

М. М. Разумей, головний інспектор відділу методології визначення митної вартості
Управління митної вартості Департаменту митних платежів
Державної митної служби України

СУЧАСНІ ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються управління ризиками та митний постаудит-контроль як сучасні міжнародні принципи провадження митної справи. Визначено обов'язкові передумови, зокрема необхідність реформування митної служби України, для переходу на сучасні принципи управління зовнішньоторговельною безпекою держави.

Ключові слова. Економічна безпека, реформа митної служби, концепція, митний постаудит, управління ризиками.

The article deals with risk management and customs postaudit control as the modern world the principles of implementation of customs. Defined binding conditions, in particular, the role of reforming the customs service of Ukraine to advance to the modern principles of management of the state foreign trade safety.

Key words. Economic security, reform of the customs service, concept, custom postaudit, risk management.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Ефективна система державного управління на основі новітніх принципів потребує, насамперед, попереднього аналізу їх відповідності національним особливостям побудови механізмів державного управління та необхідного для цього організаційно-правового забезпечення. Такі сучасні принципи здійснення митної справи, як митний постаудит та управління ризиками, можуть і повинні стати ефективними інструментами управління зовнішньоторговельною безпекою України. Але функціонування митної служби України як головного суб'єкта управління зовнішньоторговельною безпекою держави (далі – ЗТБД) потребує проведення системних реформ для ефективного впровадження методів постаудит-контролю та аналізу й управління ризиками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Різні аспекти безпеки у сфері зовнішньої торгівлі України знайшли своє відображення у працях В. Мунтіяна, Г. Пастернак-Гаранушенка, С. Пирожкова, А. Чеснокова, О. Єгорова, П. Пашка, Л. Письмаченко, І. Бережнюка, С. Коляди. Безпосередньо питань управління ризиками та митного постаудиту тією чи іншою мірою торкалися такі зарубіжні й вітчизняні фахівці, як: М. Сніппе, Р. Камерлінг, П. Афонін, С. Гамідуллаєв, Ю. Кунев, В. Науменко, С. Терещенко, Б. Літовченко, О. Вакульчик, Т. Єдинак та ін.

Найбільш ґрунтовно сучасні принципи здійснення митної справи в Україні дослідив теоретик та практик у цій сфері П. Пашко. Учений розглядає перспективи використання на національному рівні системи аналізу та управління ризиками, митного постаудит-контролю, електронного декларування, акцентуючи увагу на необхідності реформування митної служби України.

© **М. М. Разумей, 2011**

Кращі традиції світової практики здійснення митної справи свідчать про ефективність постаудиту та управління ризиками, але сфера управління будь-якої держави має свої особливості, які й визначають доцільність і перспективність упровадження навіть найпрогресивніших новацій. Проблема в тому, що державні механізми управління митною службою України ЗТБД за допомогою якісно нових інструментів митної справи ще не сформовано, і акценти здійснення реформ у цьому напрямку також потребують чіткішої розстановки.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є обґрунтування необхідності та аналіз перспектив формування дійових механізмів державного управління ЗТБД на основі сучасних принципів здійснення митної справи в умовах реформування митної служби України.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Вище керівництво нашої держави на чолі з Президентом України В. Ф. Януковичем взяло курс на проведення широкомасштабних реформ фактично всіх ключових сфер суспільного життя країни. Той факт, що Україна дійсно потребує докорінних змін, у першу чергу в економіці, не викликає сумнівів навіть у найбільш радикально налаштованих опозиціонерів до чинної влади.

Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” була підготовлена Комітетом з економічних реформ при Президентові України. У розділі “Реформування митних процедур” цього документа зазначається зокрема, що для спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення необхідно створити й

застосувати якісну систему управління ризиками разом з ефективними процедурами перевірки після митного оформлення [1, 41].

Одним із п'яти напрямків стратегічних перетворень Програми економічних реформ є підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади [2].

Державна митна служба України – один з найпотужніших та найвизначальніших органів виконавчої влади для національної економіки. Фіскальна роль цього відомства в наповненні державної скарбниці надзвичайно велика: за 2010 р. Держмитслужба перерахувала до бюджету України 85,9 млрд грн, що становить 35 % всієї дохідної частини державного бюджету [3]. Наприклад, відповідний відсотковий показник у країнах з більш розвинутою економікою менший у рази, адже роль фіскальної функції їхніх митних адміністрацій не домінуюча [4, 171]. Уже упродовж січня–жовтня 2011 р. Держмитслужба України забезпечила надходження до бюджету 93,2 млрд грн митних платежів, що на 35,1 % більше, ніж за аналогічний період 2010 р. [3].

Попри таку, здавалося б, цілком позитивну статистику, реформування митної служби України також об'єктивно необхідне. Адже Україна, вже будучи членом Світової організації торгівлі, чітко заявляє про свої євроінтеграційні наміри. У свою чергу, міжнародне співтовариство висуває ряд вимог перед митною службою нашої держави, які пов'язані з необхідністю суттєвого спрощення митних процедур, гармонізації норм митного законодавства, усунення адміністративних перепон на шляху товаротранспортних потоків під час переміщення через митний кордон України.

Водночас сучасні стрімкі процеси глобалізації світової економіки, зростання масштабів виробництва та обсягів міжнародної торгівлі загрожують зовнішньоторговельній безпеці України. Слід зазначити, що під зовнішньоторговельною безпекою держави ми розуміємо стан, за якого держава має спроможність протистояти впливу негативних чинників та наявності таких умов у країні, які обумовлюють товарно-географічну збалансованість експортно-імпортного потоку товарів та послуг, що забезпечує розвиток національної економіки, захищає вітчизняного товаровиробника, сприяє підвищенню конкурентоспроможності та економічній незалежності держави.

Здійснюючи економіко-регуляторні функції, митні органи України великою мірою впливають на стан безпеки держави у сфері зовнішньої торгівлі. Більше того, саме Державна митна служба України є головним центральним органом виконавчої влади, який відіграє визначальну роль в управлінні ЗТБД [5, 26]. Забезпечення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, гарантування безпеки зовнішньої торгівлі та суспільства, захист митних інтересів України можна визначити як місію митної служби України. Таке розуміння місії наприкінці минулого року було сформульовано керівництвом Державної митної служби України і закріплено Концепцією реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” (далі – Концепція) відповідно до завдань, поставлених Президентом України щодо забезпечення прискореного розвитку національної економіки, необхідності впровадження реформ, орієнтованих на покращання добробуту людей [6].

Реформування митної служби України, передбачене Концепцією, дає їй більше можливостей для виконання своєї місії в частині забезпечення й управління безпекою у сфері зовнішньої торгівлі. Так, відповідно до Концепції митна служба України має функції, які передбачають використання новітніх інструментів у митній справі. У першу чергу, йдеться про постаудит-контроль (фіскальна функція) та управління ризиками (функція управління митною інфраструктурою) [6]. Здійснення митної справи на основі таких сучасних методів роботи має підвищити ефективність управління зовнішньоторговельною безпекою держави з боку митної служби України. Це яскраво підтверджується європейською практикою організації роботи митних адміністрацій та бізнесу.

Наша держава має якнайшвидше переходити на відповідні стандарти, до яких вона офіційно приєдналась і які закріплені в таких основних міжнародних актах, як: Міжнародна конвенція про гармонізацію і спрощення митних процедур (Київська конвенція) [7] та Резолюція Ради митного співробітництва щодо Рамкових стандартів безпеки та гармонізації процедур міжнародної торгівлі [8].

Управління ЗТБД митною службою України передбачає насамперед державне регулювання та контроль. Державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності – це одна з похідних функцій державного механізму управління, яка визначає шляхи, способи та інструментарій такого управління у сфері зовнішньої торгівлі. Державний контроль у царині зовнішньоторговельної діяльності – це одна з форм управлінської діяльності, до функцій якої належить організація та проведення дійового контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів учасниками цих процесів [3, 23–24].

Функцію контролю у сфері митного оподаткування покладено на митні органи України. Згідно зі ст. 41 Митного кодексу України однією з форм митного контролю є перевірка системи звітності та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування і сплати податків і зборів, які відповідно до законів справляються під час переміщення товарів через митний кордон України. Також ст. 69 Митного кодексу України передбачено можливість здійснення митного контролю після пропуску товарів і транспортних засобів незалежно від закінчення операцій митного контролю та оформлення, якщо є достатні підстави вважати, що має місце порушення митного законодавства [9].

У зазначених статтях Митного кодексу України йдеться саме про митний постаудит-контроль, який проводять митні органи шляхом документальних перевірок платників податків. Під час таких перевірок

посадові особи митних органів за допомогою спеціальних заходів, методів та прийомів перевіряють законність, повноту і достовірність відображення зовнішньоекономічних операцій під час декларування та систему бухгалтерського обліку і звітності, правильність нарахування та своєчасність сплати митних податків і платежів суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності до державного бюджету.

Нині митні органи України виконують зазначену форму митного контролю в умовах об'єктивного обмеження реалізації цієї функції: згідно з чинним законодавством митники мають право самостійно проводити перевірки лише суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, тобто тільки на підприємствах – перших покупцях, які безпосередньо отримали імпорتنі товари.

Тому П. В. Пашко вважає, що для переходу на економічні методи управління в митній службі потрібно посилити самостійність і економічну відповідальність митних ланок: вони мають підпорядковуватися не чиновникам, а законам [10, 169].

Інший прогресивний принцип управління ЗТБД – це здійснення митної справи через використання системи аналізу та управління ризиками. Використання такого методу означає, що всі товари, які перетинають кордон країни, попередньо оцінюються за системою критеріїв ризику. У зв'язку з цим велику роль відіграє наявність попередньої інформації, яка збирається, накопичується та обробляється у спеціальних підрозділах митниць.

Поняття “управління ризиком” тотожне такому поняттю, як управління ризиковими ситуаціями, що може бути визначене як метод систематичної ідентифікації та реалізації всіх заходів, необхідних для обмеження ймовірності появи митних загроз і викликів. Оцінювання впливу й заподіяної шкоди та вибір управлінських рішень є суттю управління ризиком [10, 45–46].

На думку спеціалістів з митної справи, управління ризиками – це основа сучасних методів митного контролю, його своєрідна філософія. Більше того, кожна митниця має розробити власну філософію управління ризиками, адже саме посадовим особам митних органів на місцях краще за будь-кого можуть бути відомі приховані ризики та специфіка організації роботи окремих учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Фахівці Всесвітньої митної організації переконані, що для спрощення митних процедур і гарантування безпеки у сфері зовнішньої торгівлі необхідно активно використовувати методи оцінки та аналізу ризиків. Тому всі розвинені країни світу, розробляючи національні системи управління ризиками, спрямовують їх не лише на використання під час митного оформлення товарів на митному кордоні, але й після впуску цих товарів на свою митну територію з метою вільного обігу.

Таким чином, ефективне використання в комплексі системи управління митними ризиками та постаудиту дає змогу не тільки оптимізувати митний контроль, а й здійснювати управління ЗТБД митною службою України.

Відповідно до Концепції реформування митної служби України заплановано на 2010–2015 рр. Але проведення всіх необхідних реформ ускладнюється тим, що Держмитслужба України не належить до законодавчої гілки влади і вимушена орієнтуватися перш за все на використання внутрішніх резервів і можливостей, удосконалювати власну відомчу нормативну базу шляхом внесення змін у чинні або розробки нових нормативно-правових актів. Крім того, реформування відомства “зсередини” підвищить рівень керованості митної служби України та її готовність до реформи системи державної влади в Україні, про що зазначається в Концепції [6].

Тому цілком зрозуміле зауваження Президента України В. Януковича щодо необхідності підготувати й затвердити програму реформування діяльності Державної митної служби та Державної податкової служби і забезпечити підготовку необхідних законодавчих змін для реалізації заходів програми. Відповідне доручення Президент України дав на засіданні Комітету економічних реформ у березні поточного року, і для його виконання було відведено найкоротші терміни [2]. Міністерство фінансів України підготувало проект Концепції та Програми розвитку Державної податкової служби і Державної митної служби України на 2011–2014 рр.

Як альтернативу проекту Мінфіну Координаційний центр з упровадження економічних реформ запропонував об'єднати податкову, митну служби та окремі підрозділи Пенсійного фонду в єдину Службу доходів України. Проте обидва проекти нині не знайшли однозначної підтримки всіх зацікавлених органів виконавчої влади.

Управління ризиками та митний постаудит займають ключові позиції в контексті реформування митної служби України фактично в усіх варіантах його проведення: передбачається всебічна підтримка й подальший розвиток фіскальної та нефіскальної складових системи аналізу та управління ризиками, а також розвиток структурованої та ефективної системи постаудит-контролю як засобу, що сприяє торгівлі та забезпечує в повному обсязі надходження митних платежів до бюджету.

Законодавче підґрунтя щодо проведення перевірок суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності базується на новоприйнятому Податковому кодексі, яким суттєво збільшено права митників у цьому напрямку [11]. Прийнято також низку інших нормативних актів різного рівня щодо митного постаудиту на території України. Наприклад, відтепер митні органи мають право доступу до інформаційних ресурсів страхових компаній, можуть визначати податкові зобов'язання згідно з інформацією закордонних митних адміністрацій, а головне те, що тепер вони мають самостійність в організації та проведенні контрольних-перевірних заходів.

Крім того, Держмитслужба брала активну участь у підготовці проекту нової редакції Митного кодексу України. У Верховній Раді України було зареєстровано два основних проекти Митного кодексу України, один з яких підготувала робоча група при Кабінеті Міністрів України, а другий – робоча група профільного комітету Верховної Ради України (зареєстрований 12.05.2011 за № 8130-д, прийнятий у першому читанні 17.05.2011). 03 листопада поточного року Верховна Рада України ухвалила Закон “Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України”, зареєстрований за № 8130-д. Передбачається, що з 01 січня 2012 р. новий Митний кодекс України набуде чинності.

Слід зазначити, що й чинний Митний кодекс відповідає всім основним вимогам Всесвітньої митної організації, Кіотської конвенції та є досить ефективним інструментом забезпечення державної політики в митній сфері. В обох проектах нової редакції Митного кодексу України особливу увагу приділено сучасним принципам управління ЗТБД. Зокрема, даються визначення основних понять щодо управління ризиками та здійснення перевірок митними органами суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності (митний постаудит) відповідно до світового бачення змісту цих понять. А найважливіше в частині митного контролю те, що фактично вся нова система його організації побудована навколо принципів аналізу та управління ризиками, а також постаудит – здійсненні контролю за дотриманням вимог митного законодавства після митного оформлення товарів з метою прискорення та спрощення митних процедур на кордоні.

Для доопрацювання остаточної редакції Митного кодексу України консолідовано зусилля представників від бізнесових кіл та міжнародних технічних проектів, чий погляд неодмінно має бути враховано фахівцями від органів державної влади. Такий дійсно раціональний підхід підвищить ефективність функціонування основного нормативного документа в митній сфері та не призведе до виникнення акцій протесту в суспільстві, подібних тим, які охопили країну наприкінці 2010 р. після прийняття Податкового кодексу. Повторення “податкового Майдану” малоймовірно ще й тому, що Митний кодекс не приймається вперше в Україні, а лише оновлюється та вдосконалюється.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розпочате реформування митної служби України спрямоване на спрощення і гармонізацію митних процедур шляхом упровадження у вітчизняну практику здійснення митної справи сучасних методів відповідно до кращих світових традицій. Крім того, управління ризиками та митний постаудит можуть стати ефективними принципами управління ЗТБД, кількість загроз якій постійно зростає у зв’язку з посиленням глобалізаційних процесів. Але для цього необхідно забезпечити формування дійових механізмів управління ЗТБД за допомогою ґрунтовного аналізу, детальної розробки та поетапного впровадження організаційно-правових засад забезпечення роботи митних органів на основі даних принципів. В умовах проведення адміністративної реформи дії державних органів законодавчої та виконавчої гілок влади, а також бізнесових кіл у цьому напрямку мають бути максимально злагодженими.

Управління ризиками та митний постаудит-контроль уже стали об’єктами перспективних наукових досліджень у царині митної справи. А в сучасних умовах реформування державних органів виконавчої влади винятково гострою є потреба в науковому забезпеченні процесу проведення реформ для спрямування їх у правильне русло, усунення недоліків та досягнення максимального ефекту. Тому подальші наукові розвідки щодо світових принципів управління ЗТБД вкрай необхідні для створення в остаточному підсумку митної служби сучасного зразка.

Список використаних джерел

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – 2010. – 85 с. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – Назва з екрана.
2. Офіційне інтернет-представництво: Президент України Віктор Янукович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>. – Назва з екрана.
3. Офіційний веб-сайт: Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>. – Назва з екрана.
4. Пісьмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Пісьмаченко Л. М. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366 с.
5. Разумей М. М. Зовнішньоторговельна безпека держави: управлінський аспект / М. М. Разумей // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – 2010. – № 2 (5). – С. 18–26.
6. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” : затверджено рішенням колегії Держмитслужби України від 29 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kompmp.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
7. International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures. – Access mode : <http://www.wcoomd.org>. – Title from screen.
8. Framework of standards to secure and facilitate global trade (June, 2005). – Access mode : <http://www.wcoomd.org>. – Title from screen.
9. Митний кодекс України від 11.07.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

10. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / Пашко П. В. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с., іл.

11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.