних прав, торговельних знаків, географічних зазначень, промислових зразків, патентів тощо. Окремо, у цій угоді розглянуто компетенцію митних органів щодо боротьби з контрафактними товарами, зокрема, визначено право митних органів на призупинення митного оформлення, у разі якщо є підстави вважати товари контрафактними [80].

Ще однією міжнародною організацією, на якій, на наш погляд, варто сфокусувати увагу в контексті проблематики гармонізації митних процедур, та яка здійснює вплив саме на міжнародні стандарти митної справи, є Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй (ЄЕК ООН)³. Вона є регіональною організацією Економічної та Соціальної Ради ООН та була створена у 1947 році для сприяння розвитку економічного співробітництва між країнами-членами цієї комісії. До комісії входять 56 держав-членів, крім європейських країн, до організації також входять США, Канада, Туреччина, Ізраїль, та колишні радянські республіки Середньої Азії [39], що підтверджує міжнародний статус цієї організації.

Під егідою ЄЕК ООН укладено 57 угод та конвенцій [39], положення яких стосуються транспортної інфраструктури, дорожнього руху та безпеки дорожнього руху, дорожніх транспортних засобів, транспортних операцій, внутрішнього судноплавства, полегшення перетинання кордонів, а також перевезення небезпечних вантажів. Загальна кількість договірних сторін зазначених міжнародних договорів у 2010 році склала 1650, що складає в середньому 29 договірних сторін по кожному договору. Зазначене свідчить про високий ступінь імплементації договірних документів ЄЕК. Україна є стороною 18 міжнародних договорів цієї організації, три з яких безпосередньо стосуються

³United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

митної справи, а саме: Митна конвенція, що стосується контейнерів 1972 р., Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 р. та Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах [26].

Крім того, слід також звернути увагу на діяльність Центру зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій (СЕФАКТ ООН)⁴, який функціонує у складі Комітету по розвитку торгівлі, промисловості та підприємництва ЄЕК ООН. Важливим аспектом функціонування зазначеного Центру є поліпшення спроможностей ділових організацій та адміністративних органів як в розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою у ефективному здійсненні операцій з обміну товарами та пов'язаних з ними послугами. Діяльність Центру сфокусована на спрощенні національних та міжнародних торговельних операцій через спрощення та гармонізацію процесів, процедур та потоків інформації, що забезпечує поживлення міжнародної торгівлі. В роботі СЕФАКТ ООН можуть брати участь країни-члени ООН, міжурядових організацій, а також неурядові організації. Наразі Центром розроблено серію документів, яка складається більш ніж з 30 рекомендацій та стандартів, які застосовують з метою спрощення та гармонізації торговельних процедур та потоків інформації. Деякі з розроблених документів на сьогодні мають статус міжнародних стандартів Міжнародної організації зі стандартизації (ISO).

Центром розроблено рекомендації спрямовані на уніфікацію формату торговельної інформації, що передається між учасниками торговельної операції та може представлятися митним органам. Зокрема, Рекомендацією №1 «Формуляр-зразок Організації Об'єднаних Націй для зовнішньоторговельних документів» [65] наводяться рекомендовані бланки (форми) таких документів як рахунку-фактури, коносаменту, CIM, CMR, AirWaybill, сертифікату про походження товарів, митної декларації на товари тощо. У Рекомендації №33

⁴United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business(UN/CEFACT).

«Рекомендація та керівні принципи зі створення механізму «Єдине вікно» [72], викладено принципи створення та функціонування контролюючих органів при здійсненні контролю товарів на державному кордоні за принципом «Єдине вікно». В якості механізму реалізації концепції в зазначеній рекомендації пропонується три основні моделі: єдиний орган, який отримує інформацію в паперовій або електронній формі, розповсюджує її серед відповідних державних органів та координує заходи контролю, єдина автоматизована система для збору та розповсюдження інформації, в рамках якої інтегровані процеси електронного збору, використання, зберігання та розповсюдження даних, що стосуються зовнішньоторговельних операцій, та автоматизована інформаційно-операційна система, за допомогою якої учасник зовнішньоекономічної операції може надати дані торговельної операції в електронному форматі відповідним державним органам для обробки. Крім того, до результатів діяльності СЕФАКТ ООН можна віднести: ebXML⁵, UN/EDIFACT (електронний обмін даними в управлінні, торгівлі та на транспорті, який прийнято в рамках ООН, складається з набору узгоджених на міжнародному рівні стандартів, каталогів та керівництва для електронного обміну даними).

Разом з тим, слід зазначити, що дослідження та висновки СЕФАКТ ООН стосовно торговельних операцій є лише рекомендаціями для країн-учасниць і не носять обов'язкового характеру для них, не дивлячись на мету їх проведення. Слід констатувати, що на сьогодні в Україні недостатній ступінь запровадження рекомендацій СЕФАКТ ООН, що є перешкодою для оперативного аналізу зовнішньоекономічної документації.

Важливим компонентом для розвитку зовнішньоторговельних взаємин сучасної України є її регіональне співробітництво в галузі організації та удосконалення митної справи. Наразі, вказуючи на посилення регіональної

⁵ Програмна система B2B всесвітнього масштабу інтеграції бізнесу. Під терміном B2B розуміється системи електронної комерції, або системи електронної торгівлі – програмно-апаратні комплекси, які є інструментами для здійснення торговельно-закупівельної діяльності в мережі Інтернет.

складової в виході України із кризи, доцільно сфокусувати увагу на тих існуючих механізмах регіональної співпраці, реалізація яких має сприяти вирішенню окресленого завдання. Так, Україна може активізувати свою участь у діяльності Ради керівників митних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав⁶ (РКМС), яку було створено у 1993 році. РКМС є постійно діючим органом галузевого співробітництва СНД та забезпечує функції координації взаємодії митних служб держав-учасниць СНД в галузі митної справи та митної політики. Основними напрямками діяльності РКМС є визначення пріоритетних напрямків у галузі митної справи держав-учасниць СНД, сприяння зближенню та гармонізації митного законодавства держав-учасниць СНД, координація практичної взаємодії митних та інших національних органів держав-учасниць СНД, сприяння реалізації прийнятих міждержавних та міжурядових рішень в галузі митної справи. Найбільш дієвим інструментом зазначеної організації є міжурядова багатостороння Угода про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах 1994 р. [79], укладання якої позитивно вплинуло на вирішення таких завдань як: боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, попередження незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, зброї, культурних цінностей, ефективного застосування митного тарифу, митний контроль імпорту та експорту товарів [41]. Більшість рішень РКМС носять рекомендаційний характер та не мають статусу міжнародних договорів України, тобто не є обов'язковими.

Разом з тим, слід зазначити, що членство України у РКМС з одночасною участю у ВМО має певні суперечності через те, що одним з головних завдань вказаних інститутів є гармонізація та зближення митних законодавств держав-членів. Якщо бачення та відповідні рекомендації РКМС щодо подальшого

⁶Співдружність Незалежних Держав створена у 1991 році. До складу зазначеної організації входять 11 колишніх республік Радянського Союзу (крім Литви, Латвії, Естонії. Грузія вийшла з співдружності 2009 році. Туркменістан є асоційованим членом СНД. Україна не ратифікувала Статут Співдружності і де-юре не є державою-учасницею СНД).

розвитку митних служб країн-учасниць співпадає з баченням ВМО, то можна піддати сумніву доцільність існування РКМС як самостійного інституту. З іншого боку, якщо бачення Ради розвитку митних систем не відповідає стратегії ВМО, то необхідно визначити участь у якій серед зазначених організацій є пріоритетною для України. Враховуючи вищевикладене, виходячи з рекомендаційного характеру рішень РКМС, а також беручи до уваги членство України у профільній міжнародній організації, можемо зробити висновок, що участь України в діяльності РКМС може обмежуватись обговоренням актуальних питань двостороннього та багатостороннього співробітництва та обміном досвідом.

Розглядаючи потенціал регіонального співробітництва в галузі митної справи, слід також відзначити участь України в Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ (далі – ГУАМ). Зазначена організація була створена у 1999 р. Грузією, Україною, Азербайджаном та Молдовою (протягом 1999-2005 рр. в організацію входив Узбекистан). До основних цілей діяльності зазначеної організації відносяться: утвердження демократичних цінностей, забезпечення верховенства права та поваги прав людини, поглиблення європейської інтеграції для створення спільного простору, розширення економічного та гуманітарного співробітництва тощо. Співробітництво в галузі митної справи в рамках зазначеної організації має обмежений характер і здійснюється в рамках діяльності Робочої групи з питань боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та розповсюдженням наркотиків ГУАМ, на засіданнях якої Держмитслужба може брати участь в обговоренні питань, які стосуються міжнародного співробітництва у сфері боротьби з незаконним переміщенням зброї та розповсюдженням наркотиків. Враховуючи політичний підтекст створення вказаної організації, практична користь України від участі в діяльності зазначеної організації в галузі митної справи, на наш погляд, може обмежуватись обміном досвідом між країнами-учасницями.

На наш погляд, особливої уваги в контексті реалізації національних економічних інтересів сучасної України потребує функціонування митного

союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Російської Федерації в рамках Євразійського економічного співтовариства (ЄврАзЕС)⁷, сукупна частка торгівлі яких у зовнішній торгівлі України за I квартал 2010 року склала 36,78%. У 2006 р. було прийнято принципове рішення створення митного союзу трьома готовими до цього державами ЄврАзЕС – Росією, Білоруссю та Казахстаном. Зазначені держави у 2007 р. підписали Договір про створення єдиної митної території та формуванні митного союзу [9]. Слід зазначити, що формування митного союзу відбувається за схемою формування ЄС. Так, у 2009 р. був підписаний Договір про Митний кодекс митного союзу [10], ратифікація якого стала причиною трансформації правового поля митної справи країн-учасниць. При цьому, формування митного союзу не може обмежуватись виключно гармонізацією основних законів з питань митної справи та митних тарифів країн [15]. Сфера державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності також включає, зокрема, валютний контроль, заходи нетарифного регулювання, узгодження яких на момент прийняття митного кодексу тривало. Відмінністю зазначеного митного союзу від ЄС є необхідність додаткової імплементації правових актів Комісії митного союзу та Міждержавної Ради, що в подальшому може стати на заваді ефективному функціонуванню митного союзу через складність оперативного прийняття та реалізації необхідних рішень, обов'язкових для країн-членів.

Крім того, під час формування митного союзу, країни-учасниці зіткнулися з низкою труднощів. Так, на момент набрання чинності Митним кодексом митного союзу у 2010 р., Республіка Білорусь не ратифікувала зазначений документ, та де-юре не ввійшла до єдиної митної території митного союзу. В свою чергу, Росія ратифікувала Митний кодекс, проте не прийняла необхідні закони, пов'язані з імплементацією цього документу. Крім цього,

⁷ ЄврАзЕС – міжнародна економічна організація (створена 2001 р.), що наділена функціями, які пов'язані з формуванням спільних зовнішніх митних кордонів держав-учасниць (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Росія, Таджикистан та Узбекистан), розробкою єдиної зовнішньоекономічної політики, тарифів, цін та інших складових функціонування спільного ринку.

залишилась низка невирішених питань функціонування митного союзу, насамперед відмова Росії скасувати експортне мито на нафту та нафтопродукти, що експортуються до Республіки Білорусь. Республіка Білорусь відмовилась уніфікувати ставки ввізного мита на легкові автомобілі, що були у використанні, та окремі види літаків із союзним Єдиним митним тарифом. Слід також зазначити, що формування митного тарифу по відношенню до товарів, що походять з третіх країн, також не було завершено. По 400 торговельним позиціям Казахстан отримав відстрочку до 2011-2014 рр., для фармацевтичної продукції перехідний період встановлений до 2015 р., а для цукру-сирцю з тростини – до 2019 р. Незважаючи на зазначені проблемні питання країни-учасниці митного союзу вже у 2012 р. вирішили перейти до наступного етапу інтеграції – єдиного економічного простору [10].

Останні роки активно обговорюється можлива участь України у зазначеному митному союзі. Разом з тим, слід наголосити, що з моменту набуття членства у СОТ, Україна взяла на себе зобов'язання щодо встановлення ставок ввізного та вивізного мита. В свою чергу, в основі єдиного митного тарифу вказаного митного союзу лежать ставки ввізного мита, які застосовує Російська Федерація, яка до того ж не є членом СОТ. Рівень єдиного митного тарифу митного союзу значно перевищує український середньозважений імпорнтний тариф. При можливому формуванні митного союзу із вказаними країнами, Україні необхідно уніфікувати ставки мита відповідно до рішень Комісії митного союзу, що очевидно суперечитиме раніше взятим Україною зобов'язанням перед СОТ.

Хоча система ГАТТ/СОТ дозволяє створення митних союзів і зон вільної торгівлі, разом з тим чітко вказується критерій: їх утворення не повинне призвести до створення додаткових обмежень на шляху розвитку вільної торгівлі, при цьому країни при створенні економічних інтеграційних блоків мають керуватися визначеними ГАТТ/СОТ правилами [19, 73].

Україна на сьогодні знаходиться у стадії пошуку моделі системних змін, шляхи яких не завжди узгоджені всередині держави і можуть змінюватись в

залежності, в тому числі, від політичної кон'юнктури. Враховуючи це, а також суперечливий позитивний економічний ефект від інтеграції країн з перехідною економікою вважаємо, що участі України у митному союзі Росії, Білорусі та Казахстану потребує додаткового дослідження, та, більш того, може стати порушенням міжнародних зобов'язань України при вступі до СОТ.

При аналізі основних міжнародних договорів з питань митної справи, на наш погляд, необхідно перш за все виходити з елемента митної справи, який цим договором регулюється (Рис. 1.4). Детальний аналіз положень міжнародних договорів України наведений у **Додатку Д**.

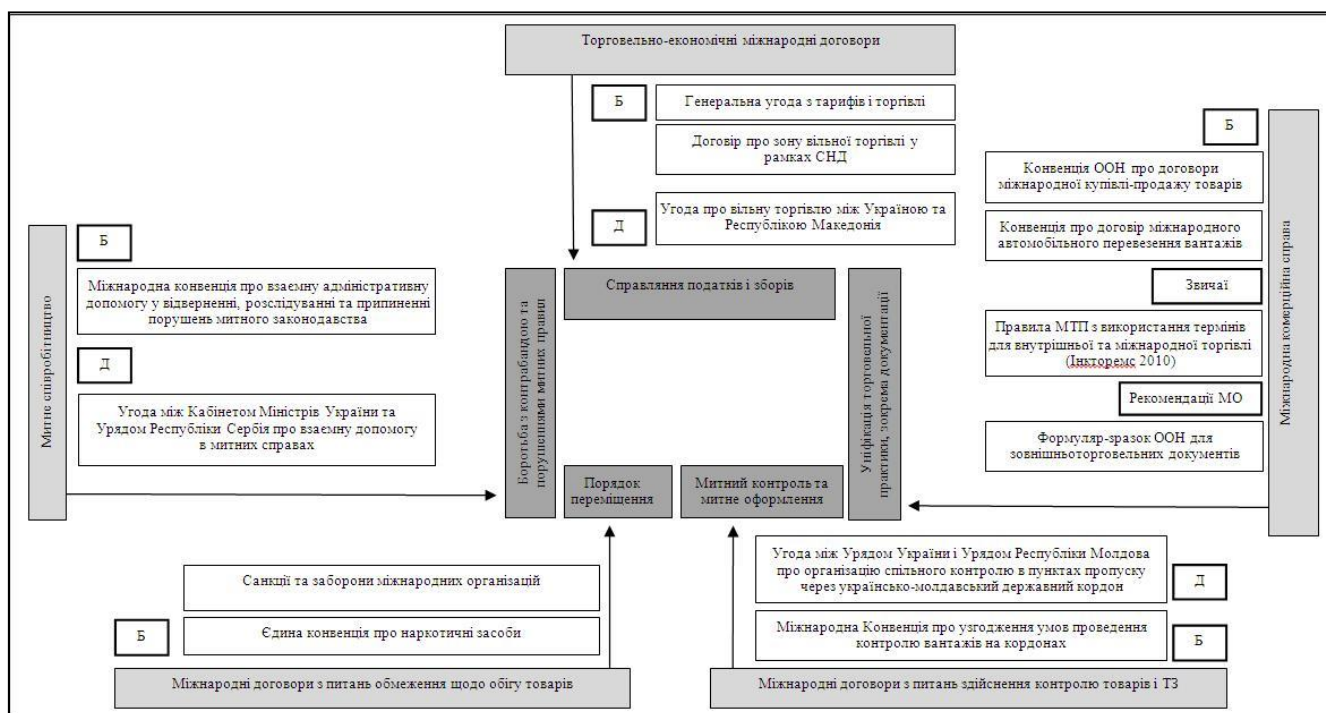


Рис. 1.4. Система міжнародних договорів, що стосуються здійснення митної справи

Кожен з вищерозглянутих міжнародних договорів стосується лише однієї або декількох елементів митної справи. Разом з тим, Кіотська конвенція охоплює митну справу в цілому та визначає загальний порядок та правила до здійснення митного контролю, оформлення, справляння податків і зборів, організації боротьби з митними правопорушеннями. Імплементация положень зазначеного міжнародного договору повинно стати головним, на наше

переконання, пріоритетом комплексної модернізації митної справи в Україні, оскільки повністю враховує світовий досвід в організації митної справи.

Головною метою Кіотської конвенції є усунення розбіжностей у митних правилах і процедурах різних країн, що можуть перешкоджати міжнародній торгівлі. Разом з тим, недоліком цього міжнародного договору є відсутність визначення базових для нього понять «митні правила» та «митні процедури», що при тлумаченні його положень може викликати певні труднощі. Крім того, порядок реалізації положень Кіотської конвенції має визначатися кожною країною окремо, що в свою чергу може стати перепорою на шляху досягнення головної мети конвенції.

Кіотської конвенції скалатається з трьох частин: адміністративної (питання приєднання до Конвенції, набуття нею чинності тощо), загальної (Загальний додаток – визначає систему положень, що застосовуються до всіх митних процедур та правил) та спеціальної (10 Спеціальних додатків, які стосуються однієї або декількох митних процедур: митні режими, визначення країни походження). Держава, що приєднується до Конвенції, обов'язково повинна прийняти Загальний додаток. Разом з тим, при приєднанні до Конвенції держава має право обрати ті спеціальні додатки або їх розділи до яких вона приєднуватись не буде. Вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що, крім України, лише Уганда, Зімбабве та Єгипет приєдналися до всіх спеціальних додатків. Крім того, країни-члени Європейського Союзу не прийняли жодного спеціального додатку, а такі країни ЄС, як Румунія та Мальта взагалі не приєдналися до Конвенції. Перш за все, на наш погляд, це пов'язано з небажанням брати на себе зобов'язання по уніфікації митних режимів відповідно до спеціальних додатків Кіотської конвенції, по-друге, прийняття конвенції в цілому потребує залучення великої кількості ресурсів з метою опрацювання змін у законодавстві, прогнозування впливу таких змін на економіку, а також апробації їх можливих змін на практиці.

У Загальному додатку визначаються поняття та їх тлумачення, принципи та правила здійснення митного оформлення та інших формальностей, гарантії,

процедури митного контролю, правила справляння мит та податків. Особливий наголос в рамках конвенції робиться на застосуванні митними органами інформаційних технологій, базові принципи якого викладені у Загальному додатку. Іншими словами в Загальному додатку описано основні елементи митної справи – пропуск товарів і транспортних засобів через митний кордон, їх митне оформлення та митний контроль, справляння податків і зборів та інші процедурні (оскарження рішень митних органів) та технічні (застосування ІТ) аспекти здійснення митної справи, які застосовуватимуться не залежно від митного режиму, засобу або способу переміщення товарів і транспортних засобів.

Спеціальні додатки визначають систему положень, що застосовуються до одного чи декількох митних режимів або митних правил.

Структурними одиницями Кіотської Конвенції є правила, які в залежності від обов'язковості та порядку набрання чинності класифікуються на:

- стандартні правила (СП) – обов'язкові норми, що спрямовані на гармонізацію та спрощення митних процедур. Повинні бути імплементовані протягом 3 років після набрання Конвенцією чинності.

- стандартні правила з перехідним терміном (СППТ) – стандартні правила, для застосування яких дозволяється більш тривалий час (5 років).

- рекомендовані правила (РП) – це норми, які сприяють гармонізації та спрощенню, але визначені як необов'язкові. Якщо країна приймає РП, то повинна їх імплементувати протягом 3 років після набрання Конвенцією чинності.

Аналізуючи основну категорію митної справи – «митний контроль» – в контексті Кіотської конвенції можна констатувати, що основним принципом здійснення митного контролю має стати його обмеження мінімумом, необхідним для досягнення цілей (дотримання митного законодавства), та його здійснення на основі вибіркості при максимально можливому використанні

методів управління ризиками [17]. Організація митного контролю на такому принципі дозволить митній службі:

- зосередити увагу на областях підвищеного ризику і тим самим більш ефективно використовувати свої ресурси;
- підвищити можливість виявлення митних правопорушень, а також учасників ЗЕД та пасажирів, які недотримуються законодавства;
- надати сумлінним учасникам ЗЕД і пасажирам більш сприятливі умови;
- прискорити торгівлю.

Серед положень Кіотської конвенції, які поки не знайшли відображення у національному законодавстві України, умовно можна виділити три основні елементи які спрямовані одночасно на спрощення та забезпечення належного контролю за зовнішньою торгівлею товарами – це електронне декларування, застосування системи аналізу та управління ризиками при здійсненні митного контролю та митний контроль на основі методів аудиту.

Необхідно відмітити, що у 2005 р. ВМО, усвідомлюючи необхідність посилення країнами національної безпеки, було прийнято Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі [71]. Метою підготовки Рамкових стандартів стало запровадження міжнародних стандартів безпеки, уніфікованих вимог до необхідної для митного оформлення інформації та розширення можливостей застосування автоматизованих інформаційних систем для цілей полегшення міжнародної торгівлі. Безумовно, Рамкові стандарти повністю корелюються з положеннями Кіотської конвенції та є одним із механізмів її реалізації. Базовими принципами контролю визначаються наступні:

Основною формою митного контролю визначається контроль, на основі методів аудиту, тобто основний акцент у здійсненні митного контролю переноситься з моменту переміщення та декларування товарів на внутрішній контроль учасників зовнішньої торгівлі. Це дає змогу митній службі упоратись з ростом міжнародної торгівлі в умовах обмеженості ресурсів, а також необхідності створення більш сприятливих умов для торгівлі.

Управління ризикам повинно стати невід'ємною складовою організації митного контролю, на якому базуватиметься принцип вибіркової контролю.

Фактором сприяння торгівлі визначається співробітництво митних органів та учасників зовнішньої торгівлі, що дозволяє митним органами відслідковувати змін, що відбуваються в комерційній практиці, та є джерелом інформації для оцінки та перевірки корупційних ризиків.

Фактором, що забезпечує додержання митного законодавства, повинна стати взаємна адміністративна допомога між митними службами різних країн. Це дозволить сформуванню в умовах глобалізації торгівлі, ринків та шахрайства основу для розвитку концепції «безперервного потоку інформації» в умовах міжнародної торгівлі.

Інтенсифікація застосування митними органами інформаційних технологій під час митного оформлення надасть змогу підвищити ефективність контролю та створить сприятливі умови для торгівлі.

Таким чином, імплементація положень Кіотської конвенції та Рамкових стандартів в національну практику повинно стати передумовою трансформації митної справи у ефективний механізм забезпечення митної політики, який здатний зберегти та посилити конкурентні переваги та забезпечити на гідному рівні виконання завдань, покладених на митну службу України.

Цілеспрямована модернізація будь-яких процесів, на наш погляд, повинна відбуватись за умови недостатньої ефективності функціонування або організації таких процесів. Таким чином, розгляду конкретних заходів модернізації митної справи в Україні повинно передувати дослідження інституційно-організаційного механізму здійснення митної справи, що дозволить вивити переваги та недоліки організації, притаманні сучасній митній системі України.

Висновки до розділу I

Митна справа є складовою системи державного регулювання у сфері ЗЕД, механізмом реалізації митної політики. Сутнісними елементами митної справи є порядок переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України, здійснення їх митного контролю та митного оформлення, справляння митних платежів та боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил. Функціональні зв'язки елементів митної справи полягають у їх взаємообумовленості – можливості здійснення будь-якої складової митної справи виключно за умови належного виконання інших складових.

Інституційне середовище митної справи складається з інституційно-правової, інституційно-організаційної та організаційно-економічної сфер. У рамках інституційно-правової сфери формується морально-правове поле здійснення митної справи. У свою чергу, розподіл компетенції щодо реалізації митної справи між конкретними суб'єктами її здійснення, а також створення таких суб'єктів і принципи їх взаємодії визначаються у рамках інституційно-організаційної сфери. У межах організаційно-економічної сфери митної справи відбувається формування дохідної частини державного бюджету та розподіл видатків держави на інституційно-організаційну та інституційно-правову сфери.

Найбільш сучасним та комплексним міжнародним договором, яким регламентується митна справа, є Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур, тобто Кіотська конвенція. Положеннями Кіотської конвенції регламентовані стандарти для законодавств країн-членів у сфері декларування товарів, здійснення їх митного контролю, оформлення, справляння митних платежів, митних режимів, провадження у справах про порушення митного законодавства тощо. Порівняння норм національного законодавства та Кіотської конвенції виявило суттєві невідповідності, що стосуються, зокрема, функціонування митних режимів, застосування системи управління ризиками, здійснення пост-аудиту, прав декларанта, комунікацій митних органів і учасників зовнішньоекономічної операції тощо.

РОЗДІЛ II

АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ І ВИЗНАЧЕННЯ РИЗИКІВ В МИТНІЙ СПРАВІ УКРАЇНИ

2.1 Електронне декларування, як головний механізм управління ризиками в митній справі

Стратегія розвитку суспільства в світі однозначно засвідчує, що перемоги досягають ті структури, які накопичують та вміло розпоряджаються наявною інформацією. Збір і обробка великих об'ємів інформації, на теперішній час, можливі тільки з застосуванням інформаційних технологій, які реалізуються шляхом створення комплексних систем.

Розглянемо спочатку систему електронного декларування, адже подання ВМД в електронному вигляді створює передумови для оперативного обміну інформацією, що міститься у ВМД, обробки даної інформації, створення баз даних з того чи іншого питання, аналітичних матеріалів, ведення митної статистики тощо. В кінцевому рахунку, окрім вищезазначеного, подання ВМД в електронному варіанті сприяє наближенню митних процедур в Україні до європейських та світових стандартів, а також розвитку зовнішньої торгівлі.

Розглядаючи концептуальні основи розвитку митної служби України, науковці зазначають, що «Митниця стає інформаційною системою з реєстрації руху товарів і людей» [25, с.10]. У зв'язку з цим, одними з основних є завдання щодо удосконалення організації й управління в митній службі, перехід до безконтактної митниці (до системи електронної обробки інформації), застосування новітніх інформаційних технологій тощо.

Так, на території Європейського союзу функціонує система «DELTA», яка призначена для електронного розмитнення вантажів від їх представлення до випуску у вільний обіг без оформлення паперових екземплярів ВМД. Ця програма пройшла випробування в окремих підрозділах митної системи Франції і тепер експлуатується на всій території Євросоюзу [82]. Велика

робота в цьому напрямку ведеться також у наших північних сусідів – Російській Федерації.

Реалізація процедури електронного декларування товарів в Україні дозволить сформуванню необхідні умови для застосування інформаційних технологій на якісно новому рівні й забезпечить запровадження електронного документообігу між митними органами та суб'єктами ЗЕД із використанням механізму електронного цифрового підпису. Крім того, подання ВМД в електронній формі сприятиме реалізації єдиного алгоритму автоматизованої обробки інформації, що міститься в ВМД із здійсненням форматно-логічного контролю, аналізу заходів державного регулювання, аналізу ризиків і видання різноманітних застережень для посадових осіб митних органів.

Для запровадження в життя вищезазначеного, у новій редакції Митного кодексу України, який розміщено на офіційному сайті Держмитслужби, пропонується на нормативному рівні закріпити можливість подання ВМД в електронному вигляді, для чого ч. 1 ст. 103, що регламентує процедуру декларування, доповнено словами «Допускається подання митної декларації електронним способом». В ч.2 даної статті також пропонується закріпити необхідність «у разі застосування автоматизованого митного оформлення, формат митних декларацій, що подаються електронним способом, базується на міжнародних стандартах електронного обміну даними...». Крім цього, пропонується ще низка змін направлених на створення правового підґрунтя для роботи з інформацією в електронному вигляді.

Розглянемо більш детально процес запровадження електронного декларування.

Необхідно зазначити, що питанню інформаційного забезпечення органів державної влади приділялась увага ще у Концепції адміністративної реформи, в якій проводилась паралель між якісним інформаційним забезпеченням органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління [Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ

Президента України №810/98 від 22 липня 1998р]. Концепція, зокрема передбачала:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів та стандартів інформатизації державного управління;
- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій в сфері державного управління;
- організацію міжнародного співробітництва у галузі обміну інформацією щодо державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту.

Тобто, можна сказати, що Концепція створювала технічні та правові передумови впровадження в системі митних органів електронного декларування, але, на жаль, можна погодитися з І.О. Бондаренко, вищезазначені положення Концепції з питання інформаційного забезпечення, так і залишилися поза увагою науковців і органів державної влади [4, с.52].

На сьогоднішній день, визначення підприємств, які можуть здійснювати декларування з використанням ЕВМД, проводиться відповідно до Наказу Державної митної служби «Про затвердження Порядку визначення підприємств, до товарів яких може застосовуватись процедура електронного декларування» [56]. Відповідно до цього Наказу розроблено програмне забезпечення, яке дозволяє вести в ЄАІС Реєстр підприємств, до товарів яких може застосовуватись процедура електронного декларування. Для включення в Реєстр підприємство повинно відповідати наступним критеріям:

– посадові особи підприємства не притягувалися до кримінальної відповідальності за вчинення контрабанди або до адміністративної відповідальності за вчинення порушення митних правил, або з дня накладення останнього стягнення на посадову особу такого підприємства минув рік;

– підприємство провадить зовнішньоекономічну діяльність, пов'язану з переміщенням товарів через митний кордон України, протягом принаймні одного року, що передує моменту здійснення оцінки підприємства;

– підприємством укладено договір з Державною митною службою України про надання посадовим особам митних органів права безперешкодного доступу до фінансових і банківських документів підприємства, що стосуються переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, після закінчення митних процедур і пропуску товарів і транспортних засобів через митний кордон України;

– до підприємства не застосовано спеціальних санкцій, передбачених статтею 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [61]:

– накладено штраф, за порушення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог законодавства України;

– застосування індивідуального режиму ліцензування;

– тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності.

Для включення до Реєстру підприємство подає заявку до митниці, у зоні діяльності якої воно розташоване. Заявка розглядається митним органом на протязі 15 днів після чого формується Подання митного органу до ДМСУ, яка протягом 15 днів приймає рішення про включення до Реєстру або відмовляє з письмовим обґрунтуванням причини. Включення до Реєстру здійснює Регіональна інформаційна митниця на підставі наказу ДМСУ.

Тобто, як бачимо, відбувається розширення кола суб'єктів, які можуть здійснювати декларування з використанням електронної вантажної митної декларації, але необхідно зауважити, що вимога укласти договір з Держмитслужбою про надання посадовим особам митних органів права безперешкодного доступу до фінансових та банківських документів, що

стосуються переміщення товарів і транспортних засобів є такою, що не сприяє більш широкому впровадженню електронного декларування.

Для організації декларування товарів і транспортних засобів у електронній формі митний орган доводить до відома декларанта вимоги до апаратних, системних, мережевих і телекомунікаційних засобів, програмного забезпечення, засобів захисту інформації, необхідні для організації підсистеми декларанта і забезпечення інтерфейсу з підсистемою митного органу, а також передає декларанту для встановлення програмне забезпечення, експлуатаційну документацію для організації взаємодії підсистеми декларанта з підсистемою митного органу.

Декларант, в свою чергу, призначає відповідальних осіб за здійснення електронного обміну даними з митним органом з обов'язковим представленням документів, що підтверджують призначення й повноваження зазначених осіб. Декларант самостійно встановлює необхідні апаратні, системні, мережеві і телекомунікаційні засоби, програмне забезпечення, засоби захисту інформації відповідно до рекомендацій митного органу.

Не зважаючи на те, що декларування відбувається в електронній формі, митні органи мають право вимагати у суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності паперові примірники документів, необхідних для митних цілей. Відповідно до Порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, які декларуються з поданням ВМД в електронному вигляді [Про затвердження порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, які декларуються з поданням], митні органи можуть вимагати паперові примірники документів, що підтверджують заявлені в ЕВМД відомості, а також інші документи, необхідні для здійснення митного контролю та митного оформлення у випадках:

– за результатами аналізу ЕВМД із застосуванням автоматизованої системи аналізу та управління ризиками передбачено необхідність перевірки паперових носіїв інформації;

- в ході перевірки митної декларації виникла необхідність здійснення запиту до інших структурних підрозділів митного органу;
- посадовою особою митного органу прийнято рішення про необхідність проведення митного огляду товарів;
- виявлено ознаки злочину або порушення митних правил;
- законодавством України встановлено обов'язкове проставляння під час здійснення митних процедур відміток митного органу на документах, що використовуються при митному оформленні (облік квот за експортними або імпорнтними ліцензіями тощо).

Таким чином, як бачимо, не зважаючи на прагнення до широкого запровадження електронного декларування, митні органи самі створюють передумови, які гальмують цей процес. Адже, мало того, що необхідно понести певні матеріальні затрати на виконання технічних та програмних вимог митних органів, призначити відповідальну особу (працю якої необхідно оплачувати), надати доступ до фінансових та банківських документів, що стосуються переміщуваних товарів і транспортних засобів, так посадова особа митного органу може у будь-який момент затребувати паперові примірники документів, що зводить усі вигоди від запровадження електронного декларування нанівець.

Саме вищезазначеним, на нашу думку, пояснюється обмеженість застосування електронного декларування, а в підтвердження розглянемо позитивний досвід організації подання електронної звітності до податкових органів, що регулюється Інструкцією «З підготовки та подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку»[64].

Відповідно до даної інструкції, податкові документи в електронному вигляді з обов'язковими реквізитами, подані відповідно до інструкції, згідно з законодавством, є оригіналами, мають юридичну силу, повинні зберігатись та можуть використовуватись під час судового або досудового вирішення спорів. Крім того, у п.5 закріплено, що у разі подання податкового документа в електронному вигляді, платник податків має право не подавати податкові документи на паперових носіях.

Також в договорі (який укладається між органами податкової служби і платниками податків) не містяться норми, які ставили б платників податків, які не користуються електронною звітністю, в невідне становище відносно платників податків, які використовують електронну звітність. Договір лише надає Платнику податків можливість, а не зобов'язує його подавати до ДПС податкові документи в електронному вигляді.

Згідно Тимчасових правил, ЕВМД може застосовуватися якщо:

- товари і транспортні засоби вивозяться за контрактами, які передбачають оплату таких товарів і транспортних засобів виключно в грошовій формі;

- визначення митної вартості товарів і транспортних засобів здійснюється за ціною договору щодо товарів і транспортних засобів, які експортуються;

- експортуються товари власного виробництва;

- всі необхідні для митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів документи можуть бути представлені в електронному вигляді.

За відсутності четвертої умови митний орган наступного робочого дня повідомляє декларанта про скасування реєстрації ЕВМД і пропонує подати нову декларацію, або підтверджує можливість подання паперових примірників документів, необхідних для здійснення митного контролю та митного оформлення у той же день.

ЕВМД не може застосовуватись, якщо:

- при експорті (вивезенні) товарів і транспортних засобів застосовуються заходи нетарифного регулювання (квотування, ліцензування, сертифікація);

- керівники та інші працівники підприємства-експортера, що бере участь у експерименті, протягом двох років, що передують моменту проведення експерименту, порушували законодавство України з питань митної справи під час виконання ними трудових обов'язків.

Структурно інформаційна система, яка забезпечує здійснення декларування в електронній формі, складається з двох підсистем:

- підсистеми митного органу;
- підсистеми декларанта.

Взаємодія двох підсистем (декларанта та митного органу) здійснюється відповідно до Опису технології обміну повідомленнями під час проведення експерименту з електронного декларування [66]. Зазначена технологія передбачає, що сформована ЕВМД засобами електронної пошти (за допомогою поштового клієнтського програмного забезпечення Outlook Express, The Bat!, Eudora Pro тощо) надсилається на адресу поштової скриньки пункту митного оформлення, що зареєстрована на поштовому сервері митниці організованому на базі сервера групової роботи Lotus Domino. Програма автоматичного прийому повідомлень, яка знаходиться в пункті митного оформлення, отримує з поштового сервера митниці надіслану учасником ЗЕД електронну декларацію, здійснює передбачені роботи щодо перевірки правильності її заповнення у відповідності до алгоритмному форматно-логічного контролю та заносить до бази даних пункту митного оформлення необхідні дані.

Розглянемо більш детально роботу вищезазначених автоматизованих підсистем, за допомогою яких здійснюється електронне декларування.

Підсистема декларанта виконує такі основні функції:

- формування ВТТ (відомості про товари та транспортні засоби);
- форматний контроль ВТТ;
- формування та імпорт з програмного забезпечення, яким користуються декларанти, ЕВМД;
- форматно-логічний контроль (ФЛК) відповідності підготовлених (імпортованих) ЕВМД структурі й формату даних, які використовуються в Держмитслужбі;
- накладання ЕЦП на ЕВМД;
- передавання ЕВМД та інших необхідних відомостей до пункту митного оформлення;

– перевірка ЕЦП на електронних повідомленнях, отриманих від митного органу.

Підсистема митного органу включає:

– вузол обробки інформації (пункт митного оформлення), у базі даних якого містяться отримані від декларанта відомості, необхідні для митних цілей;

– автоматизовані робочі місця митного оформлення і митного контролю, оснащені спеціальними програмними засобами.

Вузол обробки інформації митного органу виконує такі основні функції:

- прийняття ЕВМД з програмних засобів АІС;
- передавання ЕВМД програмними засобами АІС;
- контроль наявності всіх ВТТ, необхідних для митного оформлення;
- ФЛК відповідності ЕВМД структурі й формату даних, визначених Держмитслужбою України;
- формування протоколів прийняття електронних копій та проходження необхідних видів контролю;
- збереження прийнятих відомостей, оформлених ЕВМД, що відносяться до них, виключивши можливість будь-яких змін;
- відображення ЕВМД й екранних форм ВТТ з урахуванням відповідності розташування і змісту реквізитів екранних форм ВТТ розташуванню реквізитів вихідних документів;
- здійснення зв'язку з базами даних нормативно-довідкової інформації і нормативно-правових актів Держмитслужби України тощо.

Автоматизовані робочі місця митного контролю і митного оформлення (АРМ МКМО), оснащені спеціальними програмними засобами і використовуються уповноваженими посадовими особами митного органу під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів.

У разі успішного проходження ФЛК вузол обробки інформації митного органу реєструє ЕВМД з присвоєнням їй унікального номеру а для декларанта

формується повідомлення, яке містить зазначений номер або перелік помилок у разі неуспішного проходження ФЛК.

Після завершення митного оформлення і прийняття рішення про випуск товарів і транспортних засобів відповідно до заявленого митного режиму, уповноважена особа митного органу проставляє відповідні відмітки в ЕВМД за допомогою АРМ МКМО та передає ЕВМД у вузол обробки інформації митного органу і за допомогою програмних засобів вузла обробки інформації підтверджує завершення митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів за допомогою ЕЦП. Інформація, що міститься в ЕВМД зберігається у вузлі обробки інформації митного органу без права внесення змін до неї.

Пропуск товарів і транспортних засобів через митний кордон України здійснюється на підставі оформленої ЕВМД, при цьому у справах митного органу, який здійснив пропуск, залишається роздрукована посадова особа цього митного органу ВМД. У графі “А” основного аркуша ВМД посадова особа, яка здійснила пропуск товарів і транспортних засобів, проставляє відбиток особистої номерної печатки, особистий підпис і вчиняє запис “Електронне декларування”.

З метою подальшого впровадження електронного декларування товарів, Держмитслужбою було затверджено Концепцію створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів [52], в якій описано суть процедури електронного декларування, мінімальні вимоги до програмно-інформаційних комплексів, які задіяні під час функціонування системи електронного декларування, а також окреслено першочергові заходи, які необхідно здійснити для запровадження електронного декларування. Зазначені заходи розділені на нормативні, технічні, організаційні. До нормативних заходів відносять:

- розробку та затвердження єдиного порядку прийняття та обробки вантажних митних декларацій, поданих в електронному вигляді, та надання декларантові протоколу про результати контролю в митному органі;

- розробку та затвердження типових схем направлення електронних повідомлень до ЄАІС Держмитслужби;
- розробку та затвердження системи форматно-логічного контролю електронної копії вантажної митної декларації;
- розробка та затвердження системи аналізу заходів державного регулювання;
- розробку та затвердження системи аналізу та управління ризиками під час здійснення електронного декларування;
- впровадження системи перевірки обліку та звітності товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України.

До технічних заходів відносять:

- вдосконалення програмно-інформаційного комплексу «Інспектор 2006»;
- технічна реалізація вибраної схеми направлення електронних повідомлень;
- розробка та вдосконалення програмного забезпечення, необхідного декларантам для здійснення електронного декларування.

До організаційних заходів відносять:

- створення власного центру сертифікації ключів, який буде використовуватися як для системи електронного декларування, так і системи електронного документообігу в цілому;
- організація робочих місць в митних органах України для роботи посадових осіб, уповноважених на здійснення митного контролю та митного оформлення товарів з використанням ВМД в електронному вигляді;
- укладення договірних відносин з підприємствами, які здійснюватимуть електронне декларування товарів.

На основі викладеного можна зазначити, що для подальшого поширення використання електронного декларування серед декларантів необхідно:

- спростити порядок включення декларантів до Реєстру підприємств, до товарів яких може застосовуватися процедура електронного декларування

шляхом скасування вимоги Наказу Держмитслужби №669 «Про затвердження Порядку визначення підприємств, до товарів яких може застосовуватись процедура електронного декларування», стосовно надання посадовим особам митних органів на договірній основі, права безперешкодного доступу до фінансових та банківських документів;

– нормативно закріпити в Наказі Держмитслужби № 800 «Про затвердження порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, які декларуються з поданням ВМД в електронному вигляді» норму наступного змісту « в разі подання ВМД в електронному вигляді і її прийнятті митним органом, що підтверджується відповідним повідомленням, декларант має право не подавати документи на паперових носіях».

Запровадження зазначених заходів направлених на поширення електронного декларування, дозволить здійснювати попередню обробку ВМД в автоматичному режимі без втручання посадових осіб митних органів, що в свою чергу мінімізує вплив суб'єктивних факторів під час здійснення митних процедур. Також, подання ВМД в електронному варіанті сприятиме здійсненню гармонізації митних процедур в Україні відповідно до міжнародних норм, а це – прискорення та спрощення процедури здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України.

2.2 Система аналізу ризиків

Розглянувши питання запровадження електронного декларування, як одного з елементів, покликаних сприяти спрощенню та гармонізації митних процедур відповідно до світових стандартів, шляхом переходу на якісно новий рівень роботи з інформацією за допомогою використання сучасних інформаційних технологій, які дозволяють швидко і якісно передавати, накопичувати та обробляти митну інформацію, з метою прийняття ефективних управлінських рішень, доцільним є розглянути організаційно-правові основи

роботи системи аналізу та управління ризиками в митних органах. Адже, подання ВМД в електронному варіанті дозволяє під час прийняття та опрацювання декларації, за допомогою системи управління ризиками, контролювати проведення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик вчинення порушення митного законодавства, дозволяючи основному потоку товарів і фізичних осіб досить вільно переміщуватись через митний кордон України, обмежуючись формами митного контролю достатніми для забезпечення дотримання законодавства України.

05.10.2010 р. Україна, відповідно до Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» [67] приєдналася до зазначеної конвенції. Відповідно до Додатку 2 до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, митний контроль повинен обмежуватися мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства і при застосуванні митного контролю повинна використовуватися система управління ризиками для визначення осіб та товарів, у тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, а також ступінь такої перевірки.

Одним із чотирьох елементів Рамкових стандартів ВТО є вимога «послідовно підходити до питань управління ризиками з метою вирішення питань безпеки» [11, с.10]. Окрім того, одним з стандартів, закріплених в Рамкових стандартах, є необхідність створення системи управління ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів, а також автоматизація зазначених систем.

Запровадження системи аналізу й селекції факторів ризику дало змогу митним органам:

- створити сприятливі умови для суб'єктів ЗЕД, які дотримуються законодавства України з питань митної справи;
- спростити та прискорити проведення процедур митного контролю та митного оформлення;

- збільшити ефективність роботи з попередження та припинення порушень митного законодавства України;
- зосередити увагу на пріоритетних напрямках роботи та більш ефективно використовувати наявні ресурси;
- об'єднати в єдину систему аналізу та керування ризиками всі функціональні підсистеми структурних підрозділів Держмитслужби України, сформувати їх єдине інформаційне забезпечення.

Цікавим у цьому напрямку вбачається досвід Литви, яка з одного боку є країною – колишнім членом СРСР, а з іншого – вже член Євросоюзу. А саме, заслуговує на увагу Структура управління ризиками (RMF), яка здатна створити умови для швидкого, прямого та безпечного обміну інформацією про ризики з метою забезпечення цільового відбору вантажів для митної перевірки та надання Єврокомісії можливості поширення інформації про загрози для всієї Євроспільноти. Реалізація проекту передбачає дві фази: перша – оновлення електронної форми інформації про ризики, пов'язане з урахуванням нових споживацьких потреб, що виникли під час застосування системи на практиці. Друга фаза дозволяє вдосконалити електронну передачу та управління загальними профілями ризиків Євросоюзу, які потребують обов'язкового контролю у кожній країні [3, с. 12].

Для впровадження в життя Концепції створення, впровадження та розвитку системи аналізу та керування ризиками в Держмитслужбі України розроблено програмно-інформаційний комплекс «Інспектор–2006» з імплементованим модулем автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (АСАУР). Основним завданням АСАУР є обробка відомостей занесених в електронних копіях ВМД та оцінка рівнів ризиків за заздалегідь сформованими критеріями (профілями ризику) [81, с.4-5].

Положення «Про систему аналізу й селекції ризику при визначенні окремих форм митного контролю» визначає порядок застосування системи аналізу й селекції ризиків, які можуть призвести до порушень законодавства з питань митної справи при здійсненні митних процедур. Положення дає

визначення основних понять, які використовуються при роботі зазначеної системи. Зазначимо основні поняття, які є необхідними для подальшого дослідження системи аналізу ризиків. Так, відповідно до Положення, ризик - імовірність недодержання законодавства України з питань митної справи. Ризики розділяють на два основні типи: виявлений та потенційний. Виявлений ризик – факт, відомий ризик, коли порушення законодавства України з питань митної справи вже відбулося і митні органи мають інформацію про даний факт, а потенційний ризик — ризик, який не виявив себе, але умови для його виникнення існують. Селекція ризиків – це, відповідно, розподіл ризиків за типами.

Товари, відповідно до даного Положення, також розділено на дві групи: товари групи «ризик» та товари групи «прикриття». Товари групи «ризик» — товари, які переміщуються через митний кордон України та відносно яких виявлені ризики або існують потенційні ризики. Товари групи «прикриття» — товари, що з достатнім ступенем імовірності можуть декларуватись замість товарів групи «ризик». Використовуючи зазначені категорії здійснюється аналіз ризиків – систематичне використання наявної у митних органах інформації для визначення причин і умов виникнення ризиків та їх ідентифікації та оцінки можливих наслідків недодержання законодавства України з питань митної справи.

Аналіз ризиків здійснюється з використанням індикаторів ризику, які представляють собою визначені критерії із заданими наперед параметрами, відхилення від яких дозволяє здійснювати відбір об'єкта контролю, а сукупність індикаторів ризику, які характеризують певну групу об'єктів, що підлягають аналізу і містять вказівки із застосуванням необхідних заходів мінімізації або запобігання ризику, представляє собою профіль ризику.

Одним з основних завдань задля вирішення якого створювалася система аналізу й управління ризиками (як видно з назви) – є управління ризиками. Управління ризиками полягає в систематичній роботі з розроблення та практичної реалізації заходів запобігання і мінімізації ризиків, методики оцінки

ефективності їх застосування, а також контролю за застосуванням митних процедур та безперервне оновлення, аналіз і перегляд наявної у митних органах інформації. До речі, заходи Державної митної служби України із запровадження системи аналізу та управління ризиками отримали високу оцінку експертів Місії Єврокомісії, як краща європейська практика [81, с.5].

В процесі здійснення аналізу ризику об'єктами для аналізу є:

– товари, що перебувають під митним контролем або випущені для вільного обігу на митну територію України, а також транспортні засоби, що використовуються для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України;

– інформація, що міститься в товаросупровідних документах і документах, що подаються до митного органу;

– документи, що підтверджують зміст зовнішньоекономічних операцій юридичних та фізичних осіб;

– документи, що підтверджують правомірність дій власника або уповноваженої ним особи відносно товару, що перебуває під митним контролем;

– діяльність митних брокерів, власників митних ліцензійних складів а також перевізників товарів;

– результати застосування форм митного контролю;

– митні органи України.

Відповідно до ст. 3 Положення «Про систему аналізу й селекції ризику при визначенні окремих форм митного контролю», всі можливі ризики розділено на групи – від «А» до «Е», в залежності від характеру ризику, і кожна група має свої підгрупи. Розглянемо їх у табл. 2.1.

Класифікація груп ризиків товарів

група	характеристика
група критеріїв ризику «А»	товари групи «ризик» (товари, щодо яких застосовуються високі адвалерні ставки ввізних мит, які підлягають сертифікації, санітарному, ветеринарному, радіаційному та іншим видам контролю або іншим обмеженням на здійснення зовнішньоекономічних операцій з ними тощо)
група критеріїв ризику «Б»	товари групи «прикриття» (які звільняються від сплати податків і зборів відповідно до законодавства України; об'єми ввезення яких за даними митної статистики України значно перевищують об'єми їх вивезення за даними митних статистик країн — контрагентів тощо)
група критеріїв ризику «В»	в основі характеру ризику лежить такий критерій, як країна походження товару (товари задекларовано з країни, з якою Україною укладено угоду про вільну торгівлю або є інформація щодо відсутності виробництва чи виробництво даного товару нехарактерне для певної країни)
група критеріїв ризику «Г»	контроль за митним оформленням (товари пред'явлено для митного оформлення в митний орган, відмінний від митного органу призначення зазначеного в документі контролю за доставкою товарів; завантаження транспортного засобу відмінне від установленого тощо)
група критеріїв ризику «Д»	митні платежі (податки та збори, що підлягають сплаті менші ніж згідно з розрахунками повинні бути)
група критеріїв ризику «Е»	особливості зовнішньоекономічної угоди (сторони зовнішньоекономічного договору є взаємозалежними або одну із сторін зареєстровано в офшорній зоні тощо)

Формування системи аналізу й селекції факторів ризику здійснюється на основі комплексного підходу, адже в цій роботі задіяні всі підрозділи митних органів, які здійснюють митний контроль і митне оформлення товарів – від структурних підрозділів Державної митної служби України до митниць і спеціалістів митних органів задіяних в процесі митного контролю та митного оформлення. За кожним із вищезазначених суб'єктів, згідно ст. 4 «Про систему аналізу й селекції ризику при визначені окремих форм митного контролю», закріплено групу критеріїв ризику, за опрацювання якої зазначений суб'єкт несе відповідальність, а узагальнення напрацювань, рекомендацій та висновків по кожній групі ризику для розроблення профілів ризику покладено на Департамент аналізу ризиків та аудиту Державної митної служби України.

На нормативному рівні діяльність митної служби з розроблення профілів ризику в частині створення організаційних умов формування, формалізації та

затвердження профілів ризиків регулюється Порядком розроблення профілів ризику [34].

Перш за все зазначимо, що профіль ризику (ПР) є елементом системи аналізу та управління ризиками (САУР). ПР можуть використовуватись як в електронному, як і в документальному вигляді. Основна мета створення та використання ПР – попередити інспектора про можливу наявність ризику порушення митного законодавства під час здійснення конкретної зовнішньоекономічної операції та дати інспекторові обов'язкову до виконання вказівку щодо застосування певних форм контролю.

Як ми вже зазначали, ПР формуються Департаментом аналізу ризиків та аудиту на основі пропозицій наданих відповідним митним органом чи спеціалізованою митною установою, організацією відповідно до Порядку «Взаємодії митних органів, спеціальних митних установ та організацій з Департаментом аналізу ризиків та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику» [34], а також п. 5 Положення «Про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначені окремих форм контролю». Зазначені пропозиції надсилаються щоквартально до 5-го числа місяця наступного за звітним електронною поштою до Департаменту аналізу ризиків та аудиту за встановленою формою і повинні містити інформацію про: сфери ризику; суть проблеми; чинники що спричинили виникнення ситуації та індикатори ризику за якими можна відстежувати ризик порушення та запобігати йому тощо. Після отримання пропозицій Департамент протягом місяця здійснює їх опрацювання і у разі прийняття рішення про недоцільність розроблення профілю ризику протягом 5-ти робочих днів мотивовано інформує про це ініціатора розроблення ПР. У разі прийняття рішення про доцільність розробки ПР Департамент протягом місяця розробляє ПР, погоджує його з ініціатором розробки та вносить на розгляд Експертної комісії.

Кожен профіль ризику повинен бути представленим у двох формах: паспорта ПР та програмного коду ПР. Паспорт ПР формується для документальних та електронних ПР і є документом для службового

користування (з наданням відповідного грифу). В ньому міститься інформація про дату розроблення ПР, дату з якої починає діяти зазначений ПР а також його унікальну стислу (не більше 100 символів) назву. В паспорті ПР міститься також його номер, який складається з коду групи критеріїв ризику (від «А» до «Е»), коду структурного підрозділу, який є ініціатором розробки ПР (відповідно до Додатку 5 до Порядку розроблення профілів ризику), двох останніх цифр року розробки ПР та його порядкового номера.

В паспорті зазначаються також і інші показники, які характеризують той чи інший профіль ризику, але вбачається доцільним, з практичної точки зору, зазначити ще такий показник, який міститься в кожному профілі ризику і є корисним в роботі, як прізвище, ім'я, по батькові, посада та номер телефону посадової особи Департаменту аналізу ризиків, яка уповноважена надавати інспектору роз'яснення щодо дії ПР.

Програмний код ПР, як форма ПР, формується тільки для електронних ПР і використовується для їх програмної реалізації й імплементується до модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (АСУАР). Програмний код ПР формується відповідним підрозділом Регіональної інформаційної митниці на підставі паспорта ПР наданого Департаментом аналізу ризиків та аудиту.

До кожного ПР, окрім іншого, також формується аналітична довідка за встановленою формою з метою врахування розглянутих у ПР проблем і для мінімізації ризику та вдосконалення митної справи. Зазначена довідка має 4 графи:

«Загроза. Суть проблеми» – описується суть проблеми та її поточний стан, за наявності наводяться статистика та аналітичні матеріали;

«Протиріччя. Причини виникнення ризику» - перелічуються чинники, що спричинили виникнення проблеми (наприклад колізії в законодавстві);

«Шкода. Оцінка наслідків ризику» – наводиться оцінка впливу описаного ризику на наповнення Держбюджету, стан митної безпеки тощо;

«Уникнення загрози. Прогнозовані заходи мінімізації ризику» – наводяться пропозиції щодо зменшення описаного ризику.

Тобто, якщо Департамент аналізу ризиків прийняв рішення про доцільність розроблення ПР, сформовано паспорт та аналітичну довідку ПР і зазначений ПР пройшов тестування в Департаменті – він вноситься на розгляд Експертної комісії із застосування системи аналізу та управління ризиками. Комісія створюється з метою затвердження (зміни, скасування) профілів ризику, а також координації роботи митних органів і спеціальних митних установ з відпрацювання механізму затвердження профілів ризику та їх реалізації в системі аналізу та управління ризиками.

У своїй діяльності Комісія керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, нормативно-правовими актами Держмитслужби та Положенням «Про Експертну комісію із застосування системи аналізу та управління ризиками» [34]. Відповідно до зазначеного Положення, склад Комісії затверджується наказом Держмитслужби. Головою призначається заступник Голови Держмитслужби а заступником голови – начальник Департаменту аналізу ризиків та аудиту. Голова Комісії, за потреби, може вносити керівництву Держмитслужби пропозиції щодо зміни її складу. Засідання веде голова або при його відсутності – заступник голови. Рішення приймаються більшістю і оформлюються протоколом, який підписує головуючий. На підставі рішення Комісії видається Наказ Держмитслужби, яким уводиться в дію відповідний профіль ризику.

По кожному ПР в Департаменті аналізу ризиків ведеться справа, яка за номером відповідає номеру ПР. У справі зберігаються всі документи пов'язані з конкретним ПР (рішення Експертної комісії, аналітичні матеріали, узагальнена інформація, листування тощо). Ведення справ здійснюється як в паперовому так і в електронному варіантах за допомогою спеціального програмного забезпечення. І тут необхідно відмітити, що не всі дані взагалі існують на електронних носіях і, відповідно, вони відсутні в справах, що ведуться в електронній формі, в той час як в паперовій формі документується

кожен етап робіт над ПР (розроблення, його тестування, затвердження, перегляд тощо).

Всі справи – що в електронній, що в паперовій формі зберігаються в Департаменті аналізу ризиків. В електронній формі справа зберігається постійно з дати внесення ПР до бази даних, а в паперовій формі – протягом дії ПР, але не менше 3-х років після припинення його дії.

Для забезпечення та впорядкування практичного застосування системи аналізу та управління ризиками під час здійснення митного контролю та митного оформлення, підвищення ефективності роботи митних органів за рахунок упровадження методів управління ризиками з використанням інформаційних технологій, Департаментом аналізу ризиків розроблено та наказом Держмитслужби затверджено Порядок застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [58]. Відповідно до даного Порядку оцінка здійснюється за допомогою модуля АСАУР на основі внесеної до бази даних митного органу електронної копії ВМД, на основі яких АСАУР формує перелік митних процедур згідно з Класифікатором форм контролю [58], які необхідно виконати. Перелік містить код та назву митних процедур, згідно з вищезазначеним Класифікатором форм контролю, а також коментар до них (уточнення, вказівки чи пояснення які стосуються застосування митних процедур). Якщо в митному оформленні беруть участь посадові особи інших підрозділів митних органів, то вони в обов'язковому порядку переглядають сформований перелік митних процедур для визначення митних процедур, які відносяться до їх компетенції.

Якщо за результатами оцінки ризику за допомогою модуля АСАУР не сформовано перелік митних процедур (тобто не виявлено ризику) або є необхідність в здійсненні додаткових митних процедур, вповноважена посадова особа митного органу може прийняти відповідне рішення, адже оцінка ризику за допомогою вищезазначеної системи не звільняє посадових осіб митних органів від відповідальності за здійснення митного контролю товарів

відповідно до вимог нормативно-правових актів. Таке рішення може бути прийнято в будь-який момент до завершення митного оформлення. У цьому разі посадова особа, що прийняла таке рішення, формує в електронному вигляді за допомогою ППК перелік митних процедур, які було додатково застосовано з зазначенням їх коду. Також обов'язково вносяться відомості про посадову особу, яка прийняла рішення про застосування додаткових митних процедур з зазначенням прізвища, ім'я та по-батькові. Після проведення митних процедур, які були визначені як модулем АСАУР так і додатково, посадова особа митного органу повинна внести за допомогою ППК дані про результати проведення таких митних процедур, а також реквізити обов'язкових документів, перелік яких міститься у Довіднику документів, реквізити яких слід наводити посадовій особі митного органу при записі результатів виконання митних процедур [58].

Оскільки митні процедури, перелік яких сформовано АСАУР а також ті, які було визначено додатково, повинні бути здійснені в обов'язковому порядку, відповідно до нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів, то і митне оформлення, відповідно, може бути завершено лише за умови виконання всіх передбачених митних процедур. Хоча, необхідно зазначити, що в особливих випадках, за рішенням керівника митного органу або особи, що його замінює, виконання тої чи іншої митної процедури може не здійснюватися. В цьому випадку з допомогою ППК за митною процедурою, яку не виконано, ставиться позначка «Не здійснено за рішенням керівника м/о» а також заносяться відомості про причини невиконання митних процедур. На протязі того ж дня, листом інформують про цей факт Департамент аналізу ризиків та аудиту.

Якщо за результатом проведення визначених митних процедур було встановлено причини, що не дають можливості завершити митне оформлення за конкретною ВМД, то відповідна посадова особа повинна внести до бази даних митного органу відомості про причини не завершення митного оформлення відповідно до Класифікатора порушень[34].

Інформація про оцінку ризику за ВМД, а також дані про результати проведення митних процедур та причини їх не завершення щоденно передається регіональними митницями, митницями до Департаменту аналізу ризиків для оцінки результативності застосування профілів ризику і усунення недоліків в організації митного контролю заснованого на аналізі ризиків.

Таким чином, як бачимо, система аналізу та управління ризиками представляє собою досить складний механізм, для злагодженої та ефективної роботи якого необхідна координація зусиль всіх суб'єктів задіяних в функціонуванні даної системи – від митного посту до Департаменту аналізу та управління ризиками.

Запровадження системи аналізу та управління ризиками введе на якісно новий рівень роботу з інформацією, що сприятиме прискоренню проведення процедур митного контролю та митного оформлення, створить сприятливі умови для суб'єктів ЗЕД, які дотримуються законодавства України з питань митної справи, а також дозволить більш ефективно використовувати наявні ресурси.

2.3. Особливості механізму контролю доставки вантажів

Розглянувши питання запровадження електронного декларування, а також системи аналізу та управління ризиками, як елементів, які сприяють оптимізації інформаційного забезпечення системи митних органів, доцільним є розгляд організаційно-правових засад функціонування системи контролю за доставкою вантажів. Адже в основі цієї системи лежить інформаційна взаємодія між митницею відправлення та митницею призначення, і від того, наскільки оперативною та якісною буде така взаємодія, залежатиме й ефективність здійснення контролю за доставкою вантажів в митниці призначення, а відповідно й ефективність проведення митної політики та наповнення державного бюджету. І, хоча, теоретичний аспект здійснення контролю за доставкою вантажів на сьогоднішній день в правничій науці досліджено мало,

можна сміливо стверджувати, що сьогодні Держмитслужбою України вже остаточно розроблена та впроваджена в дію система електронного контролю за доставкою вантажів, яка є авторська, унікальна, високоефективна [74, с.23]. Більш того, вона була досить високо оцінена усіма членами Всесвітньої митної організації.

Зазначена система базується на двох основних принципах: фінансової відповідальності учасників перевезення вантажів та надійної схеми по обміну інформацією між митними органами про рух вантажів.

Розглянемо більш детально організаційно-правові засади здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення, які закріплено в Положенні «Про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення» [55]. Зазначене положення було затверджено з метою оперативного реагування у разі виникнення ускладнень чи непередбачених ситуацій під час такого переміщення, а також підвищення рівня відповідальності осіб, що здійснюють перевезення вантажів. Дія положення 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:

а) товарів гуманітарної допомоги, що ввозяться на митну територію України (крім тих, що ввозяться з метою транзиту);

б) несупроводжуваного багажу громадян — при ввезенні його на митну територію України, вивезенні з неї, транзиті через територію України;

в) товарів, що ввозяться на митну територію України й переміщуються цією територією з будь-якою метою, у тому числі з метою транзиту, за укладеними в установленому порядку зовнішньоекономічними договорами (контрактами):

- у ручній поклажі;
- у супроводжуваному багажі;
- у несупроводжуваному багажі, який перевозиться залізницею в поштових та/або поштово-багажних вагонах;

г) міжнародних поштових відправлень [59].

На зазначені товари поширюється дія Порядку здійснення контролю за доставкою в митниці призначення переміщуваних через митний кордон України товарів окремих видів.

Відповідно до Положення про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення, товари переміщуються з митниці відправлення, яка дає дозвіл на таке переміщення, до митниці призначення під митним контролем шляхом перевезення товарів автомобільним, повітряним, річковим транспортом під митним забезпеченням. Якщо чинним законодавством України передбачено необхідність застосування до певних видів товарів заходи забезпечення доставки (надання фінансових гарантій, охорони і супроводу тощо), то митне оформлення таких товарів можливе лише при застосуванні зазначених заходів.

В основі системи здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення лежить використання програмно-інформаційного комплексу, який базується на відомчій системі зв'язку митних органів і забезпечує посадовим особам митниць, з використанням персональних електронних обчислювальних машин, у межах їх службових повноважень, доступ до інформації в Єдиній автоматизованій інформаційній системі Державної митної служби України, а саме – до інформації за документами контролю за доставкою, поставленими на контроль у цій митниці з можливістю контролю їх поточного стану. Відповідальність за організацію щоденного перегляду контрольних документів у ЄАІС Держмитслужби та інформацію про переміщення товарів покладається на начальника митниці.

Контроль за доставкою товарів у митниці призначення здійснює митниця відправлення, яка за загальним правилом в разі виявлення факту не доставки вантажу в митницю призначення порушує справу про порушення митних правил, хоча допускається порушення такої справи митницею, що безпосередньо виявила порушення митних правил, про що в обов'язковому порядку, протягом доби, інформується митниця відправлення.

Митниця відправлення, надаючи дозвіл на переміщення товарів у митницю призначення, обов'язково встановлює строк доставки товарів, який визначається виходячи з відстані до митниці призначення, виду транспортного засобу, маршруту та ін. умов і не повинен перевищувати максимально встановлених строків доставки (автомобільним транспортом – до 10 діб, авіаційним транспортом – до 5 діб, трубопровідним – до 31 доби тощо). В окремих випадках, коли вантаж не може прийти в митницю призначення у встановлений строк внаслідок надзвичайних або невідворотних обставин чи подій, строк доставки може бути подовжено. Обставини, що дають право на подовження строку доставки, закріплено в п. 2.4 Положення про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення:

- стихійне лихо;
- військові дії чи надзвичайний стан;
- страйк;
- злочинні дії третіх осіб проти перевізника чи вантажу;
- пригода за участю транспортного засобу що перевозить вантаж;
- неможливість подальшого руху транспортного засобу;
- інші схожі за характером обставини та події.

У разі настання зазначених обставин, власник товарів або транспортного засобу, звертається до найближчої митниці із заявою про подовження строку доставки вантажів. До заяви обов'язково повинні надаватися документи, що підтверджують невідворотні обставини. Митниця, після дослідження наданих документів, якщо є на те підстави, у товаросупровідних документах вчиняє відповідний запис про подовження строку доставки із зазначенням причини, а також протягом тієї ж доби каналами електронного зв'язку (у разі відсутності – письмово) обов'язково інформує про це митницю відправлення і митницю призначення вантажу та вносить відповідну інформацію до ЄАІС Держмитслужби.

На основі аналізу законодавства, в залежності від напрямку руху, можна виділити чотири типи контролю за доставкою вантажів:

- контроль за доставкою товарів, що вивозяться з митної території України;
- контроль за доставкою товарів, що ввозяться на митну територію України;
- контроль за доставкою товарів, що переміщуються транзитом через митну територію України;
- контроль за доставкою товарів, що переміщуються між митницями у межах митної території України.

Розглянемо більш детально кожен тип контролю. Так, для контролю за доставкою вантажів, що вивозяться з митної території України (експорт, реекспорт, тимчасове вивезення або переробка за межами митної території України) застосовується ВМД типу «експорт» та її електронна копія. До відповідної графи зазначеної ВМД декларантом вносяться відомості про особу, що є відповідальною за задекларовані товари і бере зобов'язання щодо доставки цих товарів у митницю призначення. При цьому, зазначена особа підписує усі примірники основних аркушів ВМД, що засвідчується також відбитком особистої номерної печатки посадової особи митниці відправлення.

Після завершення митного оформлення експорту товарів митниця відправлення протягом чотирьох годин повинна передати інформацію за цією ВМД до ЄАІС Держмитслужби України, а також видати на руки уповноваженій особі перевізника чи відправника разом з іншими товаросупровідними документами, які обов'язково повинні бути засвідчені відбитками особистої номерної печатки посадової особи митниці, четвертий основний аркуш ВМД («Примірник для митниці») для доставки у пункт пропуску через державний кордон митниці призначення.

Прикордонна митниця призначення на початку кожної зміни робить оперативний запит до ЄАІС Держмитслужби щодо експортних вантажів, які направлено в цю митницю, після чого інформацію про ці вантажі надає підпорядкованим пунктам пропуску. Відразу після надходження експортного вантажу в митницю призначення, про це в оперативному режимі надається

інформація до ЄАІС і він береться під контроль: посадова особа цієї митниці перевіряє відповідність вантажу даним зазначеним в електронній ВМД та проставляє у товаросупровідних документах і на четвертому основному аркуші ВМД штамп «Під митним контролем». Із цього часу будь які операції з вантажем можуть бути здійснені тільки з дозволу та під контролем митниці призначення.

Пропуск товарів через митний кордон здійснюється тільки після звірення відомостей, зазначених в електронній копії відповідної ВМД з відомостями у товаросупровідних документах та після перевірки (за рішенням митниці) фактичної наявності, кількості, номенклатури і стану товарів.

Після прийняття рішення про пропуск товарів через митний кордон України у графі «А» четвертого аркуша ВМД ставиться відбиток особистої номерної печатки посадової особи митниці призначення та вчиняється запис «Вантаж пропущено». Даний примірник ВМД зберігається у справах митниці протягом встановленого строку. Відразу після пропуску вантажу посадова митного органу для зняття даного вантажу з контролю, передає в оперативному режимі до ЄАІС інформацію про пропуск вантажу, а саме:

- номер посвідчення та номер особистої номерної печатки посадової особи, що здійснювала митне оформлення і пропуск товарів;
- дату і час перетину митного кордону;
- вид, тип та номер транспортного засобу;
- відомості про перевізника;
- фактичну кількість товарів, які переміщувалися.

У разі часткового надходження товарів, які було задекларовано як одну партію, митниця призначення здійснює пропуск за межі митної території України та облік кожної частини подрібненої партії до вивезення всієї партії. Інформація про пропуск кожної частини подрібненої партії передається в оперативному режимі до ЄАІС Держмитслужби України засобами електронного зв'язку.

Наступний тип контролю – контроль доставки товарів, що ввозяться на митну територію України. За загальним правилом, митне оформлення зазначених товарів здійснюється у митниці за місцем реєстрації або проживання юридичної чи фізичної особи, на адресу якої ввозяться товари, і тому від того, як буде організовано контроль за доставкою вантажу у митницю призначення, де здійснюється розмитнення та сплата усіх необхідних платежів, буде залежати наповнення держбюджету.

Взагалі, для організації контролю доставки товарів використовують заходи, які дозволяють отримувати інформацію про те, як доставляються вантажі і в разі порушення правил доставки оперативно на це реагувати. До цих заходів можна віднести:

- попередню вантажну митну декларацію (ПД);
- попереднє повідомлення (ПП);
- внутрішній транзитний документ;
- повідомлення про транзитне переміщення.

Правовою основою використання (ПД) є постанова Кабінету Міністрів України «Про ввезення на митну територію України окремих видів товарів» [48], відповідно до п.1 якої, «умовою пропуску через митний кордон України є подання суб'єктом підприємницької діяльності, на адресу якого ввозяться товари, митниці, у зоні якої він знаходиться, попередньої вантажної митної декларації та її електронну копію». Керуючись зазначеною постановою, Держмитслужбою було затверджено положення «Про порядок контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів» [47], яке дає визначення попередньої вантажної митної декларації (ПД) – це документ, що складається на бланку уніфікованого адміністративного документа форми МД-2 (МД-3), містить у собі відомості про товари, які будуть увезені на митну територію України, і є одним із документів контролю за їх доставкою.

Дане положення також містить перелік товарів, увезення яких на митну територію України здійснюється лише за умови подання ПД, а також в ньому нормативно закріплено деякі аспекти застосування заходів забезпечення

доставки товарів у митний орган призначення (грошова застава, гарантія банку, фінансова гарантія незалежного фінансового посередника, охорона та супроводження товарів силами митних органів тощо), які застосовуються разом з ПД.

Як правило, ПД оформлюється на одну партію товару і може бути використана для ввезення товару протягом трьох місяців з дати оформлення. У ПД умовно нараховують всі платежі, які передбачено законодавством для випуску товарів, у відношенні яких було подано ПД у вільний обіг.

ПД, заповнена відповідно до Порядку заповнення попередніх митних декларацій, та її електронна копія подаються митному органу призначення разом з зовнішньоекономічним договором і документами, що підтверджують застосування одного із заходів зобов'язання доставки товарів. Під час оформлення ПД на митниці призначення посадові особи здійснюють наступні дії:

- перевірка правильності заповнення ПД та її електронної копії;
- перевірка наявності фактів застосування спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»;
- перевірка документів, що підтверджують застосування заходів забезпечення доставки товарів;
- перевірка відомостей про гаранта;
- зазначають у гарантійних документах дату заповнення та номер ПД і завіряють її відбитком особистої номерної печатки;
- визначають місце прибуття товару;
- завершують оформлення ПД проставлянням на її зворотному боці відтиску «Під митним контролем», інформація з якого заноситься до електронної копії ПД.

Після здійснення вищезазначених дій, митний орган призначення, у термін, що не перевищує чотирьох годин з моменту оформлення ПД, передає електронну копію до ЄАІС.

Для оперативного здійснення митних процедур у пункті пропуску через митний кордон України перевізник вантажу або уповноважена особа, повинні надати номер та дату оформлення ПД. За цими даними посадова особа прикордонної митниці робить запит до ЄАІС на предмет того, чи є в базі ЄАІС електронна копія ПД і чи відповідають їй відомості, зазначені в товаросупровідних та товаротransпортних документах. У разі відсутності в ЄАІС електронної копії ПД посадова особа прикордонної митниці, на вимогу власника товару або вповноваженої особи, не пізніше ніж за 30 хвилин, повинна підготувати про це два примірники офіційної довідки згідно додатку 4 до положення «Про порядок контролю за ввезенням в Україну окремих видів товарів».

Якщо запит до ЄАІС підтвердив наявність електронної копії ПД і якщо зауваження з інших причин відсутні, посадова особа митного органу відправлення (прикордонної митниці) заносить до ЄАІС інформацію за цією ПД, а саме про:

- транспортний засіб (вид, номер тощо);
- реквізити перевізника (найменування, адресу тощо);
- переміщувані товари (кількість, одиниці виміру, вартість тощо);
- вид і реквізити всіх наявних товаросупровідних та товаротransпортних документів;
- ідентифікаційні ознаки митного забезпечення;
- дату і час перетину митного кордону;
- термін доставки товару;
- номер службового посвідчення та номер особистої номерної печатки посадової особи митного органу відправлення, що здійснила контроль та оформлення цих товарів.

Після вчинення зазначених дій, посадова особа митного органу, у межах своїх повноважень:

– заносить відомості про номер і дату ПД, товари, транспортний засіб, яким вони переміщуються та інформацію до окремого журналу реєстрації пропуску товарів;

– використовуючи дані ЄАІС, роздруковує три примірники витягу з електронної копії ПД, на які проставляє відбиток особистої номерної печатки. Перший примірник зберігається в митному органі відправлення (прикордонній митниці) разом з примірниками усіх товаросупровідних документів. Другий і третій примірники передаються особі, відповідальній за доставляння вантажів в митницю призначення і по прибуттю до митниці призначення один примірник залишається перевізнику а другий – в митному органі призначення;

– засвідчує завершення митного оформлення шляхом проставляння відтиску номерним штампом «Під митним контролем» на всіх примірниках наданих документів та дає дозвіл на направлення товару в митний орган призначення.

Після надходження даних товарів до митного органу призначення, вповноважена посадова особа перевіряє відповідність відомостей про товари, зазначені в товаросупровідних та товаротранспортних документах, відомостям, зазначеним в електронній копії ПД і проставляє на всіх товаросупровідних документах штамп «Під митним контролем» та робить відмітку в ЄАІС про надходження товару за цією ПД. З цього часу, будь-які операції з товарами, що надійшли до митного органу призначення, але митне оформлення яких не завершено, можна здійснювати лише з дозволу та під контролем цього митного органу.

ПД знімається з контролю митним органом призначення протягом доби від дати завершення митного оформлення товару в заявленому митному режимі шляхом внесення відповідної відмітки до ЄАІС.

У разі, якщо було надано ПД, товар із тих чи інших причин не буде ввезено на митну територію України, ПД може бути анульовано за заявою суб'єкта підприємницької діяльності на підставі рішення начальника митного органу призначення, за умови, що товар не було ввезено на митну територію

України. Інформація про анулювання ПД заноситься митним органом призначення в оперативному режимі засобами електронного зв'язку до ЄАІС.

Відповідно до п.1.20 положення «Про порядок контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів», в разі ввезення на митну територію України товарів, які оформлюються з застосуванням пільгового режиму оподаткування (що підтверджується відповідними документами), то в такому разі ПД не оформлюється, а в якості документу контролю доставки вантажів виступає попереднє повідомлення (ПП). Вищезазначене правило стосується товарів, ввезених на територію України як:

- давальницької сировини, ввезеною іноземним замовником відповідно до законодавства України;

- майна як внеску іноземного інвестора до статутного фонду підприємства з іноземними інвестиціями;

- майна іноземними інвесторами з метою інвестування на підставі зареєстрованих договорів про спільну інвестиційну діяльність;

- товарів відповідно до угод про виробничу кооперацію між Кабінетом Міністрів України й урядами держав – членів СНД;

- товарів у рамках міжнародної технічної допомоги;

- товарів, які згідно з міжурядовими угодами підлягають пільговому оподаткуванню;

- товарів які не виробляються в Україні й увозяться для власних виробничих потреб підприємствами відповідно до Закону України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні».

Таким чином, для вищезазначених випадків, документом, який використовується для контролю доставки вантажів, є попереднє повідомлення (ПП), подання якого регламентовано главою 4 Положення «Про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митницю призначення», а також «Порядком заповнення й використання попереднього повідомлення митного органу про намір увезти товар на митну територію України» [Про затвердження Порядку заповнення й використання попереднього

повідомлення митного органу про намір увезти товар на митну територію України: Наказ Держмитслужби України № 551 від 03.07.06р].

Відповідно до Порядку заповнення й використання попереднього повідомлення, ПП виготовляється й заповнюється за допомогою друкувального пристрою персональної електронної обчислювальної машини на аркушах паперу формату А4 у формі, яка відповідає бланкам універсального адміністративного документа формату МД-2 (МД-3) і містить інформацію про: відправника та одержувача товару; вид транспорту, яким переміщується товар; код товару відповідно до УКТЗЕД; вага та фактурна вартість тощо.

ПП може подаватись виключно в електронній формі, відповідно до «Інструкції із заповнення та використання попереднього повідомлення в електронному вигляді». Дія зазначеної Інструкції поширюється лише на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, щодо товарів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедури митного оформлення за умови укладання відповідного договору між таки суб'єктом та митним органом. Згідно даної Інструкції суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності може подавати до митного органу призначення електронне попереднє повідомлення у форматі та за формою, встановленими Держмитслужбою України власними каналами зв'язку. ПК, який знаходиться на митниці призначення, в автоматичному режимі перевіряє достовірність ЕЦП, дотримання структури й формату даних, а також правильність заповнення ЕПП.

У разі, якщо перевірка є позитивною, ПК реєструє дане ЕПП і присвоює йому реєстраційний номер, чим підтверджує постановку ЕПП на контроль в ЄАІС, а також формує й направляє декларантові протокол, який містить реєстраційний номер ЕПП. Цей номер використовується як ідентифікаційний номер документу контролю доставки вантажу.

У разі негативних результатів перевірки, ПК формує й направляє декларанту протокол, який містить перелік помилок ЕПП.

Якщо ПП надається у паперовій формі, то воно подається в двох примірниках, на яких посадова особа митного органу, в разі відсутності

зауважень, проставляє відбиток штампу «Під митним контролем», чим засвідчує взяття цього документу на контроль. Один з двох примірників повертається особі, що подала ПП, а другий – зберігається в митному органі. Оформлене таким чином ПП дійсне протягом трьох місяців з дня прийняття. Митниця призначення, яка оформила ПП, не пізніше як через чотири години повинна передати про це інформацію до ЄАІС, де ПП ставиться на контроль.

При перетині державного кордону, перевізник або вповноважена особа надають відповідній посадовій особі митного органу інформацію про номер та час оформлення ПП, за якою зазначена особа робить запит до ЄАІС для встановлення відповідності характеру й кількості товару зазначеному у товаросупровідних документах, відомостям зазначеним в електронній копії ПП а також перевіряє наявність у товаросупровідних документах запису про дату і номер оформлення ПП.

Після отримання підтвердження з ЄАІС інформації про наявність ПП і відсутності зауважень, посадова особа митниці відправлення вносить до електронної копії ПП відомості про:

- транспортний засіб (вид, тип, номер тощо);
- перевізника (найменування, адресу тощо);
- переміщувані товари (кількість, вартість тощо);
- вид і реквізити всіх наявних товаросупровідних документів;
- ідентифікаційні ознаки митного забезпечення;
- серію, номер та сторінки книжки міжнародного дорожнього перевезення;
- дату й час перетину кордону;
- визначений митницею відправлення строк доставки товарів у митницю призначення;
- номер службового посвідчення та номер особистої номерної печатки посадової особи, що здійснила митне оформлення вантажу.

Після виконання зазначених дій посадова особа митниці відправлення в межах своєї компетенції:

– заносить відомості про номер та і дату ПП, товари, транспортний засіб, тощо до журналу реєстрації пропуску товарів через митний кордон України;

– ознайомлює особу, відповідальну за доставляння товарів про відповідальність за недоставляння товарів у митницю призначення;

– використовуючи дані ЄАІС, роздруковує чотири примірники витягу з електронної копії ПП та проставляє відбитки особистої номерної печатки. Зазначені примірники підписує особа відповідальна за доставляння вантажу у митницю призначення. Перший примірник, разом з копіями всіх товаросупровідних документів, передається відділу контролю за доставкою вантажів митниці відправлення, другий і третій примірники передаються особі відповідальній за доставляння вантажу, четвертий примірник – разом з іншими необхідними документами залишається у справах структурного підрозділу митниці відправлення;

– засвідчує завершення оформлення шляхом проставляння відбитка номерного штампа «Під митним контролем» на всіх примірниках усіх поданих документів і дає дозвіл на відправлення товару в митницю призначення.

При надходженні товарів у митницю призначення, вповноважена особа перевіряє відповідність даних зазначених в електронній копії ПП до даних товаросупровідних документів, а також (в разі потреби) фактичну відповідність товару заявленим даним.

Після завершення переміщення товарів, посадова особа митниці на другому і третьому примірниках витягу з електронної копії ПП, який на митниці відправлення надається особі, відповідальній за доставляння вантажу, вчиняє запис «Переміщення завершено». Запис засвідчується відбитком штампу «Під митним контролем» цієї посадової особи. Другий примірник передається до відділу контролю доставки вантажів цієї митниці, як підстава для зняття з контролю, а третій примірник додатково засвідчується відбитком особистої номерної печатки посадової особи митниці призначення та видається

особі, яка дала зобов'язання про доставку товарів, як свідчення завершення виконання зобов'язань.

В електронній копії ПП, яке міститься в ЄАІС, у строк, що не перевищує чотирьох годин після надходження товарів, посадова особа митного органу призначення робить відмітку про надходження товарів.

Будь-які операції з товарами, що надійшли у митницю призначення, але митне оформлення яких не завершено, можуть бути здійснені тільки з дозволу та під контролем митниці призначення.

Протягом доби від дати завершення митного оформлення товарів посадова особа митниці призначення вносить інформацію про це до ЄАІС Держмитслужби України.

Для контролю за доставкою товарів гуманітарної допомоги, які ввозяться на митну територію України, несупроводжуваного багажу громадян, міжнародних поштових відправлень та ін. товарів згідно п. 1.2 Порядку здійснення контролю за доставкою в митниці призначення переміщуваних через митний кордон України товарів окремих видів, використовується повідомлення про транзитне переміщення (ПТП) та його електронна копія [48]. ПТП складається в трьох примірниках на аркушах паперу формату А4 посадовою особою митниці відправлення і реєструється нею в окремому журналі. Особа, яка зобов'язалася доставити товар у митницю призначення, власноруч вчиняє відповідний запис у всіх примірниках ПТП, а посадова особа митниці проставляє на них відбитки штампа «Під митним контролем» і особистої номерної печатки. Перший і другий примірники видаються особі, що прийняла товари до переміщення, а третій – залишається на контролі в митниці відправлення. Після цього посадова особа митниці відправлення, не пізніше як через 4 години, вносить до ЄАІС інформацію по кожній ПТП.

При надходженні товарів у митницю призначення перевіряється відповідність даних, зазначених в електронній копії ПТП, примірниках ПТП та інших документах до пред'явлених товарів. При цьому, у першому примірнику ПТП посадова особа робить відмітку «Товар надійшов» і завіряє його

відбитком особистої номерної печатки та передає особі, що взяла зобов'язання доставити товар, після чого, не пізніше як через 4 години надається інформація про це до ЄАІС.

По завершенню всіх процедур, пов'язаних з митним оформленням, посадова особа митниці призначення, що його здійснила, зазначає у другому примірнику ПТП номер вантажної декларації (у передбачених випадках – номер квитанції МД-1), за якою було здійснено митне оформлення і завіряє його відбитком особистої номерної печатки.

Протягом доби від дати завершення митного оформлення товарів, посадова особа митниці призначення вносить про це інформацію до ЄАІС. Якщо митницею призначення не підтверджено факт доставки, то митниця відправлення направляє засобами електронного зв'язку запит до цієї митниці для з'ясування факту доставки чи недоставки товарів. У разі, якщо товари вчасно не доставлені, митниця відправлення ініціює порушення справи про порушення митних правил.

Відповідно до п. 4.3 Положення «Про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення»: «У разі ввезення товарів на митну територію України, як документ контролю за доставкою використовується попереднє повідомлення або внутрішній транзитний документ та його електронна копія». Згідно з ч. 2 п. 2.3. Порядку заповнення внутрішнього транзитного документу, для його використання при здійсненні контролю за доставкою товарів, що переміщуються між митницями в межах митної території України, «У разі ввезення товарів на митну територію України (із будь-якою метою, крім транзиту іноземних товарів) через морські (річкові) порти та аеропорти зі зміною виду транспорту чи без такої, товари направляються прикордонною митницею з вантажного терміналу аеропорту чи порту в митницю призначення за ВТД, ПД або ПП» [57].

ВТД виготовляється і заповнюється за допомогою друкувального пристрою ПЕОМ на аркушах паперу формату А4 за формою, яка відповідає бланкам уніфікованого адміністративного документу форм МД-2(МД-3).

При митному оформленні ВТД митні збори за митне оформлення не нараховуються і не сплачуються.

Контроль за товарами, які переміщуються з використанням програмно-інформаційного комплексу, який базується на відомчій системі зв'язку митних органів, використовуючи які, посадові особи митних органів, в межах своїх повноважень, отримують з ЄАІС інформацію за документами контролю за доставкою, поставленими на контроль у цій митниці з можливістю контролю їх поточного стану.

Ще один тип контролю, який нами було виділено – контроль за доставкою товарів, що переміщуються транзитом через митну територію України. При здійсненні контролю за переміщенням зазначених товарів, відповідно до глави 5 Положення «Про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів», використовується ВМД типу «транзит» (а також її електронна копія), яку вповноважена особа заповнює на пункті пропуску (митниці відправлення), беручи при цьому зобов'язання щодо доставки цих товарів у митницю призначення. Посадова особа митниці відправлення при цьому, у межах своїх повноважень:

- перевіряє правильність заповнення ВМД та її електронної копії;
- у передбачених випадках перевіряє правильність нарахування митного боргу;
- перевіряє відповідність вантажу даним, зазначеним у товаросупровідних документах та в електронній копії ВМД;
- за відсутності зауважень реєструє ВМД та проставляє на неї та всіх товаросупровідних документах відбитки відповідних штампів;
- дає дозвіл на транзит товару через митну територію України.

Посадова особа, що здійснила оформлення транзитної ВМД, протягом чотирьох годин ставить на контроль електронну копію цієї ВМД, шляхом унесення в ЄАІС Держмитслужби відмітки про пропуск товарів. Також до ЄАІС в оперативному режимі передається інформація про:

- номер і дату ВМД типу «транзит»;

- код митниці, через яку здійснюється ввезення транзитного вантажу;
- номери посвідчення та особистої номерної печатки посадової особи, що здійснила митне оформлення і пропуск товарів;
- код митниці через яку здійснюватиметься вивезення транзитного вантажу;
- строк доставки вантажів у митницю призначення;
- реквізити товаротransпортних накладних, книжок МДП тощо;
- відомості про перевізника а також про транспортний засіб, яким здійснюється перевезення;
- дата і час початку транзитного переміщення;

Після завершення оформлення у митниці відправлення залишаються примірник ВМД а також копії всіх документів.

При надходженні вантажу у митницю призначення (пункт пропуску через державний кордон) вповноважена посадова особа:

- перевіряє наявність транзитної ВМД у ЄАІС;
- перевіряє відповідність вантажу відомостям зазначеним у товаросупровідних документах та в електронній копії ВМД;
- приймає рішення про необхідність митного огляду/за відсутності зауважень проставляє у товаротransпортних документах та на четвертому основному аркуші ВМД штамп «Під митним контролем» а також у відповідній графі робить запис «Вантаж надійшов».

Після цього аркуш ВМД вилучається і передається до відділу контролю доставки вантажів митниці призначення, а відповідна посадова особа митниці призначення передає до ЄАІС Держмитслужби інформацію про:

- код митниці, через яку здійснюється вивезення транзитного вантажу;
- номери посвідчення та особистої номерної печатки посадової особи, що здійснила митне оформлення і пропуск вантажу;
- дату надходження вантажу в митницю призначення;
- реквізити всіх документів поданих до ВМД;

– відомості про перевізника

У разі ненадходження товару у митницю призначення або порушення строків доставки чи інших умов, митниця відправлення заводить справу про порушення митних правил.

Тобто, можна сказати, що в Україні на сьогоднішній день створено ефективну систему, яка дозволяє здійснювати контроль за доставкою вантажів в митниці призначення.

Висновки до розділу II

РОЗДІЛ ІІІ

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ

3.1. Удосконалення розробки профілів ризику при визначенні окремих форм митного контролю в Україні

Розвиток систем аналізу і управління ризиками, досягнення в сфері інформаційних технологій і електронного обміну даними, створюють нові вимоги і надають можливості для удосконалення митного контролю. Ці вимоги і можливості враховуються в практиці митного регулювання, але відсутній чіткий підхід до оцінки можливості виконання міжнародних стандартів здійснення митних процедур у тих умовах, що склалися на даний момент в Україні. Застосування стандартів без створення відповідних умов може істотно знизити результативність митного контролю.

Для вирішення зазначених проблем необхідно виявити умови застосування стандартів Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотської конвенції), визначити критерій прийняття рішень про впровадження стандарту, розрахований по адаптованим до специфіки розглянутих змін показникам, а також розробити методіку впровадження стандартів конвенції.

Розвиток митної справи в Україні, починаючи з моменту формування ринкової економіки і лібералізації ЗЕД, здійснюється шляхом стандартизації митних процедур відповідно до положень конвенції. Сьогодні в Україні дотримуються не всі стандарти конвенції. З розвитком митних органів по таких параметрах як технічна оснащеність, кадровий потенціал та ін. з'являються можливості для прийняття ряду стандартів. На сучасному етапі розвитку митної справи в Україні виявлені проблеми в забезпеченні дотримання встановленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, що поряд з такими факторами як застосування інформаційних технологій,

інтеграція митних служб різних країн, глобалізація міжнародної торгівлі та ін., задають визначені напрямки удосконалення митного контролю. Одним з таких напрямків є стандартизація митних процедур на принципах їх гармонізації і спрощення відповідно до положень Кіотської конвенції.

На сьогоднішній день, є розходження в стандартах конвенції і нормах митного законодавства України, які необхідно усунути. Із сукупності не прийнятих стандартів сформовані напрямки розвитку митних процедур: перспективні митні технології; спеціальні спрощені процедури для окремих осіб; митний пост-аудит; мінімізація наданих документів і інформації; забезпечення можливості декларування товарів на кордоні.

В результаті узагальнення досвіду інших країн, а також підсумків роботи митних органів у нових умовах, встановлено, що при реформуванні системи митного законодавства і митних органів у відповідності до положень конвенції, слід враховувати наступні зміни: спрощення митних процедур, розширення переліку пільг при митному оформленні і зниження повноважень митних органів повинне спричинити збільшення обсягів імпорту, у тому числі, з урахуванням імовірності розширення недостовірного декларування і зниження можливостей по виявленню таких порушень. Прискорення проходження митних процедур передбачається забезпечити за рахунок підвищення ролі інформаційних технологій, попереднього і електронного декларування, застосування системи управління ризиками, спрощення процедур для законослухняних учасників зовнішньої торгівлі.

За підсумками узагальнення практики удосконалювання митних процедур на принципах їх гармонізації і спрощення можна зробити висновок про те, що черговість і моменти впровадження стандартів конвенції не відповідають потребам і задачам митної справи України, умовам здійснення і регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Тобто, нововведення, здійснювані в рамках розвитку митних процедур по шляху їх гармонізації і спрощення, не завжди здійснюються в комплексі зі створенням умов для їх широкого й успішного застосування. У результаті цього, протягом декількох років, коли стандарти

конвенції діятимуть у невластивих їм умовах, виникатимуть не виправдані витрати на підтримку працездатності нових технологій, а також можливість зниження ефективності митних процедур, відсутність позитивних змін часових і вартісних показників здійснення митних процедур.

З урахуванням основних функцій митних органів нами розроблено принципи прийняття рішень про застосування стандартів конвенції (рис. 3.1).

Основний принцип застосування стандартів Кіотської конвенції - постійне удосконалення митних процедур. Розвиток процедур виражається в прийнятті обґрунтованих рішень про впровадження стандартів Кіотської конвенції.

Тому принцип обґрунтованості прийнятих рішень лежить в основі множини більш локальних принципів, згрупованих по блоках (принципи ефективності застосування стандартів, виявлення і створення умов застосування стандартів, впровадження стандартів).

Ефективність впровадження стандартів Кіотської конвенції визначається з позицій задоволення інтересів держави й учасників зовнішньої торгівлі. У випадку різноспрямованості ефектів від впровадження стандартів пріоритет віддається дотриманню інтересів держави. У той же час, нові процедури не повинні бути більш обтяжливими для учасників зовнішньої торгівлі.

Для досягнення ефективності впровадження стандартів, необхідно визначити, які умови необхідні для продуктивного застосування стандарту, і чи можна створити такі умови. Неодмінною умовою здійснення спрощень є неприпустимість прискорення оформлення імпорту при відсутності адекватних митно-тарифних заходів захисту вітчизняного виробника. Тільки після встановлення достатнього рівня митно-тарифного захисту вітчизняного виробника і забезпечення достатнього рівня результативності митного контролю, зменшення вартісних і часових витрат на здійснення митних процедур стає актуальним напрямком удосконалювання митної політики.

Після створення достатніх умов застосування стандартів Кіотської конвенції здійснюється їх поетапне впровадження, засноване на попередній оцінці можливих результатів застосування стандартів, їх експериментальному впровадженні оцінці змін у динаміці показників діяльності митних органів за допомогою застосування методів статистичного аналізу даних і поширення стандарту у випадку його успішного застосування. Кожен блок принципів націлений на досягнення кінцевого результату – забезпечення послідовного застосування тільки таких стандартів Кіотської конвенції, впровадження яких, при створенні відповідних умов, підвищує ефективність діяльності митних органів.

Показники ефективності митних процедур визначаються з позицій державних інтересів у вигляді ступеня досягнення повноти застосування митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання.

Учасники зовнішньої торгівлі прагнуть спростити митні процедури за допомогою створення організацій, що представляють їх інтереси у відносинах з органами влади. У цьому смислі учасники зовнішньої торгівлі, домагаючись зниження вартісних і часових витрат здійснення митних процедур, є альтернативним суб'єктом управління порядком митного оформлення і контролю. Впровадження стандартів конвенції повинне здійснюватися в наступному порядку:

1. Ініціатива впровадження стандарту;
2. Призначення внутрішнього аудитора стандарту;
3. Проведення внутрішнього аудиту;
4. Вибір механізму впровадження стандарту;
5. Розробка програми впровадження стандарту;
6. Визначення черговості впровадження стандарту;
7. Розробка інструкцій з впровадження стандарту;
9. Застосування стандарту;
10. Проведення повторного внутрішнього аудиту;
11. Реєстрація впровадження стандарту.

Найбільший інтерес представляють четвертий і шостий етапи впровадження. Для стандартів, у відношенні яких заздалегідь невідомі результати їх застосування, нами розроблена методика угруповання митних органів для розподіленого впровадження стандартів конвенції (рис. 3.2), що ґрунтується на методах класифікації митних підрозділів, моделях дослідження статистичної значимості змін показників діяльності митних підрозділів при впровадженні стандартів конвенції, поширенні стандартів тільки на такі класи митних підрозділів, у представників яких експеримент показав позитивні результати, а також моніторингу виконання стандартів.

Методика класифікації митних органів (митниць, пунктів пропуску) будується на основі методів багатомірних угруповань і забезпечує найменший ризик поширення на всі митні органи стандарту, що впливає на показники митної діяльності, але даний вплив не зафіксований. Але можлива класифікація і за однією ознакою.

З всіх існуючих показників обрані три параметри добору митних органів для класифікації і сім ознак багатомірної класифікації. Усі параметри добору й ознаки класифікації можуть застосовуватися вибірково, у залежності від конкретного впроваджуваного стандарту. Послідовність впровадження стандартів конвенції визначається ранжируванням митних органів по величині ефекту від зміни часу здійснення процедури з урахуванням регулярності застосування стандартизованої процедури і величини витрат на її застосування.

Якщо впровадження стандарту знижує тривалість здійснення митної процедури, то стандарт впроваджується в першу чергу у тих митних підрозділах, на яких спостерігається найбільша частота застосування розглянутих процедур. При використанні спрощеної процедури або технології визначеними категоріями учасників зовнішньої торгівлі, стандарт впроваджується в першу чергу в тих митних органах, де більше учасників зовнішньої торгівлі і партій товарів.

На основі розробленої методики може бути визначена послідовність впровадження у митних підрозділах технології електронного декларування. Методичне забезпечення прийняття рішень про застосування в практиці діяльності митних органів стандартів Кіотської конвенції з відповідною адаптацією може бути поширене на вирішення задач оцінки будь-яких змін митних процедур. Застосування результатів нашого дослідження дозволить підвищити обґрунтованість оцінки результатів гармонізації і спрощення митних процедур, застосовувати чіткі критерії оцінки діяльності митних органів при впровадженні стандартів і моніторингу їх застосування, а також підвищить можливість своєчасного і найбільш ефективного застосування стандартів в умовах України.

Застосування розробленого методичного забезпечення удосконалювання митного контролю на принципах гармонізації і спрощення дозволяє досягти підвищення результативності діяльності митних органів при поетапному впровадженні стандартів Кіотської конвенції.

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” [59].

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

[5]. 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” [55] 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 наступним чином (рис. 3.3).

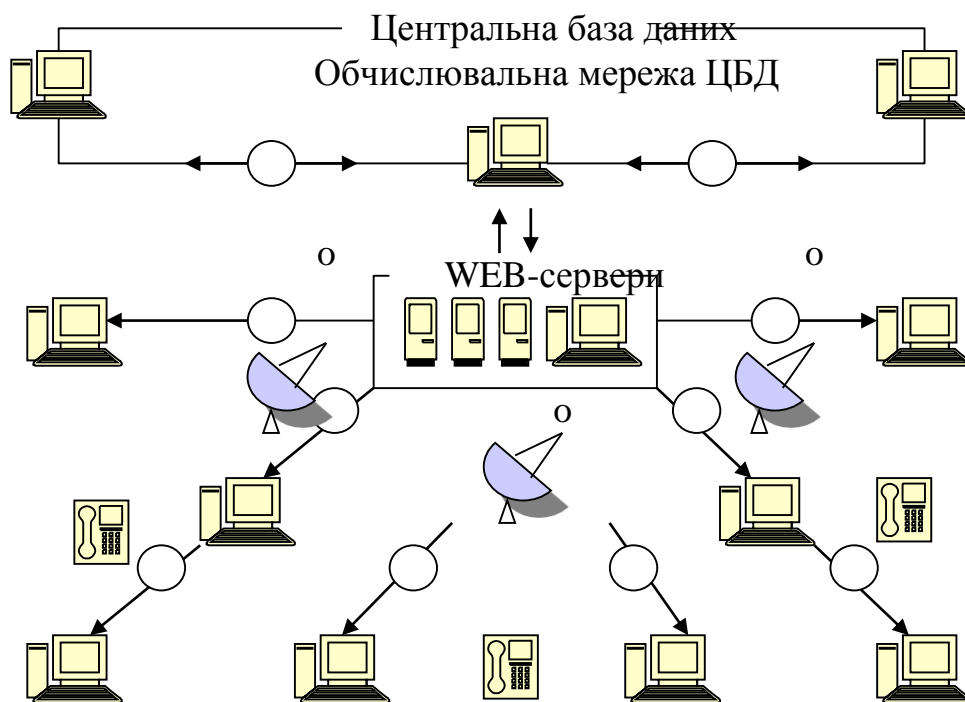


Рис. 3.3. Схема обміну інформацією між митними органами України і єдиним інформаційним митним центром (Центральною базою даних ДМСУ)

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, являю собою Попереднє повідомлення (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 у якості документа контролю за доставкою товарів до митниці призначення.

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 у якості документа контролю за доставкою товарів до митниці призначення.

Таким чином можна помітити, що інформація (у т.ч. в електронному форматі), щодо наміру суб'єктами ЗЕД щодо ввезення вантажів (товарів, транспортних засобів та інших предметів) на митну територію України в митний орган України подається задовго до безпосереднього їх ввезення суб'єктами ЗЕД. У більшості випадків це стосується вантажів які ввозяться (переміщуються) автомобільним та залізничним та іншими видами транспорту, через пункти пропуску які розташовані на митному кордоні України.

Окрім цього, з метою всебічного огляду питання щодо подання до митних органів України попередньої інформації, у т.ч. в електронному форматі даних стосовно вантажів, які плануються до переміщення через митний кордон України, варто звернути особливої уваги наступним актуальним для ДМСУ питанням:

1) *Обмін попередньою інформацією з морськими агентами.* У відповідності до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2012

р. № 451 [42]. Так, між деякими морськими агентами та ДМСУ підписані 38 Угод про інформаційний обмін та затверджені 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 [44].

Державною митною службою України приділяється значна та постійна увага питанню вдосконалення та спрощення митного контролю товарів, які переміщуються через пункти пропуску для морського сполучення із застосуванням контейнерних перевезень, зокрема, через Одеський морський торговельний порт (далі – ОМТП) та Іллічівський морський торговельний порт (далі – ІМТП). Вживаються заходи щодо створення сприятливих умов для здійснення транзитних перевезень, вдосконалення нормативно-правових актів, технологічних схем, що регламентують здійснення митних процедур відносно контейнерних перевезень.

У відповідності до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 156 [51] 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. Більш детальну схему проходження на митній території України інформації про перевезення товарів у порт призначення подано на *Додатку. Д.*

2) *Обмін попередньою інформацією з Російською Федерацією* стосовно оформлених, пропущених вантажів та даних митних декларацій Федеративної республіки Росії;

3) *Попередня інформація* щодо оформлених, пропущених вантажів та безпосередньо даних митних декларацій Республіки Молдова. Схему організації обміну попередньою інформацією про товари та транспортних

засобів, які переміщуються через державний кордон України з Російською Федерацією та Республікою Молдова проілюстровано на *Додатку Д*.

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, з метою підвищення ефективності митного контролю товарів и транспортних засобів, які переміщуються через державні кордони двох країн, а також створення вимог для інформаційного забезпечення спільного митного контролю на українсько-молдовському кордоні, 21.10.06 у м. Брюссель між митними службами України та Республіки Молдова було підписано Протокол щодо організації обміну попередньою інформацією о товарах та транспортних засобів, які переміщуються через державний кордон України та Республіки Молдова. Відповідно до цього протоколу наказом ДМСУ від 24.04.08 № 423, затверджена Технологічна схема обміну інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон між Україною і Республікою Молдова.

4) В 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. Вказана інформація розміщується в ЄАІС ДМСУ та використовується у роботі митних органів.

На нашу думку, аналіз даних та інформації яку попередньо отримує митна служба України, свідчить про її використання з досить низьким

коефіцієнтом корисної дії, у більшості випадків співставлення даних здійснюється у візуальному (ручному) режимі посадовими особами митних органів (митниць призначення). Статистична інформація, яку отримано з інших країн використовується досить поверхнево. Так, наприклад:

1) 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, та й визначає форми й обсяг контролю товарів, достатні для забезпечення додержання законодавства з питань митної справи, та вносить до відповідного програмно-інформаційного комплексу відокремлені скісною лінією 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

коносамент (річкової накладної); номер контейнера; коди визначеної форми митного контролю та процедур.

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 [43].

Форми й обсяг контролю визначаються на підставі поданої агентською організацією (морським агентом) інформації та застосовуються виключно митним орган, 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 за станом на 01.04.2012:

- прийнято від 14 морських агентів та розміщено в ЄАІС ДМСУ – 308 повідомлень з попередньою інформацією;
- митними органами визначені форми й обсяг контролю за 143 повідомленням;
- направлена до агентських організацій інформація про визначені форми контролю за 143 повідомленням;

- отримано від агентських організацій квитанцій про отримання інформації – 67.

2) 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 наступним чином - на рівні центральної бази даних ЄАІС Держмитслужби на даний час функціонують два програмно-інформаційні комплекси, які дозволяють виконувати наступні дії:

- у розділі „Документи обробки” ПК „Документи по обміну інформацією з іншими державами” – дозволяє здійснити перегляд кількості відправлених та отриманих повідомлень за відповідний період часу та згідно митного режиму;

- у розділі „Контроль за доставкою товарів” ПК „Перегляд ВМД Республіки Молдова” – дозволяє виконати наступні 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 внесення до відповідного програмно-інформаційного комплексу ЄАІС ДМСУ інформації про реєстраційний номер ВМД (ДКД), оформленої митним органом Республіки Молдова, зазначений 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 робить звірення 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 звірення контрольованих показників виявлено розбіжності, що можуть призвести до зменшення сум належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), то проводиться митний огляд з вивантаженням товарів і їх зважуванням.

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. Запроваджено електронний контроль

за доставкою вантажів, що переміщуються автомобільним і залізничним транспортом через митну територію України.

Підсумовуючи проаналізоване вище, ми звертаємо увагу на організацію подання інформації вітчизняним митним органам, електронний контроль за доставкою вантажів, що переміщуються автомобільним і залізничним транспортом через митну територію України.

3.2. Моделювання системи аналізу та управління митними ризиками

Наразі Автоматизована система аналізу та управління ризиками в митній службі України, яку впроваджено в ПК “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 введених до нього профілів ризику здійснити оцінку ризику кожної з ВМД, яка подана до митного оформлення, та видати повідомлення інспектору який здійснює митне оформлення цієї ВМД відповідну вказівку щодо необхідних заходів (конкретні дії), що слід зробити для перевірки законності зовнішньоекономічної операції, а також подальшого митного оформлення та можливості його завершення.

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

Мається на увазі створення системи управління ризиками, яка буде застосовуватись в пунктах пропуску. В 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 Республіки, Росії, Молдови та оптимізацією використання іншої наявної при пропуску інформації. Так, наприкінці 2009 р. ДМСУ прийнятий профіль ризику (див. **Додаток Е**) [54, 46], який можна розглядати пілотним у напрямку реалізації попередньої інформації, яку отримано від суміжних сторін (в даному випадку обміну інформації 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 все одно контрольовані показники за профілем спрацьовують лише у внутрішній митниці (митниці призначення).

Алгоритм роботи профілю ризику щодо співставлення інформації в митниці на території України (яка заявляється декларантом) та інформації яка отримана з суміжної сторони можна подати схематично. На **Додатку Ж** зображено Схему обміну попередньою інформацією при ввезенні товарів на митну територію України з республік Молдова та Російської Федерації (принцип спрацювання наразі залишається однаковим). Так посадова особа митного органу України при здійсненні пропуску товарів і транспортних засобів, які переміщуються на митну територію України з митної території суміжної сторони, та з метою контролю за доставкою яких, згідно з законодавством України з питань митної справи, передбачено оформлення документа контролю за переміщенням товарів (далі – ДКПТ), в 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 ПК ЄАІС ДМСУ реєстраційний номер ВМД суміжної сторони 2.5. Програмне забезпечення ЄАІС ДМСУ забезпечує автоматичне зв'язування 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 ПК "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 2 листопада 2009 р. № 1051 [33];

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

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

Таким чином, спрацювання профілю фактично відбудеться лише на наступному етапі, коли транспортний засіб з вантажем доїде до митниці призначення, та 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).

Співставлення 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 заходів, передбачених законодавством України з питань митної справи щодо товарів, які ввозяться на митну територію України з порушеннями митних правил.

Розглянувши вище алгоритм щодо попередньої інформації про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України, та використання цієї інформації в ДМСУ, а також модель спрацювання відповідного профілю ризиків який направлений на співставлення інформації отриманої з суміжних сторін, на думку автора, ДМСУ повинна побудувати нову систему, або пристосувати (переформатувати) існуючу 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 по доставці вантажів у митниці призначення, та подальшої ефективною взаємодії з системою АСАУР під час проведення митного оформлення вантажів у внутрішній митниці, та визначення найбільш ефективних методів роботи з формами контролю.

З метою ефективного і якісного планування витрат на інформатизацію митних органів нами пропонується наступна удосконалена модель. Бюджет по інформатизації митних органів заснований на взаємовідносинах митних

структур, поточних програм і програм розвитку, виражених наступної формулою:

$$IT_n = \sum_{i=1}^n A_i + \sum_{i=1}^n C_i, \quad (3.1)$$

де IT_n – бюджет витрат на інформатизацію n -ї кількості митних органів;

A_i – капітальні витрати на створення інвестиційних проектів i -го митного органу в сфері інформатизації;

C_i – поточні витрати i -го митного органу по інформатизації

При цьому загальна вартість аутсорсингових послуг або загальних витрат на супровід інформаційних систем зводиться до наступного виду:

$$\sum_{i=1}^n ITC_i = \sum_{i=1}^n \left(k_{ij} \sum_{j=1}^{m-1} DA_{ij} \right) + \sum_{i=1}^n \left(r_{ij} \sum_{j=1}^{m-1} (LA_i + LC_i)_j \right) + \sum_{g=1}^x (V_g t_g)_{ij}. \quad (3.2)$$

де ITC_i – вартість аутсорсингових послуг або загальних витрат на супровід інформаційних систем, технічну підтримку і системно-технічне обслуговування устаткування i -го митного органу;

k_{ij} – нормативний коефіцієнт супроводження програмного продукту i -го митного органу j -го року;

m – кількість років створення інформаційної системи;

DA_i – вартість послуг по розробці і розвитку програмного забезпечення проекту по інформатизації i -го митного органу;

LA_i – вартість СУБД, операційної системи i (або) ліцензійного програмного забезпечення для реалізації інвестиційного проекту по інформатизації i -го митного органу;

LC_i – вартість ліцензійного програмного забезпечення, що забезпечує автоматизацію митних процедур і адміністративно-управлінських функцій i -го митного органу;

V_g – кількість одиниць g -го виду обладнання;

t_g – тариф на технічне обслуговування g -го виду обладнання;

k – кількість видів обладнання;

r_{ij} – норматив технічної підтримки ліцензійного програмного забезпечення, встановлений виробником програмного забезпечення, i -го митного органу j -го року.

Таким чином, запропонована удосконалена модель бюджету витрат митних органів на інформаційні технології передбачає детальну систематизацію інвестицій по групах витрат, що рекомендуються, з урахуванням критеріїв поділу при плануванні і забезпечить ефективний моніторинг фактично здійснених витрат на інформатизацію системи митних органів.

Підсумовуючи наведене маємо вказати наступне. Огляд основних проблем, що стримують розвиток зовнішньоторговельної діяльності України дозволяє визначити першочергові заходи, які необхідно здійснити Україні з метою удосконалення ЗЕД:

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

З точки зору 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 2012 р. нового МК України. Ці 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. У своїх роботах автори [18, 37] 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 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.

Складність і багатогранність досліджуваної тематики, звичайно, не охоплюється розглянутими в дисертації питаннями. До магістральних напрямів проведення подальших наукових розвідок слід віднести дослідження: сучасних тенденцій і закономірностей митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в умовах впливу процесів глобалізації й інтеграції, зарубіжного інструментарію ефективного впливу держави на систему митного регулювання та можливостей впровадження сприйнятливих для адаптації у вітчизняну практику його елементів. Цілком перспективною

видається розроблення рекомендацій щодо приведення вітчизняного правового поля у відповідність до міжнародних вимог і стандартів, усунення наявних колізій у чинних нормативно-правових актах, що регламентують систему митного регулювання.

Висновки до розділу III

Впровадження стандартів конвенції повинне здійснюватися в наступному порядку: ініціатива впровадження стандарту; призначення внутрішнього аудитора стандарту; проведення внутрішнього аудиту; вибір механізму впровадження стандарту; розробка програми впровадження стандарту; визначення черговості впровадження стандарту; розробка інструкцій з впровадження стандарту; застосування стандарту; проведення повторного внутрішнього аудиту; реєстрація впровадження стандарту. Для стандартів, у відношенні яких заздалегідь невідомі результати їх застосування, розроблено методику угруповання митних органів для розподіленого впровадження стандартів конвенції, що ґрунтується на методах класифікації митних підрозділів, моделях дослідження статистичної значимості змін показників діяльності митних підрозділів при впровадженні стандартів конвенції, поширенні стандартів тільки на такі класи митних підрозділів, у представників яких експеримент показав позитивні результати, а також моніторингу виконання стандартів.

Проведене дослідження дозволило зробити висновки та сформулювати пропозиції щодо механізмів здійснення митного регулювання ЗЕД з врахуванням системи аналізу та управління митними ризиками в Державній митній службі України. Пропонується запровадження такої системи здійснення митного контролю та митного оформлення вантажів в пунктах пропуску із застосуванням системи аналізу та управління митними ризиками, яка передбачає попередження порушення митних правил, а також запобігає ввезенню товарів з та інших предметів з великим ступенем ризику (або створення ризикованої ситуації) до їх фактичного ввезення на митну територію України. В 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 інших країн) та оптимізацією використання іншої наявної при пропуску інформації.

Державна митна служба України повинна побудувати нову систему, або пристосувати (переформатувати) існуючу 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 по доставці вантажів у митниці призначення, та подальшої ефективною взаємодії з системою АСАУР під час проведення митного оформлення вантажів у внутрішній митниці, та визначення найбільш ефективних методів роботи з формами контролю.

З метою ефективного і якісного планування витрат на інформатизацію митних органів запропонована удосконалена модель формування бюджету по інформатизації митних органів, заснована на взаємовідносинах митних структур, поточних програм і програм розвитку, яка передбачає детальну систематизацію інвестицій по групах витрат, що рекомендуються, з урахуванням критеріїв поділу при плануванні і забезпечить ефективний моніторинг фактично здійснених витрат на інформатизацію системи митних органів.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Митна справа є складовою системи державного регулювання у сфері ЗЕД, механізмом реалізації митної політики. Сутнісними елементами митної справи є порядок переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України, здійснення їх митного контролю та митного оформлення, справляння митних платежів та боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил. Функціональні зв'язки елементів митної справи полягають у їх взаємообумовленості – можливості здійснення будь-якої складової митної справи виключно за умови належного виконання інших складових.

Інституційне середовище митної справи складається з інституційно-правової, інституційно-організаційної та організаційно-економічної сфер. У рамках інституційно-правової сфери формується морально-правове поле здійснення митної справи. У свою чергу, розподіл компетенції щодо реалізації митної справи між конкретними суб'єктами її здійснення, а також створення таких суб'єктів і принципи їх взаємодії визначаються у рамках інституційно-організаційної сфери. У межах організаційно-економічної сфери митної справи відбувається формування дохідної частини Державного бюджету та розподіл видатків держави на інституційно-організаційну та інституційно-правову сфери.

Інституційно-економічний механізм модернізації митної справи охоплює систему принципів, форм, методів та інструментів, спрямованих на забезпечення завдань комплексної трансформації організації митної служби відповідно до забезпечення економічних інтересів держави в умовах інтеграції України в глобальний економічний простір.

Напрямами діяльності міжнародних організацій, до компетенції яких входять питання організації митної справи, є нормативна гармонізація митної справи та міжнародної комерційної справи, міжнародне митне співробітництво та реалізація проектів технічної допомоги. Найбільш вагомий вплив на митну справу на глобальному рівні здійснюється ВМО та

COT, який полягає у системі міжнародних договорів, якими у сукупності регулюються майже всі складові митної справи. Міжнародні договори з питань митної справи доцільно класифікувати за сферою впливу на міжнародні договори у сфері митного співробітництва (насамперед, стосовно взаємної адміністративної допомоги), торговельно-економічні договори (стосовно надання взаємних преференцій та звільнень від сплати мита), договори з питань міжнародної комерційної справи (стосовно форми комерційних документів та набору відомостей, які вони містять), міжнародні договори з питань обмежень щодо обігу товарів та міжнародні договори з питань здійснення контролю (стосовно визнання заходів контролю, здійснених митними органами суміжної країни).

ЄАІС Держмитслужби, як центральний елемент в системі інформаційного забезпечення митних органів, покликана: забезпечувати вповноважених суб'єктів даними митної статистики, покращувати систему організаційно-економічного керування митними органами на всіх рівнях, забезпечувати оперативну взаємодію відповідних органів митної системи, автоматизувати процеси митного оформлення, обліку митних платежів, бухгалтерського обліку, обліку кадрового складу, обліку розподілу й поповнення матеріальних засобів тощо.

Широке впровадження електронного декларування має велике значення у питанні покращення інформаційного забезпечення митних органів, адже ВМД є одним з головних джерел інформації для суб'єктів, які покликані здійснювати митну політику і представлення ВМД у електронному варіанті створює передумови для оперативного обміну цією інформацією, її обробки, створення баз даних з того чи іншого питання, аналітичних матеріалів, ведення митної статистики тощо. Крім того, перехід до електронного декларування дозволить здійснювати попередню обробку ВМД в автоматичному режимі за допомогою системи управління ризиками, без втручання посадових осіб митних органів, і контролювати при цьому проведення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик

вчинення порушення митного законодавства, дозволяючи основному потоку товарів і фізичних осіб досить вільно переміщуватись через митний кордон України, обмежуючись формами митного контролю достатніми для забезпечення дотримання законодавства України, що в свою чергу мінімізує вплив суб'єктивних факторів під час здійснення митних процедур. Також, використання електронного декларування та системи управління ризиками створює сприятливі умови для суб'єктів ЗЕД, які дотримуються законодавства України з питань митної справи і дозволяє більш ефективно використовувати наявні ресурси митним органам.

Одним з важливих елементів в системі інформаційного забезпечення митних органів є система контролю за доставкою вантажів, адже в основі цієї системи лежить інформаційна взаємодія між митницею відправлення та митницею призначення, і від того, наскільки оперативною та якісною буде така взаємодія, залежатиме й ефективність здійснення контролю за доставкою вантажів в митниці призначення, а відповідно й ефективність проведення митної політики та наповнення державного бюджету.

В основі цієї взаємодії лежить використання ЄАІС та таких інструментів як: попередня вантажна митна декларація (ПП), попереднє повідомлення (ПП), внутрішній транзитний документ (ВТД), повідомлення про транзитне переміщення (ПТП).

В результаті дослідження удосконалено модель планування витрат на інформатизацію митних органів, яка враховує взаємовідносини митних структур, взаємозалежність поточних програм і програм розвитку. Запропонована модель бюджету витрат митних органів на інформаційні технології передбачає детальну систематизацію інвестицій по групах витрат, що рекомендуються, з урахуванням критеріїв поділу при плануванні і забезпечує ефективний моніторинг фактично здійснених витрат на інформатизацію системи митних органів

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти [Текст]: монографія / І. Г. Бережнюк. – Д. : АМСУ, 2009. – 543 с.
2. Бережнюк І.Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. екон. наук : спец. 08.00.02 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / І.Г. Бережнюк. – Київ, 2010. – 32 с.
3. Боліцок М. Митна служба України виходить на новий рівень інформаційної взаємодії з європейською спільнотою / М. Боліцок // Митниця – 2008. – №3 (40). – С.12.
4. Бондаренко І.О. На шляху до європейських стандартів: електронне декларування / І.О. Бондаренко // Митна справа. – 2005. – №1. – С. 51-57.
5. Бюлетень ЄвроКліп-ЄвроЗв’язок. № 1. Зв’язок, який єднає. Публікація здійснена Фондом ЄвроКліп-ЄвроЗв’язок за підтримки Міністерства Закордонних Справ Угорщини. - Ніредьгаза: Феліцітер, 2005
6. Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1947 року : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84 (12 листопада). – С. 562.
7. Глосарій міжнародних митних термінів (Glossary of international customs terms). – Д. : АМСУ, 2003. – 68 с.
8. Гребельник О.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності : підруч. / Олександр Петрович Гребельник. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 696 с.
9. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комісії

- Митного союзу. – Режим доступу:
http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/D_sozdETTiformTS.aspx
10. Договор о Таможенном кодексе таможенного союза [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Комісії Митного союзу. – Режим доступу:
<http://www.tsouz.ru/Docs/Kodeks1/Pages/default.aspx>
 11. Додин Е.В. Рамочные стандарты безопасности и упрощения глобальной торговли / Е.В. Додин // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 9 -12.
 12. Драганов В. Г. Основы таможенного дела : учебник для вузов / под ред. В. Г. Драганова. – М.: Экономика, 1998. – 687 с.
 13. Дьоміна С.Ю. Адміністративна деліктність у сфері митної справи: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С.Ю. Дьоміна. – К., 2011. – 259 с.
 14. Егоров О.Б. Митна економіка (Україна СОТ ЄС) : підруч. / Олександр Борисович Егоров. – О. : ЗАТ «ПЛАСКЕ», 2005. – 226 с.
 15. Единый таможенный тариф Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕТТ) [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Комісії Митного союзу. – Режим доступу:
<http://www.tsouz.ru/db/ettr/tnved/Pages/default.aspx>
 16. Економічна енциклопедія : У трьох томах. Т. 2 / Редкол.: С. В. Мочерний та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – 848 с.
 17. Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України / [Пашко П.В., Пісной П.Я., Демченко С.С., Булана В.В.] // Вітчизняний та зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : збірник матеріалів науково-практичної конференції. – К.: Майкрософт, 2008. – С. 27 – 39.
 18. Івченко І.Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикованих ситуацій: [Навч. посіб.] / Івченко І.Ю.– К.: Центр учбової літератури, 2007.– 344 с.

19. Інституціональні та процедурні механізми системи ГАТТ/СОТ у регулюванні світової торгівлі [Текст]: монографія / С.Г. Осика, О.В. Оніщук, В.Т. Пятницький та ін. – К. : УАЗТ, 2000. – 288 с.
20. Кивалов С. В. Таможенне право в Україні: національне и міжнародное / С. В. Кивалов, Е. В. Додин // Митна справа. – 2000. – № 3. – С. 13 – 19.
21. Киреев А. П. Международная экономика : движение товаров и факторов производства : учебник для вузов / А. П. Киреев. – М.: «Международные отношения» ЮРАЙТ, 2003. – 416 с.
22. Конвенція про створення Ради митного співробітництва : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2005. № 12 (8 квітня). – С. 648.
23. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2011. – № 72/1 (1 жовтня). – С. 2598.
24. Концепція реформування діяльності митної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/category?cat_id=22130
24
25. Кунєв Ю. Д. Концептуальні основи розвитку митної служби України/ Ю.Д. Кунєв // Митна справа. 2005 – № 6
26. Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З.О. Буричка. – Т.: Астон, 2002. – 616 с.
27. Митний кодекс Республіки Білорусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tamognia.ru/sng/belarus/sec1/chap1.html>
28. Митний кодекс Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tks.ru/codex>
29. Митний кодекс Союзу Радянських Соціалістичних Республік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss0358.htm>

30. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32.
31. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства : міжнародний договір України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_926
32. Міжнародна конвенція про Гармонізований опис та кодування товарів : міжнародний договір України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_079
33. Наказ Державної Митної служби України від 14 серпня 2009 року № 753]: [Електронний ресурс] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>
34. Наказ Держмитслужби від 16.08.06. № 694 «Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику, Порядку взаємодії структурних підрозділів Держмитслужби України, митних органів із Департаментом аналізу ризиків та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику та Положення про експертну комісію із застосування системи аналізу та управління ризиками».
35. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.Я. Настюк. – Харків, 2005. – 29 с.
36. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
37. Основи митної справи: [Навч. посіб.] / [П.В. Пашко, В.А. Аргунов, В.П. Батіг та ін.]; За ред. П.В. Пашка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 318 с.

- 38.Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>.
- 39.Офіційний сайт Європейської економічної комісії ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unese.org>
- 40.Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П. В. Пашко. – О. : АТ «Пласке», 2009. – 628с.
- 41.Перепелкін С. М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав : монографія / С. М. Перепелкін. – Д. : АМСУ, 2008. – 141 с.
- 42.Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>
- 43.Пісной П.Я. Ризики в зовнішньоекономічній діяльності / П.Я. Пісной // Митна політика та актуальні проблеми економічної та митної безпеки України на сучасному етапі: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 23 листопада 2007 р. / Академія митної служби України, 2008. – С. 14-17.
- 44.Пісной П.Я. Управління митними ризиками як один із методів забезпечення митної безпеки держави / П. Я. Пісной // Вісник НАДУ / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна.– К.: Вид.-во НАДУ, 2008. – № 2. – С. 177-186.
- 45.Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92 (10 грудня). – С. 3248.
- 46.Положення про Департамент аналізу ризиків та аудиту: [Наказ Державної Митної служби України від 17 травня 2008 року № 515] //

- Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>
47. Про затвердження Порядку заповнення й використання попереднього повідомлення митного органу про намір увезти товар на митну територію України: Наказ Держмитслужби України № 551 від 03.07.06р.
48. Про ввезення на митну територію України окремих видів товарів: Постанова Кабінету Міністрів України № 390 від 29 березня 2002р.
49. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 36 (8 вересня). – С. 531.
50. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів : проект Закону України від 12.05.11 № 8130-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40331
51. Про внесення змін до Порядку переміщення товарів у пунктах пропуску через державний кордон, що розташовані на території морських портів України, під час контейнерних перевезень у прямому змішаному сполученні ними [Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 156] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>
52. Про затвердження Концепції створення, упорядкування і розвитку системи електронного декларування товарів: Наказ Держмитслужби № 907 від 18.10.2006р.
53. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29 (26 квітня). – С. 1254.
54. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику: [Наказ Державної Митної служби України від 14 серпня 2009 року № 753]: [Електронний ресурс] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.

55. Про затвердження Положення про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення: [Наказ Державної митної служби України від 8 грудня 1998 р. № 771 (із змінами внесен. згідно 8 Наказів ДМСУ у 2002-2006 рр.)] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>
56. Про затвердження Порядку визначення підприємств, до товарів яких може застосовуватись процедура електронного декларування : Наказ Держмитслужби України від № 669 08.08.07р.
57. Про затвердження Порядку заповнення внутрішнього транзитного документа, для його використання при здійсненні контролю за доставкою товарів, що переміщуються між митницями в межах митної території України: Наказ Держмитслужби України № 206 від 12.04.2000р.
58. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної митної декларації : Наказ Держмитслужби України № 275 від 30.03.2007р.
59. 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]: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
60. Про затвердження Порядку контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів: Наказ Держмитслужби України № 129 від 28.03.2007р.
61. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29 (16 липня). – С. 377.
62. Про Митний тариф України : Закон України від 4 травня 2001 р. № 2731-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2001. № 18 (18 травня). – С. 781.

63. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // Офіційний вісник України. – 2004. № 35 (17 вересня). – С. 2317.
64. Про подання електронної податкової звітності: Наказ ДПА України від 10.04.08. №233
65. Про Положення про Державну митну службу України : указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 582/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37 (27 травня). – С. 1514.
66. Про початок проведення експерименту: лист Держмитслужби № 25/2-41/15423-ЕП від 29.12.2004р.
67. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України № 227 від 05.10.06 // Відомості Верховної Ради України, 2006. – № 48. – Ст.476.
68. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1710-IV // Офіційний вісник України. – 2009. – № 93 (11 грудня). – С. 3150.
69. Прусс В.М. Митна справа : навч. посібник / Прусс В.М., Самойловська В.П., Лисак І.І. – Одеса : «Фенікс», 2003. – 128 с.
70. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
71. Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003
72. Рекомендация и руководящие принципы по созданию механизма «единого окна» // Офіційний сайт Європейської економічної комісії ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unesce.org/ctefact/recommendations/rec33/rec33_trd352r.pdf
73. Суворкін В.А. Україна – СОТ – ЄС: перепони до інтеграції / Суворкін В.А. // Митна справа. – 2006. – №2. – С. 43 – 49.

- 74.Судак С.Українська система контролю за доставкою вантажів одна з найкращих у світі / С.Судак // Митниця, №1 (10) 2005 – с.23.
- 75.Терещенко С. С. Основи митного законодавства України: Питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / С. С. Терещенко. – К. : АТ «Август», 2001. – 422 с.
- 76.Угода про заснування Світової організації торгівлі : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 48 (5 липня). – С. 1601.
- 77.Угода про застосування статті VII ГАТТ 1994 року : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2010. № 84 (12 листопада). – С. 408.
- 78.Угода про правила визначення походження : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2010. № 84 (12 листопада). – С. 433.
- 79.Угода про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. Офіційний вісник України. – 2005. – № 52 (11 січня). – С. 3397.
- 80.Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84 (12 листопада). – С. 503
- 81.Черкаська Н. Управління ризиками – складова митної безпеки / Н.Черкаська // Митниця. – 2007. – №10(35).
- 82.Шубіна Х.Контролювати менше, але контролювати краще – така вимога сьогодення / Х. Шубіна. // «Митниця» – 2008. – №2 (39).