

Ігор М. Кобушко, Олександр В. Ільченко, Сергій І. Денисенко
**СПРОЩЕННЯ ТА ГАРМОНІЗАЦІЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР
ЯК ФАКТОРИ ЗБІЛЬШЕННЯ ОБСЯГІВ ЗОВНІШНЬОЇ
ТОРГІВЛІ ДЕРЖАВИ**

У статті досліджено основні напрямки реалізації положень Кіотської конвенції щодо спрощення та гармонізації національних митних процедур у діяльності митних органів, оскільки кожна держава, яка прагне запровадити положення оновленої Кіотської конвенції, повинна оцінити ступінь готовності до їх застосування. Впровадження положень оновленої Кіотської конвенції може бути неприйнятним для країн з нерозвинутою митною інфраструктурою та інформаційними технологіями, а також відсутністю кваліфікованого кадрового потенціалу. Саме це пояснює той факт, що багато країн-учасниць Всесвітньої митної організації ще не приєдналися до оновленої Кіотської конвенції.

Ключові слова: митні процедури; митний контроль; митне оформлення; електронне декларування; Кіотська конвенція.

Рис. 1. Літ. 14.

Игорь Н. Кобушко, Александр В. Ильченко, Сергей И. Денисенко
**УПРОЩЕНИЕ И ГАРМОНИЗАЦИЯ ТАМОЖЕННЫХ ПРОЦЕДУР
КАК ФАКТОРЫ УВЕЛИЧЕНИЯ ОБЪЕМОВ ВНЕШНЕЙ
ТОРГОВЛИ ГОСУДАРСТВА**

В статье исследованы основные направления реализации положений Киотской конвенции об упрощении и гармонизации национальных таможенных процедур в деятельности таможенных органов, поскольку каждое государство, которое стремится ввести положение обновленной Киотской конвенции, должно оценить степень готовности к их применению. Внедрение положений обновленной Киотской конвенции может быть неприемлемым для стран с неразвитой таможенной инфраструктурой и информационными технологиями, а также при отсутствии квалифицированного кадрового потенциала. Именно это объясняет тот факт, что еще много стран-участниц Всемирной таможенной организации не присоединились к обновленной Киотской конвенции.

Ключевые слова: таможенные процедуры; таможенный контроль; таможенное оформление; электронное декларирование; Киотская конвенция.

Ihor M. Kobushko¹, Oleksandr V. Ilchenko², Sergiy I. Denysenko³
**SIMPLIFICATION AND HARMONIZATION OF CUSTOMS
PROCEDURES AS FACTORS INCREASING THE VOLUMES
OF COUNTRY'S FOREIGN TRADE**

This article examines the key trends in realization of the Kyoto Convention as for simplification and harmonization of customs procedures by national customs authorities. Every state which aims to introduce regulations of the renewed Kyoto Convention has to evaluate the level of its readiness for its application. Adoption of the renewed Kyoto Convention can be unacceptable for the countries with undeveloped customs systems and information technologies as well as under the absence of qualified personnel potential. This explains the fact that a lot of countries – participants of the World Customs Organization haven't joined the renewed Kyoto Convention yet.

Keywords: customs procedures; customs control; customs clearance; e-declaration; Kyoto Convention.

¹ Sumy State University, Ukraine.

² Sumy State University, Ukraine.

³ Sumy State University, Ukraine.

Постановка проблеми. Проблема спрощення та гармонізації національних митних процедур в останні роки стала найважливішим чинником збільшення зовнішньої торгівлі держави, оскільки може сприяти підвищенню конкурентоспроможності та прискоренню інтеграції світового ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські та зарубіжні вчені активно займаються проблематикою, пов'язану зі спрощенням і гармонізацією національних митних процедур. Концептуальні засади гармонізації та спрощення національних митних процедур розкривали у своїх працях українські та російські вчені: Є.С. Альошинський [5], Н.Е. Буваєва [6], Л. Вулф [14], О.А. Гончарук [7], І. Іващук [8], Н.В. Колесникова [5], А.Ю. Райкова [10], І.Г. Смирнов [11], Д. Сокол [14], С.Н. Тунгускова-Кузьміна [12]. Велика увага приділяється концептуальним основам гармонізації та спрощення національних митних процедур, тоді як основні напрямки практичної реалізації деяких положень Кіотської конвенції досліджені ще недостатньо.

Невирішені частини проблеми. У період розвитку міжнародної торгівлі головним завданням будь-якої держави стає не тільки вихід на світові ринки, а також своєчасне отримання товарів на цих ринках, без істотних затримок і без підвищення витрат, викликаних будь-якими адміністративними (у т.ч. митними) і технічними бар'єрами. Значне зростання торгових потоків через митні кордони держав може відбутися в результаті проведення спрощених митних процедур на кордонах держав, значна їх ефективність може бути досягнута в результаті приведення їх до єдиних міжнародних стандартів.

Метою дослідження є вивчення основних положень Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію національних митних процедур та їх реалізацію в діяльності національних митних органів.

Основні результати дослідження. Митна сфера безпосередньо впливає на процеси міжнародного товарообміну. Можна погодитись з думкою Н.Е. Буваєвої, яка зазначає, що відмінності в правовому регулюванні митних формальностей у національних правових системах держав істотно ускладнюють транскордонні переміщення товарів у процесі міжнародної торгівлі. Складність митних формальностей, витратність їх проходження учасниками зовнішньоторговельної діяльності є серйозним нетарифним бар'єром для міжнародної торгівлі. Митні формальності стають перешкодою в міжнародній торгівлі, оскільки здатні уповільнити здійснення зовнішньоторгових операцій, а останні неможливі без проходження митних формальностей. Оптимізація часу на проведення митних формальностей сприятиме міжнародному товарообміну. Митні формальності повинні бути максимально простими і створювати якомога менше незручностей для міжнародної торгівлі. Все це обумовлює необхідність зближення правового регулювання митних формальностей у правових системах держав з метою спрощення і прискорення процесу їх проходження [6, 61].

За умови активізації митного співробітництва країн спрощення процедур, необхідних для зовнішньоторговельних операцій, має бути прерогативою національної митної політики. Досліджуючи умови бізнесу в 181 країні, І. Іващук визначає фаворитів за окремими критеріями [8, 24–30]. Зокрема, найбільшу кількість документів, необхідних для експорту товарів, вимагають у Фіджі (13), Анголі (12), Афганістані (12), Малаві (12), а найменшу – у Франції

(2). Стосовно документів для здійснення імпорту, то за кількістю лідирує ЦАР (18), а найліберальніший імпортерний режим – у Франції (2) та Данії (3). Разом із тим, для здійснення експортних та імпортерних операцій у Франції, наприклад, необхідно 9 і 11 днів відповідно; загалом приблизно така, а то й менша кількість днів потрібна практично у всіх країнах Європи, тоді як в окремих країнах ці процедури тривають понад 2 місяці (Ангола – відповідно 68 та 62 дні; Афганістан – 74 та 77; Киргизька Республіка – 64 та 75; Таджикистан – 82 та 83; Узбекистан – 80 та 104; Ірак – 102 та 101). Україна за показниками, що відображають умови переміщення експортно-імпортерних товаропотоків, перебуває на рівні, нижче середнього, займаючи 131-ше місце [8, 29].

На кордоні РФ проводиться митний огляд як складова частина митного контролю 44% вантажів, в Україні – 22% вантажів, у США та Німеччині – не більше 3%, у Великій Британії – 2%. У цьому випадку спрощення митних процедур є шляхом до зменшення перешкод та скорочення витрат на їх проведення, що забезпечить проведення цієї діяльності на основі єдиних міжнародних стандартів [8, 29].

За рівнем надання послуг митними органами та іншими, пов'язаними з митними процедурами агентствами, перше місце зайняла Литва (індекс 10,2), друге – Нова Зеландія (9,5), третє – Сінгапур (9,5), за максимального значення індексу 11,5. Даний індекс охоплює 11 оглядів митних бар'єрів і такі послуги: електронний обмін даними, тривалість роботи митних органів, швидкість митного огляду, вартість роботи митників у процесі митного контролю та ін. Україна (3,3) за даним індексом перебуває на 90-му місці серед 118 країн [13].

Характерними ускладненнями (перешкодами), які можуть виникати під час проведення національних митних процедур, можуть бути:

Під час здійснення митного контролю:

- проведення повного митного контролю товарів національними митницями, що призводить до значних затримок товарів на кордонах. Прикладом підвищення ефективності митного контролю після усунення такого ускладнення може бути досвід НАФТА⁴. Дане об'єднання утворило найбільший за територією регіон світу з вільним рухом товарів, в якому компанії держав-учасниць можуть вільно, без обмежень, обирати оптимальні варіанти розміщення виробничих потужностей та збутових зон, що в свою чергу стимулює розвиток зовнішньоекономічної діяльності [11, 39];

- проведення митного контролю національними митними органами без достатнього технічного оснащення для його проведення, а також без використання інформаційних технологій [12, 26–27]. На це ж звертають увагу Є.С. Альошинський та Н.В. Колесникова, досліджуючи проблеми митних органів України на кордонах СНД [5, 30];

- недостатнє розуміння необхідності координації діяльності і співпраці між органами, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства та митною службою, іншими контролюючими органами (щодо нетарифних методів регулювання зовнішньоторговельної діяльності);

⁴ від англ. NAFTA – Північно-американський договір про вільну торгівлю між США, Канадою та Мексикою (аббревіатура традиційно транслітерується).

- проведення двостороннього митного контролю, який самостійно (окремо) проводиться національними митними органами двох сусідніх країн, внаслідок чого виникає дублювання митних функцій національними митними органами обох країн.

Під час здійснення митного оформлення:

- національними митними органами вимагається від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності подання великої кількості різних документів про товар, що переміщується через митний кордон, перелік таких документів слід критично переглянути та врахувати досвід провідних країн світу та міжнародні зобов'язання;

- форми документів на товар, які подаються до національних митних органів, відрізняються і дублюються не лише у різних країнах, а й в одній, при подачі до різних державних органів, які прямо чи опосередковано приймають участь у митному оформленні;

- виявляється недостатня укомплектованість, з точки зору матеріально-технічної бази, та зручність розташування місць для проведення митного оформлення товарів;

Під час справляння (сплати) передбачених законодавством податків і зборів (митних платежів):

- різні ставки митних платежів, а також різний порядок (методи) їх нарахування;

- досить високі ставки мита, що перешкоджає торговельним відносинам.

Окремо зазначимо притаманні для всіх складових елементів митних процедур проблеми у роботі національних митних служб, які суттєво ускладнюють їх проведення, приєднуючись до думки С.М. Тунгускової-Кузьміної, яка відносить до таких проблем:

1. Відсталість процедур роботи митних служб, які не коректують свою діяльність під впливом розвитку техніки і засобів комунікацій. Уявлення про те, що комп'ютеризація є способом розв'язання всіх проблем без урахування необхідності перегляду в бік спрощення організаційних і технологічних процедур, а також якісно іншого підходу до використання інформації для дієвого митного контролю.

2. Суттєві відмінності в законодавствах різних держав Європи і світу, внаслідок чого ускладнюється процес введення перетворень для застосування нових методів роботи. Іноді митні органи використовують це для виправдання затримок у введенні нових систем і процедур або відмови від цієї діяльності в цілому, замість вжиття заходів зі зміни законодавства.

3. Недостатня увага організаційним і кадровим потребам сучасної митної служби (пасивне прийняття правил, що діють стосовно державних служб загалом, включаючи регулювання організаційної структури, штатний розпис, рівень оплати праці).

4. Відсутність достатнього для якісної роботи працівників митних органів матеріально-технічного забезпечення з боку держави.

5. Високий рівень корупції, що негативно позначається на роботі багатьох митних органів, викликаючи зниження доходів держави і підвищуючи збитки, які наносяться її економіці [12, 26–27].

Автори повністю поділяють думку А.Ю. Райкової в тому, що спрощення процедур міжнародної торгівлі спрямоване на вирішення проблем, які випливають з неефективних правил торгівлі, пов'язаних з високими операційними витратами, що стримують розвиток торговельного співробітництва та економічного зростання держав, а також обмежують впровадження новітніх технологій у всьому світі. Спрощення охоплює багато сфер, наприклад: урядові заходи нормативного регулювання і контролю, підвищення ефективності підприємницької діяльності, транспорт, інформаційно-комунікаційні технології, а також фінансовий сектор. Проблема спрощення процедур зовнішньої торгівлі в останні роки стала найважливішим фактором політики у сфері розвитку міжнародної економіки, оскільки вона може сприяти підвищенню конкурентоздатності та прискоренню інтеграції світових ринків [10, 84].

Перетворення, які відбуваються в умовах глобальної економічної кризи, а також процеси економічної інтеграції в світі, не залишають шансів будь-якій державі шукати і встановлювати лише національні правила митного регулювання без врахування інтересів усіх учасників міжнародних торговельних відносин. Необхідно зазначити, що питання, пов'язані із спрощенням та гармонізацією митних процедур, не можуть самостійно вирішуватись державами внаслідок перетину їх інтересів у процесі здійснення зовнішньоторговельної діяльності, в зв'язку з чим країни звертаються до міжнародно-правового регулювання як багатостороннього (всесвітнього та регіонального) або двостороннього, через укладання галузевих міжнародних договорів, так і через співпрацю в рамках міжнародних урядових та неурядових організацій.

Останніми десятиріччями в міжнародному митному праві мали місце спроби спрощення проведення митних процедур та приведення їх до єдиних міжнародних стандартів. Головну роль у цьому процесі відігравали і відіграють Всесвітня митна організація (ВМО, World Customs Organization – WCO) та Світова організація торгівлі (СОТ, World Trade Organization – WTO), які спрямовують свої зусилля на розробку міжнародно-правових норм зі спрощення митних процедур та приведення їх до єдиних міжнародних стандартів [14, 25]. СОТ, ВМО та інші міжнародні організації формують єдині міжнародні стандарти та правові норми, які держави не можуть не враховувати під час формування національних законодавств, яке регулює організацію митного контролю, навіть якщо держави не є членами вищезазначених організацій [7, 127].

Саме у межах ВМО було прийнято Міжнародну конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 в редакції Протоколу 1999 р. (оновлена Кіотська конвенція) [1] та низку інших міжнародних угод, які встановлюють базові правила спрощення трьох основних елементів національних митних процедур: митного контролю, митного оформлення, справляння передбачених національним законом податків та зборів. Дані стандартні правила спрямовані на усунення ускладнень і перешкод проходженню митних процедур, у першу чергу, на скорочення часу, що однак не знижує їх ефективності (рис. 1).

Отже, Кіотська конвенція спрямована на спрощення та гармонізацію митних процедур та зменшення кількості необхідних для митного оформлення документів. Це має сприяти веденню зовнішньої торгівлі та гармонізувати



Рис. 1. Схема спрощення митних процедур (у відповідності до міжнародних нормативно-правових актів), авторська розробка

митні формальності в межах національних митних норм. Оновлена Кіотська конвенція містить в собі як обов'язкові для держав, що приєдналися, норми,

так і ті, що надають право вибору правової поведінки чи відносять прийняття відповідного правового рішення до компетенції національного митного органу. В цьому і виявляється поєднання імперативності та диспозитивності норм цієї конвенції.

На даний час Україна є договірною стороною Кіотської конвенції. Так, відповідно до Закону України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» від 05.10.2006 № 227-V Україна приєдналася до зазначеної конвенції та всіх її додатків [4], але для усунення певних процедурних невідповідностей 15.02.2011 Верховною Радою України до даного Закону були внесені зміни, які остаточно усунули (зняли) перешкоди у наданні Україні повноцінного статусу договірної сторони оновленої Кіотської конвенції. Остаточно конвенція набула чинності для України з 15.09.2011 [3]. Україна отримала статус договірної сторони Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур лише у 2011 р., що, на нашу думку, гальмувало темпи входження України до систем міжнародного митного співробітництва, що, у свою чергу, згубно вплинуло на стан зовнішньоекономічної діяльності українських суб'єктів зовнішньоторговельної діяльності.

З урахуванням завдань, покладених Президентом і Урядом України на Державну митну службу України, у листопаді 2010 р. презентовано Концепцію реформування Митної служби України «Обличчям до людей», основною метою якої є максимальне наближення митних процедур до європейських та світових стандартів, їх максимальне спрощення на всіх етапах, скорочення впливу людського фактору на результати митного оформлення, реалізація повноцінного партнерства між митними органами і бізнесом [9].

Зазначеною Концепцією встановлено термін реформування митної служби України – 2010–2015 рр., протягом якого основними завданнями є:

- приведення національного законодавства у митній сфері у відповідність до міжнародних стандартів;
- законодавче та нормативне спрощення процедур митного контролю та митного оформлення;
- спрощення та розширення переліку методів гарантування та сплати податків;
- поширення застосування принципу «єдиного вікна» та єдиного державного контрольного органу в пункті пропуску;
- розвиток системи «уповноважених економічних операторів»;
- створення безпаперового середовища надання державних послуг у митній сфері – електронне декларування;
- розширення джерел отримання достовірної митної інформації; створення уніфікованих та прозорих правил визначення митної вартості товарів та їх класифікації;
- підвищення прозорості інформації щодо митних процедур та правил; розвиток діалогу і співробітництва з бізнесом [9].

Найбільшим значним досягненням щодо впровадження Україною міжнародних стандартів оновленої Кіотської конвенції у сфері спрощення та гармонізації митних процедур стало прийняття у 13.03.2012 нової редакції Митного кодексу України (МКУ), який набрав чинності з 01.06.2012 [2] і містить максимальну кількість норм прямої дії, які приведені у відповідність до вимог оновленої Кіотської конвенції. Разом з тим, слід зазначити, що на сьогодні є необхідність удосконалення окремих положень чинного МКУ, які не відповідають вимогам міжнародних договорів. Так, на даний час положення розділу III «Митна вартість товарів та методи її визначення» МКУ не відповідають вимогам ст. VII ГАТТ. У зазначеному положенні діючого митного кодексу застосовуються непотрібні обтяження під час корегування заявленої декларантом митної вартості на товар, який ввозиться на митну територію України. На даний час відповідно до Глави IX МКУ оцінювання митними органами митної вартості товару здійснюється непрозоро і досить суб'єктивно. Необхідно запровадити практику СОТ у випадках, коли митні органи мають підстави сумніватися в правдивості чи точності задекларованої митної вартості. Зокрема, на законодавчому рівні закріпити підстави для наявності сумнівів у митного органу щодо правдивості чи точності задекларованої митної вартості. Відсутність обґрунтованих сумнівів має наслідком довільне визначення митної вартості всупереч положенням Угоди про застосування статті VII ГАТТ.

Висновок. На основі аналізу впровадження міжнародних стандартів спрощення та гармонізації митних процедур у національне митне законодавство України авторами запропоновано ключові напрямки його подальшого вдосконалення:

- проводити подальшу послідовну гармонізацію митного законодавства відповідно до норм міжнародного права і законодавства ЄС, з відведенням в цьому процесі важливої ролі підписання Угоди про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, а також приєднання України до Конвенції про спільну транзитну процедуру 1987 року;
- укласти угоди про обмін інформацією в рамках системи управління ризиками з США та країнами ЄС;
- запроваджувати з митними та прикордонними службами сусідніх з Україною держав спільні прикордонні пункти пропуску, які функціонують за стандартами ЄС;
- впроваджувати та розвивати електронні методи обробки вантажів з метою прискорення процесів митного оформлення та скорочення кількості фізичних перевірок;
- проводити професійну перепідготовку працівників митниць для роботи в умовах нової редакції Митного кодексу України.

1. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) від 18.05.1973 // zakon.rada.gov.ua.

2. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI // zakon.rada.gov.ua.

3. Про внесення змін до Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур»: Закон України від 15.02.2011 № 3018-VI // zakon.rada.gov.ua.

4. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у змінній редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до

Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур: Закон України від 05.10.2006 № 227-V // zakon.rada.gov.ua.

5. *Альошинський Є.С., Колесникова Н.В.* Напрямки удосконалення роботи прикордонних передавальних залізничних станцій на кордонах з країнами СНД // Вісник ХПІ. – 2009. – №15. – С. 29–34.

6. *Буваєва Н.Э.* Правовая характеристика и классификация таможенных формальностей // Сборник трудов молодых ученых, аспирантов и участников Студенческого научного кружка кафедры административного и таможенного права / Под общ. ред. ст. преподавателя, к.ю.н. Е.С. Недосековой. – М.: Российская таможенная академия, 2012. – Вып. 2. – С. 58–66.

7. *Гончарук О.А.* Адміністративно-правові засади реформування сучасних митних органів України // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62), №2. – С. 124–130.

8. *Іващук І.* Напрями та перспективи конвергенції митних відносин у глобальному просторі // Галицький економічний вісник. – 2010. – №4. – С. 24–30.

9. Обличчям до людей: Концепція реформування діяльності митної служби України // www.customs.gov.ua.

10. *Райкова А.Ю.* Міжнародно-правові аспекти спрощення та гармонізації митних процедур (на прикладі міжнародних митних конвенцій по карнетах А.Т.А.): Дис... канд. юрид. наук по спец.: 12.00.10 – международное право; европейское право. – М., 2009. – 179 с.

11. *Смирнов І.Г.* Розвиток логістики у країнах НАФТА // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2010. – №3. – С. 32–54.

12. *Тунгускова-Кузьмина С.Н.* Международно-правовые проблемы разработки и применения конвенций Всемирной таможенной организации: Дис... канд. юрид. наук по спец.: 12.00.10 – международное право; европейское право / РГБ. – М., 2005. – 184 с.

13. The Global Enabling Trade Report, 2008 // www.internationaltransportforum.org.

14. *Wulf, L, Sokol, J.* (2005). Customs Modernization Handbook. N.-Y.: World Bank Publications. 352 p.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2015.