

**П. В. Пашко**, доктор економічних наук,  
заступник Голови Державної митної служби України

### **СИСТЕМА ДИНАМІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОТИ НАДХОДЖЕНЬ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

*У статті подано результати досліджень автора щодо забезпечення ефективності митного контролю, визначення системи планування надходжень до державного бюджету, митного постаудитконтролю та етапів системи аналізу ризикових ситуацій.*

*В статье представлены результаты исследований автора по вопросам обеспечения эффективности таможенного контроля, системы планирования поступлений в государственный бюджет, таможенного постаудитконтроля и введения этапов системы анализа рискованных ситуаций.*

*The article gives the results of the investigation as to the customs control effectiveness, the system of the state incomes planning, the postcustoms audit and the stages of the risks analysis.*

**Ключові слова.** Митна безпека, постаудит, планування, аналіз ризиків.

**Вступ.** Президент України В. Ф. Янукович поставив завдання щодо проведення в Україні ефективної антикризової політики, в рамках якої будуть поєднуватися реалізація реформ і мінімізація негативних впливів на Україну нових загроз національній безпеці [1].

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [2], підготовленої Комітетом з економічних реформ при Президенті України в розділі “Реформування митних процедур” для спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення запропоновано імплементувати Кіотську конвенцію, зокрема концепцію авторизованих митних операторів, і здійснювати подальшу модернізацію митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема EC Customs Blueprints (Митні прототипи) [3].

Однією з цілей реалізації Митних прототипів є розвиток і реалізація механізму спрощення процедур торгівлі для зменшення витрат, інформації, документації та часу, який витрачається на реалізацію митних та інших формальностей для торгової спільноти, і забезпечення безпеки ланцюга поставок.

Рішення про спрощення процедур, а саме централізоване митне оформлення, дає можливість суб'єктам ЗЕД проводити митне оформлення в місцях прибуття, які їх задовольняють за своїм територіальним розміщенням. Вони зможуть функціонувати повноцінно лише в разі організації ефективного митного контролю, у тому числі постаудитконтролю, який в остаточному підсумку згодом стане домінуючим інструментом митного контролю не тільки у країнах ЄС [4], але й в інших країнах світу.

Важлива складова національної безпеки України – це митна безпека [5]. Митний постаудитконтроль – це форма митної діяльності, спрямований на реалізацію митної політики держави та забезпечує її митні інтереси. Стан реалізації митного постаудитконтролю – складова показників забезпечення митної безпеки держави. Проте комплексного вивчення питання реалізації механізмів митного постаудиту як складової системи аналізу ризиків, системи планування надходжень від митних органів до державного бюджету, яка враховуватиме вільний вибір місця митного оформлення суб'єктом ЗЕД, нині немає.

В умовах формування економічної моделі сприяння торгівлі й налагодженню партнерства між митницею та торговою спільнотою за допомогою прозорих та ефективних процедур [3, 21] актуальним залишається завдання митниці щодо забезпечення ефективності

© П. В. Пашко, 2010

контролю руху товарів та забезпечення в такий спосіб безпеки інтересів держави і наповнення державної скарбниці. Визначення механізмів забезпечення ефективності митного контролю набуло поширення в науковій літературі, навчальних посібниках у зв'язку зі значною увагою до цього питання держави, громадських організацій, різних партій та рухів, науковців.

Пошук і розробку методів наукової оцінки процесів формування митної безпеки, методичних підходів та практичних рекомендацій щодо механізмів формування митної діяльності відображено в працях таких учених, як І. Х. Баширов [6], І. Г. Бережнюк, О. В. Зварич [7], О. Б. Єгоров, Я. А. Жаліло, А. Б. Качинський, Л. О. Копцева [8], Т. Д. Ліпихина [9], В. І. Мунтіян, В. П. Науменко, П. Я. Пісной, С. С. Терещенко, Ф. О. Ярошенко [10] та ін.

**Постановка завдання.** Основна мета статті – визначення окремих питань забезпечення ефективності митного контролю, пов'язаних із системою планування надходжень до державного бюджету, митним постаудитконтролем та системою аналізу ризиків.

**Результати дослідження.** У стратегічних цілях, окреслених у розділі “Сприяння торгівлі та взаємовідносини з бізнесом” Митних прототипів [3], визначено необхідність розвитку торгового партнерства для забезпечення того, щоб організація і робочі методи митниці враховували вимоги законної торгівлі; встановлення сервісно-орієнтованого підходу до торгівлі через прозорі та передбачувані процеси, норми й методи контролю.

Значною для організації роботи митниці є процедура розрахунку й очікуваних надходжень до державного бюджету. Існуючі методики розрахунків [7, 9, 10, 11] базуються на припущенні, що в розрахунковому періоді кількість суб'єктів ЗЕД у митному органі залишиться без змін. Важливою особливістю існуючого планування є норма Закону [12], що передбачає наповнення місцевих бюджетів за рахунок надходжень від ПДВ, адміністратором якого є митна служба. Зазначена норма міцно “прив'язує” суб'єкта ЗЕД до митниці акредитування, а це не дає можливості формувати сервісно-орієнтований підхід до вимог підприємців вільно обирати місце митного оформлення.

Пропозиція вільного вибору місця митного оформлення суб'єктом ЗЕД неодноразово розглядалася в митних органах, але для її реалізації необхідно було вирішити питання однаковості підходів організації митного оформлення і застосування митних процедур, пов'язаних із визначенням бази оподаткування, в усіх митних органах та введення оперативного контролю за етапами митного оформлення й можливістю втручання та їх зупинення в разі “ризиковості”.

Технічна реалізація вищезазначених вимог стала можливою для введення механізмів “Електронної митниці” [5], але потребує визначення й затвердження не тільки методики планування надходжень, але й методики формування місцевих бюджетів.

Автор пропонує систему динамічного планування щодо забезпечення повноти надходжень до державного бюджету, яка складається з 3 етапів та базується на необхідності більш глибокої класифікації товарів і деталізації інформації про них (наприклад, 14 і більше додаткових знаків за УКТЗЕД, розширення інформації за окремими додатковими полями графи 31 ВМД); визначення середнього податкового навантаження згідно з розширеною деталізацією; введення системи контролю за реальними надходженнями, управління процесами адміністрування платежів.

Запропонована система ґрунтується на детальному визначенні середньої в митній службі очікуваної вартості одиниці товару, яка подається до митного оформлення (з урахуванням інформації про завершене митне оформлення й оперативної інформації); доведенні її до відома митниць як орієнтирів під час митного оформлення; підбиття підсумків не за сумами відхилень від орієнтовно запланованих надходжень, а обсягу товарів, що реально надійшли в митницю, порівняно з реально оформленими в митному відношенні.

На **1 етапі** запропонованої системи Центральне митне управління лабораторних досліджень (ЦМУЛДЕР) та Департамент митно-тарифного регулювання (ДМТР) центрального

апарату Держмитслужби на підставі УКТЗЕД проводять додаткову класифікацію та деталізацію товару, результатом якої є визначення й опис товарів у офіційних документах ДМСУ, підготовка класифікаторів окремих полів 31 графі вантажної митної декларації (наприклад, назви фірм-виробників, типорозміри, технічні параметри та ін.)

На **2 етапі** Департамент митної вартості (ДМВ) центрального апарату ДМСУ визначає середнє податкове навантаження (СПН, грн/кг) на деталізовані товари за інформацією за попередні періоди; ця інформація надається Департаменту адміністрування митних платежів (ДАМП) центрального апарату ДМСУ, митним органам та Департаменту аналізу ризиків (ДАР), який уводить цю інформацію в профілі ризиків системи аналізу ризикових ситуацій автоматизованого комплексу “Інспектор-2006”; ДАМП на підставі інформації про обсяги товарів, які були оформлені в попередні періоди, та прогнозу на період, на який планується проводити розрахунок планових надходжень за кожним деталізованим товаром. Система аналізу та управління ризиковими ситуаціями на цьому етапі має враховувати не тільки показники товару, але також історію попередніх митних оформлень суб’єкта ЗЕД, результати аналізу інформації, отриманої в рамках системи боротьби з корупцією в митних органах та надавати можливість оперативного втручання в процедуру митного оформлення контрольними підрозділами Держмитслужби та керівниками митних органів.

На **3 етапі** проводиться митне оформлення товарів; аналізується реальне надходження товарів (за кожним товаром, згідно з деталізацією); порівнюються розрахункові надходження та планові надходження коштів; аналізуються відхилення показників митної вартості реально оформлених товарів та СПН цих товарів; проводяться корегування очікуваних показників за кожною митницею та підбиваються підсумки роботи митниць з використанням механізмів адміністративного ресурсу; проводиться аналіз змін у товаропотоках, корегуються профілі ризику, уточнюються показники за кожним товаром для реалізації 1 та 2 етапу.

Забезпечення ефективності митного контролю потребує здійснювати достатню кількість процедур перевірки відомостей про товари, які переміщуються через митний кордон, що, у свою чергу, забезпечує протидію шахрайству. Для цього необхідно:

- контролювати на базі постаудиту в приміщеннях економічних операторів, що забезпечить кращу якість перевірок та в багатьох випадках зменшить затримки на кордонах та пришвидшить оформлення товарів;
- отримувати електронну інформацію від міністерств і відомств про дозвільні документи, що нормують заходи нетарифного регулювання;
- увести систему юридичного підтвердження відповідності інформації та персональної ідентифікації осіб, які надають цю інформацію (наприклад, за допомогою електронного цифрового підпису);
- змінити в системі бухгалтерського обліку для підприємств – економічних операторів усередині країни з уведенням обов’язкового визначення номера вантажної митної декларації, яка підтверджує факт увезення товару на територію України, та відповідного обліку товару, який дозволить увести процедури контролю не тільки в момент декларування товару в митному органі, але й під час перевірки подрібненої партії товару в мережі роздрібної торгівлі;
- внести зміни в систему обліку товарів для підприємств зі спрощеним порядком такого обліку;
- увести додаткові заходи контролю за товарами, які експортуються, переміщуються транзитом і перебувають у митних режимах, що потребують тривалого часу знаходження товарів на території країни;
- створити систему отримання й обробки інформації від правоохоронних та державних органів про характеристики товару, що контролюється митними органами на митних кордонах України та всередині держави;
- створити систему контролю громадськості за сумлінністю продавців товару (наприклад, шляхом введення сайту митної служби з можливістю отримати за номером вантажної

митної декларації інформацію про назву ввезеного товару, що, у свою чергу, потребує не тільки розробки такого сайту та його оперативного цілодобового супроводження, але й розгорнутої системи доступу до інтернет-ресурсів для громадян, недорогих кінцевих пристроїв тощо);

– визначити осіб та їх права з проведення митного постаудитконтролю і забезпечити фахівців можливістю оперативного доступу до централізованих баз даних митної інформації;

– модернізувати й значно посилити систему захисту митної інформації від можливості її заміни та підроблення;

– надати можливість митним органам отримати й обробити інформацію від правоохоронних та інших органів, що пов'язана з боротьбою зі злочинністю (наприклад, через надання митним органам права оперативно-розшукової діяльності);

– увести багатоступеню систему аналізу ризикових ситуацій, яка включатиме декілька основних етапів: **перший** – збирання й аналіз інформації щодо даних про зовнішньоекономічні операції, відомостей про суб'єктів ЗЕД та їх фінансово-господарську діяльність, суб'єктів-посередників [5]; **другий** – елементи інформаційного митного контролю (порівняння попередньої інформації від країн імпорту товару, перевізників, правоохоронних органів тощо) в пунктах пропуску для визначення ризикових суб'єктів контролю та суб'єктів, що потребують контролю на шляху до місця прибуття; **третій** – елементи інформаційного митного контролю (формато-логічний контроль); аналіз і оцінка ризиків на підставі інформації, отриманої під час декларування товарів та попередньої інформації від країн імпорту й оперативної інформації про товари та суб'єктів митного оформлення; (контроль зіставлень) для визначення суб'єктів “білого та чорного” списків [13]; **четвертий** – обробка інформації, отриманої в рамках системи боротьби з корупцією в митних органах; **п'ятий** – обробка інформації про стан товарів, які перебувають під митним контролем на території України; **шостий** – інформування фахівців митного постаудитконтролю про виклики, пов'язані з увезенням товару на територію України, обрання підприємств, чия діяльність характеризується високим ступенем ризику недотримання митного законодавства, проведення “інформаційних” та “силових” заходів [6]; **сьомий** – інформування покупців про ризики придбання недоброякісного та контрафактного товару; останній **восьмий** етап – стимулювання дій компаній з усунення виявлених недоліків, коригування критеріїв та інформаційної бази системи аналізу ризиків.

Досвід роботи країн світу дає можливість запровадження системи управління ризиками на підставі аналізу роботи компаній-імпортерів [6], що потребує від митниці посилення митного контролю на етапі “фундаментального контролю” [14] зі зменшенням митних процедур у момент перетину товарами кордону та під час митного оформлення. Таким чином, може бути реалізовано концептуальний підхід “Митниця довіряє чесним суб'єктам”, що приведе до посиленого контролю тільки порушників митних правил, на відміну від існуючого підходу, коли митниця фактично здійснює тотальний контроль [13].

За Кіотською конвенцією, митний аудит – це форма митного контролю, яку здійснюють митні органи для перевірки правильності та достовірності даних, зазначених у митних деклараціях, шляхом вивчення бухгалтерських документів, рахунків, систем управління бізнесом. Митний постаудитконтроль має розглядатись як спрощення торгівлі, прискорення процедур митного контролю в момент переміщення товару через митний кордон та прискорення доставки товару до місць безпосередньої торгівлі. Для проведення митного постаудитконтролю можна використовувати поряд із традиційними видами аудиту (камеральна перевірка, документальний аудит, зустрічні перевірки, одночасні перевірки) форми електронної перевірки документів (у тому числі зустрічні та синхронні). Електронні процедури стають важливими для проведення самого аудиту та його складових: збирання інформації; планування аудиту, проведення аналізу можливих ризиків стосовно можливих порушень, де має відображатися природа порушень; кількісний аналіз на підставі листування, попередніх нараху-

вань і декларацій, наявної оперативної інформації; перевірки методів оплати; оцінки митного постаудиту тощо. Багатофункціональна комплексна система “Електронна митниця”, що створюється в митній службі України, дає можливості використовувати методи обміну інформацією, які традиційно використовуються в аудиті (обмін за запитом, автоматичний обмін, спонтанний обмін) з усіма суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності, митними органами різних країн та правоохоронними органами всередині держави.

Уведення митного постаудитконтролю дозволить реалізувати концепцію добровільного дотримання суб’єктами митного оформлення товарів законодавчо-нормативної бази. Це означає, що митна служба очікує від платників митних податків та зборів дотримання закону без усякого примусу з боку держави та вважає, що платник не вирішує для себе питання, сплачувати йому податки чи ні. З цього підходу випливає, що будь-яке відхилення від такої норми поведінки має виправлятися примусовими заходами. Митний постаудитконтроль – один із заходів запобігання можливим митним правопорушенням, що дасть можливість митній службі своєчасно існуючими кадровими можливостями повністю виконати економіко-регуляторну, захисну та фіскальну функції митної політики.

Проблеми захисту українського внутрішнього ринку від незаконного ввезення товарів на митну територію України, правильності визначення митної вартості цих товарів та обсягів митних платежів, а також зменшення кількості порушень та зловживань у сфері зовнішньоекономічних операцій і зараз залишаються актуальними, що потребує необхідності теоретичної розробки проблемних питань, сутності та механізму здійснення митного аудиту [8], вдосконалення підходів до формування та вдосконалення системи управління ризиковими ситуаціями. Недосконалість чинного законодавства у сфері митного регулювання і контролю зовнішньоекономічної діяльності породжує засилля низькосортних зарубіжних товарів на внутрішньому ринку, розквіт фізичної та економічної контрабанди, є загрозою для вітчизняного товаровиробника, для підйому національної економіки та належного стану митних інтересів держави.

**Висновки.** Введення системи динамічного планування щодо забезпечення повноти надходжень до державного бюджету, здійснення митного контролю після випуску товарів у обіг для Державної митної служби України найперспективніші заходи забезпечення ефективності митного контролю, дотримання митного законодавства України, один із пріоритетів удосконалення митного адміністрування. Такі заходи сприятимуть спрощенню і прискоренню митних формальностей, виконанню таких завдань, як раціональне використання трудових ресурсів митних органів, створення сприятливих умов для учасників зовнішньоекономічних відносин, що забезпечуватимете митну безпеку держави.

#### Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року “Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році” : Указ Президента України від 10.12.2010 р. – № 1119/2010.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки. – Комітет з економічних реформ при Президенті України. – 2010. – 85 с.
3. Customs Blueprints – pathways to modern customs. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 89 p.
4. Customs audit guide / European Communities. – 2006. – 109 p.
5. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / Пашко П. В. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с., іл.
6. Баширов І. Х. Управління митними ризиками / І. Х. Баширов, Т. П. Писаренко // Митний брокер. – 2010. № 8 (159). – С. 77–81.

7. Зварич О. В. Методика прогнозування надходжень від ввізного та вивізного мит / О. В. Зварич // Вісник АМСУ. – 2010. – № 1. – С. 18–27.
8. Копцева Л. О. Вплив міжнародних митних правил на законодавство України щодо митного аудиту / Л. О. Копцева // Митна справа. – 2010. – № 4 (70). – С. 62–71.
9. 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.
10. Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету : монографія [Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Пашко П. В. та ін.] – К. : НДФІ, 2004. – 344 с.
11. 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 серпня 2004 року № 545/315/502/637.
12. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27.04.2010 № 2154-VI.
13. Про заходи щодо введення системи визначення ризикових показників за суб'єктними ознаками (“Білий” та “Чорний” списки) при здійсненні митного контролю та митного оформлення : наказ Державної митної служби України від 17.12.2010 р. № 1485.
14. Пісьмаченко Л. М. Напрямки вдосконалення системи контролю й аудиту в митній службі та її роль у забезпеченні економічної безпеки України : матеріали Конференції “Митна політика України у контексті європейського вибору: проблеми та шляхи вирішення” 20–21 листопада 2003 р. / Л. М. Пісьмаченко // Дніпропетровськ. – АМСУ. – С. 77–78.



УДК 339.92

**М. Вольфганг**, професор з міжнародної торгівлі та податкового законодавства, завідувач кафедри мита та акцизу Інституту податкового законодавства Вестфальського університету ім. Вільгельма м. Мюнстер, Німеччина

#### CUSTOMS MODERNIZATION: NEW CHALLENGES IN AN ERA OF GLOBALIZATION AND REGIONALIZATION

*У статті розглядаються проблеми, що постають перед митними органами в епоху глобалізації та регіоналізації. Висвітлюються шляхи і напрями модернізації митниці.*

*В статье рассматриваются проблемы, возникающие перед таможенными органами в эпоху глобализации и регионализации. Освещаются пути и направления модернизации таможи.*

*The article deals with the problems which Customs faces in an era of globalization and regionalization. The ways and directions of Customs modernization are cleared up.*

**Key words.** Globalization, regionalization, customs, modernization, diagnosis, planning, human resources, risk management.

##### **Introduction**

Customs is one of the oldest professions in the world. The Bible, for instance, refers to a customs collector called *Zacchaeus* – who was corrupt but, happily, reformed (*Luke 19: 1-10*). There is also enough proof that customs existed even in the ancient civilizations. This is due to the

© М. Вольфганг, 2010