

Пашко П.В.,

доктор економічних наук, доцент,
заслужений діяч науки і техніки України,
директор Організаційно-розпорядчого департаменту
Державної митної служби України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ МИТНИХ НАДХОДЖЕНЬ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Наведено результати досліджень автора щодо визначення системи динамічного планування митних надходжень до державного бюджету України.

Research results of defining the system for dynamic planning of custom revenues to the state budget are analyzed in the publication.

Ключові слова: митна безпека, планування, аналіз ризиків.

Нещодавно, а саме 1 червня 2012 р., набрав чинності новий Митний кодекс України (*дали* — Кодекс)¹. Обговорення й прийняття Кодексу проводилися в ході виконання Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”², підготовленої Комітетом з економічних реформ при Президентові України. У розділі “Реформування митних процедур” Програми запропоновано здійснювати подальшу модернізацію митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема “Customs Blueprints” (“Митні прототипи”)³, для спрощення, підвищення ефективності й прискорення митного оформлення.

Однією з цілей реалізації “Митних прототипів” є розвиток і застосування механізму спрощення процедур торгівлі для зменшення витрат, обсягів інформації й документації, скорочення часу, який витрачається на виконання митних та інших формальностей торговою спільнотою, а також забезпечення ланцюга поставок.

Кодекс (ст. 262 “Місце декларування”) передбачає для суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) можливість декларувати товари, що переміщуються через митний кордон України, у митному органі, котрий здійснює митне оформлення цих товарів. Тобто змінено підхід, за якого суб’єкти ЗЕД повинні були оформлюватися виключно в митниці, де вони були зареєстровані, а митне оформлення в іншій митниці було можливе тільки в разі згоди керівників обох митниць.

¹ Митний кодекс України : закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

² Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ України на 2010—2014 роки / Комітет з екон. реформ при Президентові України. — 2010. — 85 с.

³ Customs Blueprints — Pathways to Modern Customs. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. — 89 p.

Окрім цього, у Кодексі (ст. 543 “Митна служба України”) змінено визначення митного органу: таким є як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, так і спеціалізований митний орган, митниця й митний пост. Тобто імпортер може оформлювати товар у будь-якій митниці та на будь-якому митному посту в місці прибуття, котре задовольняє імпортера за своїм територіальним розташуванням.

Такий підхід потребує зміни процедур митного оформлення (перехід від локальних систем оформлення до централізованих систем, де кожен митник зможе мати контрольований доступ до документів суб'єкта ЗЕД, які в такому разі повинні міститися в централізованій базі даних) та вдосконалення процедур планування завантаженості працівників митниць, засобів зв'язку, а також інших процедур, що залежать від кількості виконаних митних оформлень тощо.

Не останню роль у організації роботи митниці відіграє процедура розрахунку очікуваних надходжень до державного бюджету. Методики розрахунків⁴ ґрунтуються на припущенні, що в розрахунковому періоді кількість суб'єктів ЗЕД у митному органі залишиться без змін, утім, в умовах уведення норм Кодексу це не є аксіомою. Важливою особливістю існуючого планування є норма Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”⁵, яка передбачає наповнення місцевих бюджетів за рахунок надходжень від ПДВ, адміністратором якого є митна служба. Ця норма жорстко “прив'язує” суб'єкта ЗЕД до митниці, де він акредитований, що унеможливує формування сервісоорієнтованого підходу до вимог підприємців вільно обирати місце митного оформлення.

Зміни в процедурах митного оформлення зумовлюють потребу в удосконаленні системи планування надходжень від митних органів до державного бюджету, яка враховуватиме можливість вільного вибору суб'єктом ЗЕД місця митного оформлення його товару.

В умовах формування економічної моделі сприяння торгівлі та налагодженню партнерства між митницею й торговою спільнотою з допомогою прозорих і ефективних процедур⁶ залишається актуальним завдання митниці забезпечувати ефективний контроль руху товарів та наповнення державної

⁴ Про затвердження Методики прогнозування надходжень податку на додану вартість : наказ Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державної податкової адміністрації України, Державної митної служби України від 31.08.2004 № 545/315/502/637 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1202-04>; Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету : монографія / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко, П. В. Пашко та ін. — К. : НДФІ, 2004. — 344 с.; Зварич О. В. Методика прогнозування надходжень від ввізного та вивізного мит / О. В. Зварич // Вісник АМСУ. — 2010. — № 1. — С. 18—27; Пашко П. В. Методика розрахунку прогнозних обсягів податкових надходжень від імпорту товарів / П. В. Пашко, Т. Д. Ліпихіна // Вісник АМСУ. — 2010. — № 1. — С. 5—18.

⁵ Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>.

⁶ Обличчям до людей: концепція реформування діяльності митної служби України від 29.10.2010 / ДМСУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=22130392cat_id=2213024.

скарбниці. Отже, є потреба в дієвих механізмах забезпечення митного контролю та планування митних надходжень.

Велику увагу питанням пошуку й розроблення методичних підходів і практичних рекомендацій щодо здійснення митної діяльності приділяють такі вчені, як І. Г. Бережнюк, О. В. Зварич⁷, О. Б. Єгоров, Т. І. Єфименко⁸, Я. А. Жаліло, А. Б. Качинський, Т. Д. Ліпіхіна⁹, С. Л. Лондар, В. І. Мунтян, П. Я. Пісной, Ф. О. Ярошенко¹⁰ та ін.

Метою статті є визначення окремих питань забезпечення дієвості митного контролю, пов'язаних із необхідністю внесення змін до системи планування надходжень до державного бюджету у зв'язку з уведенням у дію Кодексом нових механізмів митного оформлення.

Однією зі стратегічних цілей, сформульованих у розділі “Сприяння торгівлі та взаємовідносини з бізнесом” “Митних прототипів”¹¹, є розвиток торговельного партнерства для забезпечення організації роботи митниці з урахуванням вимог законної торгівлі; сервісноорієнтованого підходу до торгівлі шляхом запровадження прозорих і передбачуваних процесів, норм і методів контролю. При цьому фіскальна складова має базуватися на економічній ефективності та адміністративній простоті¹².

Пропозиція вільного вибору суб'єктом ЗЕД місця митного оформлення неодноразово розглядалася митними органами, але для її реалізації потрібно було вирішити питання уніфікації підходів до організації митного оформлення та застосування митних процедур, пов'язаних із визначенням бази оподаткування, у всіх митних органах, а також упровадження оперативного контролю етапів митного оформлення та можливості втручання посадових осіб у цей процес і його припинення в разі “ризиковості”¹³. Із прийняттям нового Кодексу це завдання з нерозв'язаної проблеми перетворилося на обов'язковий елемент митного оформлення.

Технічна реалізація вищезазначених вимог стала можливою завдяки впровадженню механізмів “Електронної митниці”¹⁴, але потребує визначення й

⁷ Зварич О. В. Знач. праця.

⁸ Єфименко Т. І. Податковий кодекс України як перший крок на шляху реформування вітчизняної податкової системи / Т. І. Єфименко // *Фінанси України*. — 2010. — № 12. — С. 3—11.

⁹ Пашко П. В. Методика розрахунку прогнозних обсягів податкових надходжень від імпорту товарів / П. В. Пашко, Т. Д. Ліпіхіна // *Вісник АМСУ*. — 2010. — № 1. — С. 5—18.

¹⁰ Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету : монографія / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко, П. В. Пашко та ін. — К. : НДФІ, 2004. — 344 с.; Ярошенко Ф. О. Реформування податкової системи України в контексті прийняття Податкового кодексу / Ф. О. Ярошенко // *Фінанси України*. — 2010. — № 7. — С. 3—21.

¹¹ Customs Blueprints — Pathways to Modern Customs. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. — 89 p.

¹² Єфименко Т. І. Знач. праця.

¹³ Ярошенко Ф. О. Знач. праця.

¹⁴ Митні інформаційні технології : навч. посіб. / О. Ф. Волик, О. В. Кашеєва, І. В. Дорда, П. В. Пашко та ін. ; за ред. П. В. Пашка ; передм. А. В. Толстоухова. — К. : Знання, 2011. — 391 с. — (Митна справа в Україні).

затвердження методики планування надходжень та формування місцевих бюджетів.

Люстрацією може бути інформація щодо частки коштів митних органів, перерахованих до державного бюджету протягом 2003—2010 рр. (таблиця). Так, митниці Києва перераховували на рік від 33,4 до 57,0 % доходів до державного бюджету, Закарпаття — від 0,7 до 2,6 %, Харківщини — від 2,9 до 6,4 %.

Таблиця. Частка доходів митних органів, перерахована ними до державного бюджету протягом 2003—2010 рр., у розрізі регіонів України, %

Регіон	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
АР Крим	1,2	1,1	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,8
Вінницька обл.	1,2	1,2	1,1	1,0	0,6	0,6	0,5	0,6
Волинська обл.	2,3	1,8	1,8	2,0	2,3	1,8	0,9	1,4
Дніпропетровська обл.	6,5	6,5	5,7	3,9	3,7	9,1	6,6	9,7
Донецька обл.	4,7	5,1	4,3	3,2	3,3	5,8	4,0	5,6
Житомирська обл.	0,8	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7
Закарпатська обл.	2,4	2,6	2,0	2,1	2,1	1,5	0,7	1,0
Запорізька обл.	2,6	2,2	2,9	2,6	2,3	3,9	2,7	2,8
Івано-Франківська обл.	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,8	0,6	0,7
Київська обл.	7,4	7,6	5,5	4,9	5,3	4,3	4,0	7,8
Кіровоградська обл.	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Луганська обл.	1,1	0,9	0,8	0,8	0,7	1,7	1,0	1,7
Львівська обл.	6,0	4,8	4,1	3,6	3,6	3,5	3,2	4,0
Миколаївська обл.	1,9	1,3	0,9	0,8	0,9	1,3	1,8	1,4
Одеська обл.	10,7	8,6	9,5	8,2	9,1	9,5	6,7	9,4
Полтавська обл.	1,6	1,7	1,2	1,0	1,1	1,3	1,0	1,4
Рівненська обл.	1,2	1,1	0,7	0,6	0,6	0,7	0,5	0,7
Сумська обл.	1,2	0,9	0,6	0,5	0,5	0,6	0,8	1,1
Тернопільська обл.	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Харківська обл.	6,4	5,5	4,4	3,2	3,0	3,1	2,9	3,6
Херсонська обл.	0,8	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,5
Хмельницька обл.	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9
Черкаська обл.	1,5	1,5	1,0	1,2	1,3	1,1	0,7	0,9
Чернівецька обл.	0,8	0,6	0,8	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5
Чернігівська обл.	1,7	1,4	0,9	0,7	0,7	0,7	0,9	1,1
м. Київ	33,4	39,3	47,5	55,3	54,7	44,6	57,0	40,9
м. Севастополь	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3

Джерело: дані Державної митної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.customs.gov.ua/>

Такі зміни в товаропотоках існують за досить урегульованої системи митного оформлення. Можна передбачити, що в разі надання суб'єктам ЗЕД можливості вільно обирати місце митного оформлення прогнозування на основі існуючих методик стане неможливим.

Автор пропонує вдосконалити процес планування забезпечення повноти надходжень до державного бюджету, який складається з трьох етапів, а саме: розробити глибшу класифікацію товарів та деталізувати інформацію про них (наприклад, на рівні 14 і більше додаткових знаків за Українським класифікатором товарів (УКТ) ЗЕД; розширення інформації за окремими додатковими полями графи 31 вантажної митної декларації (ВМД)); визначити середнє податкове навантаження згідно з розширеною деталізацією; запровадити систему контролю реальних надходжень, а також управління процесами адміністрування платежів.

Запропонована система ґрунтується на детальному визначенні середньої по митній службі очікуваної вартості одиниці товару, який подається до митного оформлення (з урахуванням інформації про завершене митне оформлення та оперативної інформації); доведенні її до відома митниць як орієнтира під час планування результатів митного оформлення; підбитті підсумків за сумами відхилень не від запланованих надходжень, а обсягів товарів, які реально надійшли на митницю, від обсягів товарів, що реально пройшли митне оформлення (рисунок).

На **першому етапі**, *етапі детальної класифікації товарів*, запропонованої системи динамічного планування Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи (ЦМУЛДЕР) і Департамент класифікації товарів та заходів регулювання (ДКТЗР) центрального апарату Державної митної служби України (ДМСУ) на основі УКТ ЗЕД проводять додаткові класифікацію й деталізацію товару, в результаті яких складаються назва й опис цього товару для офіційних документів, котрі використовують працівники ДМСУ під час митного оформлення, а також готують класифікатори даних, що зазначаються в окремих полях графи 31 ВМД (наприклад, назви фірм-виробників, типорозміри, технічні параметри).

На **другому етапі**, *етапі визначення податкового навантаження*, Департамент митних платежів (ДМП) центрального апарату ДМСУ, який відповідає за контроль митної вартості, визначає середнє податкове навантаження (СПН, грн/кг) на деталізовані товари згідно з інформацією за попередні періоди. Ця інформація надається Управлінню адміністрування митних платежів (УАМП) центрального апарату ДМСУ, митним органам і Департаменту боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції (ДБКРПК), котрий поповнює нею профілі ризиків системи аналізу та управління ризиковими ситуаціями, або системи управління ризиками (СУР), автоматизованого комплексу “Інспектор-2006”. УАМП на основі відомостей із центральної бази даних (ЦБД) про обсяги товарів (ОТ, кг), що були оформлені в попередні періоди (на основі інформації з ЦБД), та прогнозу на період, на який планується проводити розрахунок планових надходжень за кожним деталізованим товаром, здійснює цей розрахунок. Система аналізу та управління ризиковими ситуаціями

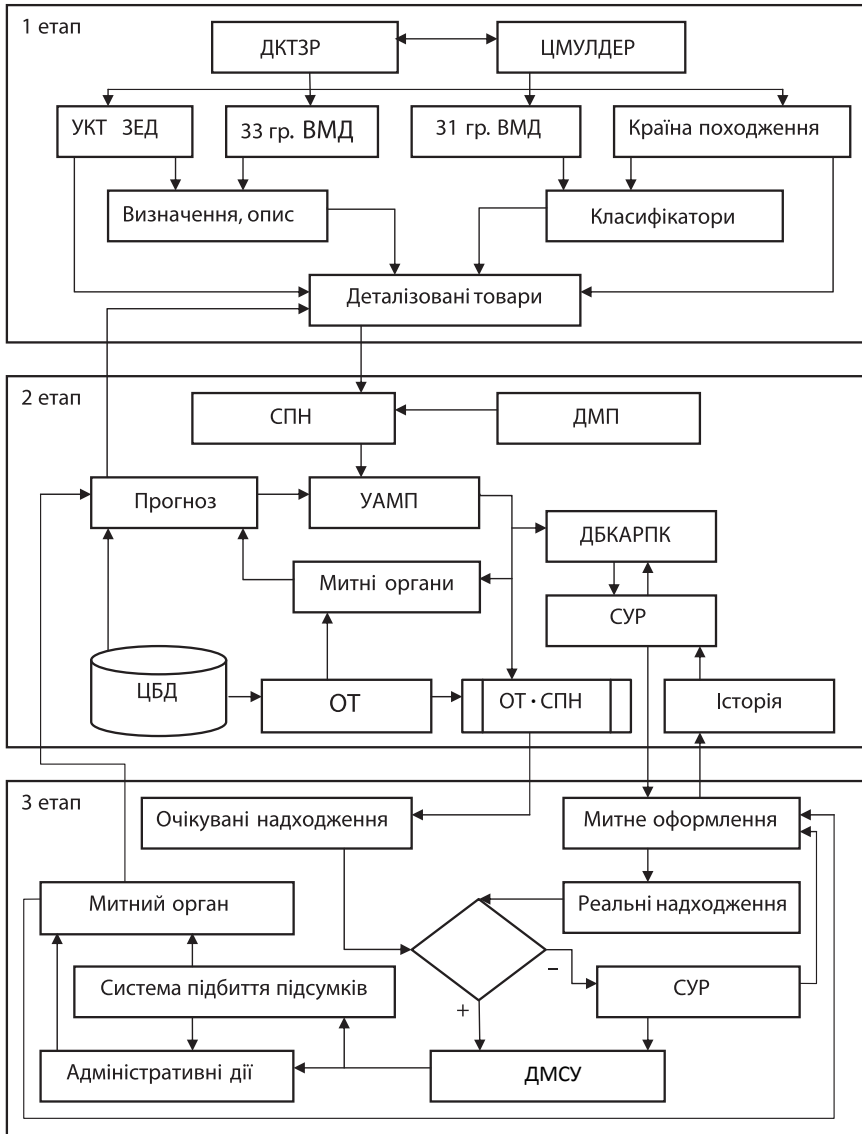


Рисунок. Система динамічного планування забезпечення повноти надходжень до державного бюджету платежів, які адмініструються митними органами

на даному етапі повинна враховувати не тільки показники товару, а й історію попередніх митних оформлень товарів суб'єкта ЗЕД, результати аналізу інформації, отриманої в рамках системи боротьби з корупцією в митних органах, та надавати можливість контрольним підрозділам ДМСУ й керівникам митних органів оперативно втручатися в процедуру митного оформлення.

На **третьому етапі**, *етапі управління плануванням і результатами*, здійснюється митне оформлення товарів; перевіряється й аналізується інформація про реальне надходження товарів (за кожним товаром згідно з деталізацією); порівнюються дані про розрахункові реальні надходження та планові надходження коштів; аналізуються відхилення показників митної вартості реально оформлених товарів від СПН на ці товари; проводиться коригування очікуваних показників за кожною митницею та підбиваються підсумки роботи митниць із використанням механізмів адміністративного ресурсу; аналізуються зміни в товаропотоках, коригуються профілі ризику, уточнюються показники за кожним товаром для реалізації першого й другого етапів.

Під час запровадження запропонованої системи динамічного планування підвищується важливість контролю правильності визначення митної вартості товару, яка може базуватися на результатах оброблення значних масивів інформації про товари, що будуть додатково класифіковані з цією метою. Ст. 49 Кодексу визначено, що митною вартістю товарів, котрі переміщуються через митний кордон України, є вартість товарів, яка використовується для митних цілей та ґрунтується на ціні, котра фактично сплачена або підлягає сплаті за ці товари. А ст. 54 Кодексу встановлено: якщо під час проведення митного контролю митний орган не може аргументовано довести, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів, у т. ч. неправильно визначено їхню митну вартість, то заявлена декларантом або вповноваженою ним особою митна вартість автоматично вважається визнаною.

У зв'язку з тим, що митна вартість товару є для митних органів головною базою оподаткування товарів, механізм її коригування фактично може бути й механізмом справляння додаткових платежів до державного бюджету, й таким, який надає окремим суб'єктам незаконні переваги. Тому положення ст. 52 Кодексу, що зобов'язують декларанта заявляти митну вартість, визначену ним самостійно, у т. ч. після консультацій із митним органом, або скориговану за результатами контролю, здійсненого митним органом, викликали негативну реакцію суб'єктів ЗЕД.

Новації Митного кодексу України та механізми, з допомогою котрих реалізовуватимуться ці новації й, зокрема, запропонована система планування, вимагають від митної служби проведення структурних змін у процедурах збору й обробки митної інформації, що сприятиме кращому здійсненню митного контролю та регулювання¹⁵.

Запропонований механізм надає можливість планувати доходи бюджету на основі детального аналізу інформації про товаропотоки, що змушує

¹⁵ Митні інформаційні технології : навч. посіб. / О. Ф. Волик, О. В. Кашеева, І. В. Дорда, П. В. Пашко та ін. ; за ред. П. В. Пашка ; передм. А. В. Толстоухова. — К. : Знання, 2011. — 391 с. — (Митна справа в Україні).

митницю посилювати контроль на етапі після митного оформлення, водночас спрощуючи відповідні процедури. Цей механізм повинен бути введений у дію разом із механізмом аудиторського контролю¹⁶. Таким чином може бути реалізований концептуальний підхід митної служби “Митниця довіряє чесним суб’єктам”¹⁷, стає можливим зниження витрат як на адміністрування податків із боку держави, так і на митне оформлення з боку платників податків — один із головних критеріїв змін у системі збору податків¹⁸.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що впровадження системи динамічного планування забезпечення повноти надходжень до державного бюджету є для Державної митної служби України заходом гарантування дієвості й ефективності митного контролю, дотримання митного законодавства, одним із пріоритетних напрямів удосконалення механізмів митного адміністрування. Такий крок сприятиме спрощенню й прискоренню митних процедур, виконанню таких завдань, як раціональне використання трудових ресурсів митних органів, створення привабливих умов для учасників зовнішньоекономічних відносин, а отже, забезпеченню митної безпеки держави¹⁹.

¹⁶ Пашко П. В. Система динамічного планування щодо забезпечення повноти надходжень до Державного бюджету / П. В. Пашко // Вісник АМСУ. Сер. : “Економіка”. — 2010. — № 2 (44). — С. 5—10.

¹⁷ Обличчям до людей: концепція реформування діяльності митної служби України від 29.10.2010 / ДМСУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=22130392cat_id=2213024.

¹⁸ Єфименко Т. І. Зазнач. праця.

¹⁹ Митний кодекс України : закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>; Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>.