

Ірина КВЕЛІАШВІЛІ
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ГАРМОНІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ З МІЖНАРОДНИМИ НОРМАМИ І СТАНДАРТАМИ В МИТНІЙ СФЕРІ

Розглядаються основні чинники, які формують національні інтереси держави. Акцентується на значенні ролі митної політики України, яка є частиною державної економічної політики. Обґрунтовується, що на сучасному етапі митна діяльність України потребує гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами. Зазначається, що оптимальними заходами для якісної євроадаптації є запровадження зарубіжного досвіду, оптимізація митної політики, гармонізація митного законодавства країни з міжнародним законодавством, а також дієва реформа в митній сфері.

Ключові слова: національні інтереси, митна політика, гармонізація, уніфікація законодавства, митне законодавство, імплементація.

Iryna Kveliashvili. Harmonization of national customs policy with international norms and standards in the field of customs

Considered in the paper are the factors shaping the national interests in compliance with the foreign and domestic policy principles. The emphasis is made on the importance of customs policy in Ukraine as a part of the national economic policy. It is shown that the main customs policy focus should be shifted toward and agreed with the internationally applied norms and standards. Further improvements in terms of legislative regulation are deemed necessary as the norms and standards currently in force are proved incomplete. It is indicated that the optimal conditions for fully meeting EU adaptation demands are implementing international experience, optimizing customs policy, and agreeing customs legislative regulation with the international law as well as an effective reform of the customs Service.

Key words: national interests, customs policy, harmonization, legislative unification, customs legislation, implementation.

Забезпечення національних інтересів держави, побудованих на сталому розвитку економіки та добробуті громадян, є найбільш важливою функцією держави. Формування національних інтересів держави здійснюється відповідно до засад внутрішньої та зовнішньої політики. Спрямованість вектору розвитку країни на інтеграцію з Європейським Союзом відповідно формує й законодавчі новації, які здебільшого відображають спрямованість їх до розбудови країни і співпраці з розвинутим світом.

Формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, засади зовнішньої політики України визначені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [6]. Основними засадами зовнішньої політики є забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі; підтримка зміцнення ролі міжнародного права в міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права.

Питання митної політики висвітлено у працях таких вітчизняних вчених, як І. Бережнюк, А. Стельмашук, Т. Калінеску, А. Єршов, П. Пашко, Н. Осадча, А. Луцик, О. Борисенко, В. Ченцов та ін.

Public administration mechanisms

Як зазначає І. Бережнюк, митна політика – це система поглядів, ідей та переконань, яка формує основні правові та економіко-організаційні принципи митної справи [1].

А. Стельмашук трактує митну політику як систему принципів і напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Вона реалізує як економічні, так і політичні цілі, які визначаються державним устроєм, законодавчою базою та соціально-економічним напрямом розвитку суспільства [9].

На думку Т. Калінеску та К. Баляба, митна політика – це система принципів та напрямів діяльності задля реалізації економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі держави [2].

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні необхідності прискорення процесів гармонізації національного законодавства в митній сфері до міжнародних норм та стандартів.

Розвиток економіки країни та її інтеграції до світової економіки, регулювання зовнішньої політики та захист внутрішнього ринку утворюють систему принципів і напрямів діяльності держави під час формування державної митної політики.

Згідно з владно-правовим підходом митна політика розглядається як система заходів та нормативно-законодавча база регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Організаційно-інституціональний підхід зосереджує увагу на законодавчих та виконавчих органах, причетних до розробки та реалізації митної політики [1].

Митна політика України є частиною державної економічної політики. Головним функціональним завданням митної політики є забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки України в політичній, економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Митна політика здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах державної діяльності, як внутрішніх, так і зовнішніх, відповідно до чинного законодавства та міжнародно-правових актів і стандартів.

Діалектична природа митної політики обумовлює наявність, крім національних інтересів і національної безпеки, певних динамічних принципів, які розкривають зміст національних інтересів держави на даному етапі та якими керуються компетентні органи державної влади під час розробки митної політики і проведення її в життя. Такі принципи закладені в законодавчих актах держави з митних питань, програмних документах: посланнях президента, програмах діяльності Кабінету Міністрів, інших концептуальних документах, програмах діяльності політичних партій і громадських організацій.

До основних принципів митної політики держави на сучасному етапі можна віднести політику гармонізації та уніфікації митної діяльності України із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами. До загальних тенденцій формування митної політики та розвитку митних систем у різних країнах світу можна віднести такі:

- всебічне сприяння розвитку міжнародної торгівлі за допомогою засобів регулювання зовнішньоторговельних відносин;
- захист інтересів держави у сфері економіки, забезпечення безпеки від проникнення контрабанди;
- повнота збору митних платежів;
- орієнтація національної торгової і митної політики на «зовнішній світ» як засіб досягнення цілей економічного зростання в країні.

Безпосередньо регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, розвиток економіки та її інтеграції до світової економіки забезпечується системою принципів та напрямів діяльності держави при здійсненні митної політики в Україні, що підтверджує орієнтованість до світових норм.

Основними функціями митної політики країн світу залежно від їх значущості є: економічні, регулятивні, правоохоронні, що сприяють здійсненню зовнішньоекономічної діяльності.

Орієнтація на уніфікацію фіскальної політики особливо яскраво виявилася в процесі створення єдиного європейського ринку. На сьогодні в Україні фіскальна функція залишається домінуючою при здійсненні митної справи.

На поточному етапі податки є безальтернативним джерелом формування доходів бюджету держави та багатофункціональним інструментом у соціальному, територіальному та галузевому аспектах. Аналіз частки податкових надходжень у зведеному бюджеті України чітко демонструє залежність його наповнення від фіскальної та регулятивної функцій фіскальних органів. У зведеному бюджеті України за 2014 р. Державна фіскальна служба забезпечила 89 % доходів, майже 40 % суми надійшло за рахунок діяльності митних органів.

Перешкоджаючими факторами прогресивного розвитку митної справи на сучасному етапі є економічна, політична та організаційна нестабільність суспільства, відсутність системного комплексного бачення подальшого розвитку митної політики, її цілей та пріоритетів, відсутність сталих орієнтирів реформ у митній сфері, корупційний складник та захист тимчасових відомчих інтересів. Незважаючи на гармонізаційні процеси, що відбуваються в економічному союзі, на сьогодні податкове законодавство окремих країн світу, у тому числі країн-членів ЄС зберігає суверенітет. Натомість національне митне законодавство зарубіжних країн, економічна політика яких спрямована на розширення та сприяння міжнародній торгівлі, базується на стандартах, закладених у Кіотській конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Рамкових стандартах безпеки Всесвітньої митної організації, багатосторонніх міжнародних угодах з питань митної справи.

Намір України інтегруватися в європейській економічній та політичній простір зумовлює необхідність не тільки адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС, але й як було зазначено вище його гармонізації та уніфікації. До основних принципів гармонізації належать: погодженість правового регулювання; синхронність прийняття гармонізованих актів; послідовність етапів гармонізації; пріоритетність міжнародних договорів над національним законодавством.

Порядком денним асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, яка набула чинності 23 листопада 2009 р., передбачено низку заходів стосовно спрощення торгівлі та сприяння у співробітництві під час здійснення митної справи, подальший розвиток митного законодавства України та його імплементаційних положень відповідно до міжнародних інструментів та стандартів, які застосовуються в митній сфері та торгівлі, що включають ті, які розроблені ЄС, Світовою митною організацією (зокрема, оновлена Кіотська конвенція), СОТ, ООН (наприклад, Конвенція щодо гармонізації прикордонного контролю 1982 р.) [5].

Питання розвитку зовнішньої торгівлі між Україною і ЄС, а також важливість митних питань окремо зазначені в Угоді про асоціацію України та ЄС. Принциповими є вимоги до митного законодавства, яке має бути стабільним та всеосяжним. Положення і процедури мають бути пропорційними, прозорими,

Public administration mechanisms

передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й мають застосовуватися уніфіковано та ефективно [10].

До кола важливих питань у митній сфері віднесено забезпечення захисту та сприяння законній торгівлі; сприяння економічним операторам, які мають високий рівень відповідності законодавству; більшу ефективність, прозорість і спрощення митних процедур та практик на кордоні; застосування сучасних митних методів, зокрема оцінки ризиків, постаудитного контролю та методів аудиту компаній для спрощення та сприяння ввезенню та випуску товарів; забезпечення обов'язкових рішень щодо тарифної класифікації та правил походження. Сторони гарантують, що рішення можуть бути скасовані або анульовані лише після нотифікації причетного суб'єкта та не матимуть зворотної дії, якщо тільки не були прийняті на основі недостовірної або неповної інформації.

Україною були вжиті заходи, спрямовані на упорядкування і регулювання митних процедур у державі, зокрема участь у таких універсальних міжнародних організаціях, як: Всесвітня митна організація, СОТ, ООН, що, у свою чергу, стало основним стимулом для участі України в таких міжнародних договорах, як: Стамбульська конвенція про тимчасове ввезення 1990 р.; Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів 1983 р.; Митна конвенція про міжнародні перевезення вантажів із застосуванням книжки міжнародного дорожнього перевезення 1975 р.; Міжнародна конвенція про затвердження умов проведення контролю вантажів на кордонах 1982 р., а також основний міжнародний договір у цій сфері – Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 р., які стали підґрунтям для імплементації їх положень і стандартних правил до національного митного законодавства України, Рамкові стандарти безпеки Всесвітньої митної організації.

Підтвердженням вектору розвитку вітчизняного митного законодавства на уніфікацію, модернізацію митної політики, зміцнення кадрового потенціалу стало прийняття Україною 23 червня 2005 р. на 105/106 сесії Всесвітньої митної організації Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі [8], а також приєднання до протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур. Декларація про наміри щодо впровадження Рамкових стандартів Всесвітньої митної організації на національному рівні, підписана Державною митною службою України, надала правове підґрунтя для використання міжнародних стандартів у розвитку митної системи та узгодженості національних норм у митній сфері з міжнародними стандартами.

У 2010 р. Державною митною службою України презентовано Концепцію реформування Митної служби України «Обличчям до людей», основною метою якої є максимальне наближення митних процедур до європейських і світових стандартів, їх максимальне спрощення на всіх етапах, скорочення впливу людського фактору на результати митного оформлення, реалізація повноцінного партнерства між митними органами і бізнесом [4].

Значним досягненням у процесі імплементації митного законодавства України до міжнародних норм стала прийнята у 2012 р. нова редакція Митного кодексу України [3]. Митний кодекс містить низку норм прямої дії, приведених у відповідність до вимог Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, а саме:

– дозволяє використовувати електронне декларування всім підприємцям без будь-яких обмежень та у всіх митних режимах;

- визначає вичерпний перелік документів, потрібних для митного оформлення;
- надає право декларанту на внесення змін до митної декларації, подання неповної декларації для оформлення товарів, якщо він не має точних відомостей про товар;
- скорочує час митного оформлення однієї імпоротно-експортної операції з 24 до 4 годин;
- запроваджує пост-аудит, тобто право митниці здійснювати митний контроль після закінчення експортно-імпоротної операції підприємця. Це сучасний загальновизнаний світовий шлях до спрощення митного оформлення;
- дозволяє українським підприємцям, які тривалий час працюють на ринку, не мають заборгованостей, не допускають суттєвих правопорушень, мають кваліфікований персонал, отримати статус уповноваженого оператора економічної діяльності;
- звільняє підприємців від відповідальності за допущені ними ненавмисні помилки (які не призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності), запроваджує врегулювання питань порушення митних правил на основі компромісу;
- суттєво розширює права підприємців на оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів та їх посадових осіб.

Незважаючи на розпочату роботу, процес входження України до міжнародного правового поля в митній сфері не завершений. На сьогодні необхідно вдосконалити окремі положення діючого митного кодексу, які не відповідають повністю або частково вимогам міжнародних договорів.

Про рівень розвитку митних систем більшості країн світу свідчить створення сервісної митниці – митниці для учасників зовнішньоекономічної діяльності. В умовах посилення економічної інтеграції саме статус «сервісної митниці», регламентований документами Всесвітньої митної організації, обгрунтовує формування нового типу митної системи. «Сервісна митниця» розглядається як невід'ємний елемент сучасних процесів зовнішньоторговельної діяльності, метою яких є спрощення митних процедур, формування нової філософії митного контролю, побудованого на принципі контрольного сервісу та міжнародного обміну інформацією. Саме цей процес принципового перетворення є головним у низці розпочатих реформ митної сфери.

Гармонізація національної митної політики та побудова принципово нової системи, адаптованої до європейської, можлива за умови позитивних перетворень в її морально-етичних аспектах, попередження та протидії корупції у фіскальних органах, підвищення професійної компетентності посадових осіб. Важливим аспектом недосконалої митної політики залишається зміщення акцентів роботи митниць до фіскальної спрямованості, орієнтованої на наповнення державного бюджету. Це не сприяє розвитку сервісних функцій та віддаляє перспективу її розвитку.

Важливим індикатором того, що Митний кодекс України працює не на повну силу, на думку експертів, служить те, що не відбулося повноцінного перенесення акценту з контролю на етапі митного оформлення на активний розвиток постаудиту. Однією з форм митного контролю згідно з діючою редакцією Митного кодексу України є проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів.

Public administration mechanisms

Рекомендації Всесвітньої митної організації стосовно постмитного аудиту містять юридичні та операційні основи для проведення аудиту. У рекомендаціях зазначено, що для полегшення постмитного аудиту необхідно прийняти закон, який забезпечить митниці правову основу для проведення аудиту, а також встановить права та обов'язки аудиторів. Кожна митна адміністрація повинна розробляти закони та правила, які ґрунтуються на національних вимогах або у випадках, коли існує митний союз, на регіональному рівні. У ст. 345 – 355 чинного Митного кодексу України міститься детальний порядок проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, але реалізація цих положень митного кодексу на сьогодні унеможливлена через певні обставини.

Проведення відповідно до законодавства перевірок і звірок платників податків, у тому числі після проведення митного контролю та митного оформлення є функцією Державної фіскальної служби України. Безпосередньо проведення перевірок покладено на територіальні органи Державної фіскальної служби України, до складу яких входять головні територіальні управління та митниці. Положенням про головні управління та їх структурою передбачено проведення податкового та митного аудиту. Що стосується митниць, функціонально не передбачено проведення постмитного аудиту та відповідно проведення будь-яких перевірок у формі, що передбачено Митним кодексом України. У структурі митниць також відсутні відповідні підрозділи.

За таких обставин можна стверджувати, що практична реалізація стандартів Всесвітньої митної організації з питань постмитного аудиту в країні не підтримується.

Імплементация Рамкових стандартів забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації в митну справу, вимоги Кіотської конвенції (версія 1999 р.), Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації, ст. 13 та 14 оновленого Митного кодексу ЄС (Регламент ЄС № 450/2008) передбачають надання митних спрощень добросовісним учасникам зовнішньоекономічної діяльності. Зазначене імплементовано в митне законодавство України положеннями діючої редакції Митного кодексу, якою передбачено впровадження в Україні інституту уповноваженого економічного оператора. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 447 затверджено Порядок застосування спеціальних спрощень, що надаються уповноваженому економічному оператору [7].

Із моменту набрання чинності кодексом (з 1 червня 2012 р.) сертифікати уповноважених економічних операторів підприємствам в Україні не видавались, оскільки необхідні для запровадження такої процедури документи не затверджені відповідними підзаконними актами.

Чи не найскладнішою та спірною в митній справі залишається категорія – митна вартість, а також спосіб її визначення. Погляди експертів, представників бізнесу, суддів, контролюючих органів щодо застосування митного законодавства при визначенні та контролі митної вартості не збігаються. Тож є підстави говорити про недосконалість затверджених законодавством норм та вимог за цим напрямом.

У контексті розглянутих питань можна стверджувати, що зовнішня торгівля в умовах глобалізації вимагає від держав пристосовуватись до зовнішніх умов, презентувати країну як спроможну включитись у світові інтеграційні процеси. Оптимальними умовами для цього є запровадження зарубіжного досвіду, оптимізація митної політики, гармонізація митного законодавства країни з міжнародним законодавством, а також дієва реформа в митній сфері.

Список використаних джерел / List of references

1. **Бережнюк І. Г.** Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І. Г. Бережнюк. – Д. : Акад. митної служби України, 2009. – 543 с. [Berezhniuk I. H. *Mytne rehuliuivannia Ukrainy: natsionalni ta mizhnarodni aspekty : monohrafiia* / I. H. Berezhniuk. – D. : Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy, 2009. – 543 s.].

2. **Калінеску Т. В.** Митна політика України та забезпечення економічної безпеки держави / Калінеску Т. В., Баляба К. В. // *Наук. вісті Далієвського ун-ту : електрон. наук. фах. вид. / Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля. – Сєвєродонецьк : [б. в.]. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Nvdu/2010_1/10ktvebd.htm* [Kalinesku T. V. *Mytna polityka Ukrainy ta zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy* / Kalinesku T. V., Baliaba K. V. // *Nauk. visti Dalivskoho un-tu : elektron. nauk. fakh. vyd. / Skhidnoukr. nats. un-t im. Volodymyra Dalia. – Sievierodonetsk : [b. v.]. – Rezhym dostupu : archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Nvdu/2010_1/10ktvebd.htm*].

3. **Митний кодекс України** // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 44 – 45, № 46 – 47, № 48. – Ст. 552 [Mytnyi kodeks Ukrainy // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2012. – № 44 – 45, № 46 – 47, № 48. – St. 552].

4. **Обличчям до людей: концепція реформування діяльності митної служби України** : затверджена рішенням колегії Державної митної служби України 29 жовт. 2010 р. – Режим доступу : www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish [Oblychchiam do liudei: kontseptsiiia reformuvannia diialnosti mytnoi sluzhby Ukrainy : zatverdzhena rishenniam kolehii Derzhavnoi mytnoi sluzhby Ukrainy 29 zhovt. 2010 r. – Rezhym dostupu : www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish].

5. **Порядок** денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/print1448476896771171 [Poriadok denniy asotsiatsii Ukraina – YeS dlia pidhotovky ta spryiannia implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/print1448476896771171].

6. **Про засади** внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527 [Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 1 lyp. 2010 r. № 2411-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2010. – № 40. – St. 527].

7. **Про затвердження** Порядку застосування спеціальних спрощень, що надаються уповноваженому економічному оператору : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2012 р. № 447 // Уряд. кур'єр. – 2012. – № 95 [Pro zatverdzhennia Poriadku zastosuvannia spetsialnykh sproshchen, shcho nadaiutsia upovnovazhenomu ekonomichnomu operatoru : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 trav. 2012 r. № 447 // Uriad. kurier. – 2012. – № 95].

8. **Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли** Всемирной таможенной организации. – Режим доступа : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003 [Ramochnyye standarty bezopasnosti i oblegcheniya mirovoy trgovli Vsemirnoy tamozhennoy organizatsii. – Rezhim dostupa : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003].

9. **Стельмашук А. М.** Підвищення ролі митної політики в системі захисту внутрішнього ринку / А. М. Стельмашук // *Інноваційна економіка : всеукр. наук.-виробн. журн.* – 2011. – № 6. – С. 279 – 286 [Stelmashchuk A. M. *Pidvyshchennia roli mytnoi polityky v systemi zakhystu vnutrishnoho rynku* / A. M. Stelmashchuk // *Innovatsiina ekonomika : vseukr. nauk.-vyrobn. zhurn.* – 2011. – № 6. – С. 279 – 286].

10. **Угода** про асоціацію України та ЄС. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631 [Uhoda pro asotsiatsiiu Ukrainy ta YeS. – Rezhym dostupu : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631].

Надійшла до редколегії 07.12.15