

4. **Ніколаєнко С.** Освіта в інноваційному поступі суспільства : тези доп. / С. Ніколаєнко // Освіта України. – 2006. – № 60 – 61. – С. 1 – 20.

5. **Попов С.** Моделі реформування державного управління та місцевого самоврядування в контексті використання зворотних зв'язків / С. Попов // Зб. наук. пр. / за ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – Вип. 2. – С. 99 – 107.

6. **Про доступ** до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

Надійшла до редколегії 18.06.12

УДК 339.543(4)

Віктор ЧЕНЦОВ

Академія митної служби України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ ЄС ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Розкриваються особливості митного законодавства Європейського Союзу в контексті державного управління митною справою й можливості імплементації зарубіжного досвіду для вдосконалення Державної митної служби України.

Ключові слова: митна справа, митна система, митний кодекс, митний тариф, державне управління.

Виктор Ченцов. Механизмы государственного управления таможенным делом ЕС и Украины: сравнительный анализ

Раскрываются особенности таможенного законодательства Европейского Союза в контексте государственного управления таможенным делом и возможности имплементации зарубежного опыта для усовершенствования Государственной таможенной службы Украины.

Ключевые слова: таможенное дело, таможенная система, таможенный кодекс, таможенный тариф, государственное управление.

Victor Chencov. Mechanisms of public administration by the customs in the EU and Ukraine: the comparative analysis

The peculiarities of the customs legislation of the European Union in the context of public administration of customs business and possibilities of implementation of foreign experience to improve the State customs service of Ukraine are considered.

Key words: customs, the customs system, the customs code, the customs tariff, the state administration.

Митна служба є важливою складовою державного механізму, особливо під час інтенсифікації інтеграційних і глобалізаційних процесів. В умовах глобалізації світової економіки й посилення взаємозалежності країн різко зросло значення митної політики.

© Ченцов В. В., 2012

Ефективна митна політика та раціонально організовані митні служби сприяють використанню переваг глобалізації (стимулюють зростання зовнішньої торгівлі країни, поліпшення структури її товарообігу й підвищення конкурентоспроможності експортної продукції). У той самий час успішне функціонування митниць дозволяє мінімізувати деякі негативні наслідки глобалізації, включаючи розширення сфери різного роду шахрайства і криміналізації на світових товарних і фінансових ринках.

Проблематика функціонування митної системи все частіше привертає до себе увагу науковців. До неї неодноразово зверталися такі українські вчені, як І. Г. Бережнюк, І. А. Грицяк, Є. В. Додін, С. І. Дорогич, С. В. Ківалов, Н. А. Липовська, А. В. Мазур, П. В. Пашко, І. В. Письменний, Д. В. Приймаченко, К. К. Сандровський та ін. При цьому порівняльний аналіз митного законодавства ЄС та особливості функціонування системи Митного Союзу ЄС ще недостатньо вивчені.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового механізму митного законодавства ЄС за допомогою порівняльного аналізу.

У традиційному розумінні митне законодавство багатьох країн, у тому числі й України, є сукупністю норм, які регулюють правовідносини у сфері митної справи:

– пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон (митне оформлення й контроль, митні режими і платежі, тарифне та нетарифне регулювання тощо);

– пов'язані з інституційною організацією правового механізму у сфері митної справи;

– пов'язані з відповідальністю за правопорушення в митній сфері та порядком вирішення митних спорів [2, с. 326].

До митного законодавства ЄС це визначення можна застосувати лише частково. Правове регулювання митного механізму є предметом конституційного й адміністративного законодавства країн-членів ЄС і не здійснюється на рівні Європейського співтовариства. Також предметом національного, кримінального й адміністративного законодавства суб'єктів ЄС є питання відповідальності за митні правопорушення, хоча положення Маастрихтського договору 1992 р. відкриває перспективи гармонізації і в цій сфері. Проте питання митного регулювання в суб'єктах ЄС об'єднані в одне зведення законів, що є Митним кодексом ЄС і Єдиним митним тарифом ЄС.

Для визначення предмета митного законодавства ЄС необхідно з'ясувати природу ЄС і ступінь митної інтеграції її членів. Так, згідно зі ст. 9 Договору про створення ЄЕС (Римський договір 1957 р.) основою функціонування Співтовариства є Митний союз, що припускає, по-перше, певні митні правила переміщення товарів усередині кордонів ЄЕС, а по-друге – загальні для всіх країн-членів норми митного регулювання товарообігу з третіми країнами. Відповідно, митне

законодавство ЄС можна визначити як сукупність норм європейського права, які регулюють зовнішні та внутрішні аспекти функціонування Митного союзу країн-членів ЄС.

Під час розробки Митного кодексу ЄС законодавці виходили з такого:

- основою ЄС є митний союз держав-учасників;
- інтереси учасників зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) і митних органів збігаються в тому, щоб була компактна й уніфікована нормативна база митної справи, що приймається на всій території ЄС;
- підвищення конкурентоспроможності економік суб'єктів ЄС об'єктивно створює необхідність створення одноманітного зведення правових норм, заснованих на найважливіших міжнародних домовленостях держав-учасників, насамперед у межах СОТ і Всесвітньої митної організації;
- для всіх учасників ЄС діють загальнообов'язкові правові норми;
- національні інтереси вимагають урахування концепції внутрішнього ринку під час формування загальної політики ЄС в торгівлі з третіми країнами;
- забезпечується рівновага між приватними інтересами учасників ЗЕД і інтересами митних органів із забезпечення захисту економічного суверенітету, що породжує необхідність наділення цих органів широкими контрольними повноваженнями при тому, що ці повноваження компенсуються таким самим широким правом оскарження учасниками ЗЕД;

– розвиток зовнішньої торгівлі має для ЄС велике значення, що обумовлює необхідність спрощення правил митного оформлення [1; 2].

Основними цілями ухвалення Митного кодексу ЄС були:

1. Створення єдиного правового документа, який замінює безліч правових актів, прийнятих органами Співтовариства у сфері митного регулювання. Загалом більше двох десятків тільки актів Європейської Ради, уведених у дію протягом 22 років, було замінено кодексом.

2. Досягнення цілісності, ясності й визначеності змісту. Завдання кодексу – відтворення правових норм у зрозумілому й логічному вигляді. Виконанню цього завдання багато в чому сприяло розділення правових норм на дві частини: власне Митний кодекс і Регламент, що встановлює порядок вступу кодексу в дію [5].

3. Консолідація митного законодавства ЄС. За винятком розділу VII частини IX (право на апеляцію), положення кодексу майже повторюють норми правових актів, раніше прийнятих Європейською Радою.

Зовнішньоекономічна діяльність і, перш за все, зовнішня торгівля як суб'єктів ЄС, так і України безпосередньо пов'язані з переміщенням через митні кордони своїх держав різних видів товарів. При цьому всі товари, що перевозяться через зовнішній митний кордон ЄС і митний

кордон України, підлягають митному оформленню й митному контролю. Для розуміння суті й механізмів здійснення митних процедур, які регулюють переміщення товарів, важливо враховувати правові принципи деяких положень, пов'язаних з цими процесами: право на безперешкодне переміщення товарів, обмеження ввезення або вивозу товарів, митно-тарифне регулювання таких товарів та ін.

Як правило, адміністративно-правові принципи цих положень, як у ЄС, так і в Україні рівнозначні й спрямовані, перш за все, на захист економічних і державних інтересів своїх країн. Наприклад, митним законодавством ЄС встановлено, що всі особи на однакових підставах мають право на ввезення в ЄС і вивіз з ЄС товарів, зокрема під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Право на безперешкодне переміщення товарів відповідає нормам Єдиного європейського акта (ЄЕА), підписаного суб'єктами ЄС, що набув чинності 1 липня 1987 р. Цей правовий акт закріпив «митний простір ЄС без внутрішніх кордонів, в якому забезпечено вільний обіг товарів, людей, послуг і капіталів», а також право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької діяльності [6]. Крім того, право на вільне переміщення товарів через митний кордон ЄС тісно пов'язане з рядом загальноновизнаних норм міжнародного права: ст. 13 і ст. 17 Загальної декларації прав людини; ст. 12 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права та ін. Забезпечення цього права набуває особливого значення для розвитку міжнародних контактів.

Митне законодавство ЄС встановлює правові основи заборони ввезення і вивозу деяких видів товарів, у зв'язку з державною безпекою; захистом громадського порядку, життям і здоров'ям громадян країн-членів ЄС; захистом тварин, рослин і навколишнього природного середовища ЄС; захистом художнього, історичного й археологічного надбавь народів ЄС і зарубіжних країн; захистом права власності, зокрема інтелектуальної власності громадян ЄС; захистом інтересів виробників і споживачів товарів в ЄС та ін. [4].

Важливим адміністративно-правовим чинником є забезпечення в ЄС єдиного митно-тарифного регулювання під час переміщення товарів з урахуванням міжнародних угод і тісної взаємодії митних служб усіх держав-членів ЄС в цих цілях.

Формування оптимальних правових умов для інтеграції національної економіки суб'єктів ЄС до світового господарства є одним з основних напрямів митної справи Європейського співтовариства. Реалізація цих напрямів полягає у вдосконаленні правової бази із захисту національних інтересів внутрішніх галузей виробництва і споживачів товарів в ЄС, а також у проведенні цілеспрямованої митної політики, націленої на зміцнення позицій експортерів ЄС на зовнішніх ринках.

У результаті сумісного переходу митних служб ЄС до уніфікованих і одноманітних методів митного оформлення й контролю; спрощення

та гармонізації митних процедур; взаємного визнання єдиних митних правил, які відповідають юридичним міжнародним нормам, що визначають права, обов'язки й відповідальність митних органів і суб'єктів контролю; створення одноманітного правового захисту в митній сфері стало можливим ефективно використовувати принципи й методи адміністративно-правового регулювання митної справи в усіх країнах ЄС і значно підвищити результативність діяльності митних органів з метою розвитку зовнішньоторговельної діяльності держав-учасників Митного союзу Європейського співтовариства.

Сьогодні одним з основних аспектів удосконалення митної системи ЄС у сфері митного регулювання є:

– одноманітне застосування митного законодавства ЄС на всій території Співтовариства з метою активного впровадження в життя єдиної митної політики ЄС;

– усунення надмірних адміністративних бар'єрів у сфері митної справи ЄС, що можуть завдати збитку економіці Співтовариства;

– консолідація митних органів ЄС із забезпечення єдиної економічної політики й захисту інтересів внутрішнього ринку суб'єктів ЄС;

– взаємний обмін професійним досвідом між митними органами держав-учасників ЄС із застосування сучасних форм митного оформлення й митного контролю з метою стимулювання митно-тарифної політики й захисту національної економіки ЄС;

– удосконалення й уніфікація митних процедур із застосуванням сучасних інформаційних технологій з метою контролю митної вартості й виявлення фактів недостовірного декларування товарів;

– упровадження оптимальних методів діяльності митних адміністрацій суб'єктів ЄС з метою спрощення та гармонізації митних операцій;

– створення єдиного інформаційного простору на всій митній території Європейського Співтовариства [7].

В Україні однією з найважливіших умов упровадження державою активної митної політики в життя є наявність єдиного нормативно-правового забезпечення зовнішньоекономічної діяльності. Сьогодні діяльність митної служби України регулюється не стільки Митним кодексом України, скільки підзаконними нормативними актами – постановами уряду, наказами й розпорядженнями ДМСУ. Це обумовило потребу в прийнятті нової редакції Митного кодексу України, потреба в якому продиктована практичними проблемами розвитку економіки й зовнішньої торгівлі України, відставанням законодавства у сфері митної справи від податкового законодавства, що значно оновилося.

Однією з особливостей формування активної митної політики України є необхідність усунення надмірних адміністративних бар'єрів у митній сфері, що можуть завдати збитку українській економіці, а також

удосконалення нових митних технологій, що максимально полегшують умови для легальної торгівлі й забезпечують відповідний рівень контролю за переміщуваними через кордон товарами.

Набуття Україною статусу члена СОТ вимагає швидкої модернізації митної системи з метою стимулювання інтеграції економіки України до системи світових господарських зв'язків, а також сприяння структурній перебудові української економіки й забезпечення ефективної реалізації фіскальної функції митного збору. Поки ж діяльність митної служби з формування прибуткової частини державного бюджету виявляє помітний дисбаланс митного регулювання в бік суто фіскальних завдань на шкоду торгово-політичної і торговельно-економічної складових митно-тарифної політики України.

Останніми роками митні податки і збори становлять до 40 % прибуткової частини державного бюджету України. З одного боку, це високий показник, а з іншого – не дуже, бо, як показує досвід адміністративно-правового регулювання митної справи в ЄС, безпосереднє використання митно-тарифного регулювання з метою поповнення державного бюджету вступає в суперечність з метою оптимізації і підвищення ефективності зовнішньої торгівлі й усього національного господарства. Як свідчить досвід ЄС, збільшення надходження сум митних платежів досягається не за рахунок підвищення ставок митного збору, а шляхом їх розумного пониження, що дає можливість збільшити товарообіг зовнішньої торгівлі, збільшивши тим самим і обсяг митних платежів.

Ще однією особливістю сучасної митної політики є її спрямованість на забезпечення економічної безпеки України. Роль і значення митної політики у сфері митного регулювання ЗЕД дуже високі. У ЄС митна політика за рядом напрямів уже виконала свої обов'язки. У результаті економічної інтеграції, що постійно посилюється, середній рівень обкладення митними платежами становить незначну величину – близько 3 % – 5 %. Що стосується України, то тут навпаки, зростає роль митно-тарифного регулювання ЗЕД, розвивається й удосконалюється імпортерський митний тариф. Пояснюється це тим, що під час переходу до ринкового господарства митний тариф, на відміну від кількісних обмежень, не перериває зв'язок між світовим ринком і національною економікою, а гнучко регулює ввезення конкретних товарів. Захист інтересів внутрішнього ринку є першорядним завданням під час підписання двосторонніх торговельно-економічних договорів, здійснення інших заходів, що забезпечують інтеграцію до світового господарства.

Важливим елементом митної політики є забезпечення захисту інтелектуальної власності, основні принципи якої закладені в угоді Ради митного співробітництва Всесвітньої митної організації з торгових аспектів прав інтелектуальної власності. Відповідно до цього митні органи повинні здійснювати захист інтелектуальної власності під час

переміщення товарів через кордон на підставі заяви правовласників або за власною ініціативою.

Пріоритетом митної політики України є створення умов, що забезпечують максимально можливе залучення іноземних інвестицій до національної економіки. Як свідчить міжнародна практика, митне регулювання є особливим чинником, що визначає ступінь привабливості держави для іноземного капіталу, оскільки значна частка іноземних інвестицій реалізується саме за допомогою ввезення на митну територію країни тих або інших товарів і технологічного устаткування, аналоги яких не виробляються в країні-імпортері. З метою оперативного залучення великомасштабних іноземних інвестицій у реальний сектор української економіки необхідно прискорити ухвалення законодавчих актів, що визначають порядок встановлення і застосування так званих заохочувальних мит, які використовуватимуться відносно товарів інвестиційного призначення, що ввозяться в Україну.

Проблеми вдосконалення митних процедур із застосуванням сучасних інформаційних технологій з метою контролю митної вартості й виявлення випадків недостовірного декларування товарів є серед основних чинників митного регулювання в Україні. Інформаційно-технічна політика вважається пріоритетним напрямом діяльності митної служби і служить основою для розвитку інформатизації митних органів, підвищення ефективності митного оформлення й контролю, створення єдиного інформаційного простору на всій території України.

Зростання обсягу та різноманіття форм зовнішньоекономічної діяльності обумовлюють необхідність проведення кардинальної модернізації митної служби України відповідно до норм, прийнятих у міжнародній практиці митного регулювання. Усе це неможливе без широкомасштабної автоматизації митних процедур і ефективного використання нових інформаційних технологій у митній сфері української держави.

Критеріями вдосконалення інформаційно-технічної політики у сфері митної справи є, зокрема, обсяги перерахування митних платежів до державного бюджету, кількість виявлених митних правопорушень, захищеність митної інформації від несанкціонованого доступу, якісна характеристика потоків інформації, їх обсяги, час обробки та передачі інформації митними органами, оперативність моніторингу митної діяльності та ін.

Основними митними технологіями у сфері митного регулювання, які вимагають комплексної автоматизації, є: митне оформлення й митний контроль у торговому й неторговому обігу; контроль доставки й митне оформлення автотранспортних засобів; ведення митної статистики України; митно-банківський контроль надходження виручки від експорту товарів і обґрунтованості платежів в іноземній валюті; інформаційна підтримка діяльності правоохоронних підрозділів митних органів і цілий

ряд інших.

На сьогодні у ДМСУ створена гнучка, здатна до модернізації й розвитку система контролю митної вартості товарів, переміщуваних через митний кордон України, яка постійно доповнюється системою моніторингу вартості й обсягів товарів, що ввозяться та вивозяться.

Основним бар'єром на шляху розвитку української системи митної оцінки відповідно до вимог СОТ продовжує залишатися недостовірне декларування учасниками ЗЕД відомостей про товари і їх вартість з метою зниження митних платежів. У зв'язку з цим необхідно, з одного боку, створювати максимально сприятливі умови митного оформлення для добросовісних учасників ЗЕД, готових платити повну суму митних платежів, розрахованих на реальній ціні зовнішньоторговельної операції. З іншого боку – підсилити адміністративні методи боротьби з недостовірним декларуванням шляхом тісної взаємодії з митними органами ЄС, держави-учасники якого є основними постачальниками товарів до України.

Сьогодні перед митною службою України стоїть складне завдання – сприяти здійсненню зовнішньої торгівлі за умови мінімальних витрат для економіки країни, а також захисту суспільства від незаконного переміщення товарів через кордон країни. Але вирішити це завдання можна шляхом досконалого митного регулювання, інформаційної прозорості нормативно-правових актів у сфері митної справи і створення умов для їх виконання учасниками ЗЕД. Це означає, перш за все, передбачуваність митного законодавства України, уведення мораторію на часту зміну нормативних відомчих актів, митних норм і правил. Актуальним правовим завданням залишається модернізація митного законодавства з урахуванням суміжного з ним законодавства України про адміністративні правопорушення.

Одними з серйозних каталізаторів процесу вдосконалення системи правового регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням через митний кордон товарів і при цьому митним оформленням, митним контролем, сплатою митних платежів, можуть бути правові акти Конституційного Суду України, кардинальні зміни митного законодавства відповідно до Основного закону України – Конституції України.

Іншим магістральним напрямом у сфері митного регулювання можна назвати формування партнерських відносин між митними органами й учасниками ЗЕД. Має місце незбалансованість прав і обов'язків митних органів з одного боку і законослухняних учасників ЗЕД – з іншого. У зв'язку з цим належить корінним чином переглянути систему взаємодії митної служби з учасниками ЗЕД, починаючи з етапу їх реєстрації в митному органі й закінчуючи їх повною адаптацією в митній сфері. На нинішньому етапі розвитку, коли майже всі учасники зовнішньоекономічної діяльності зацікавлені в тому, щоб митна служба

України відповідала моделі митниць світу ХХІ ст. і була конкурентоздатною, належить багато що змінити. В основу таких змін покладені ідеї і принципи оновленої Міжнародної конвенції зі спрощення і гармонізації митних процедур (Київська конвенція), нова редакція якої була прийнята Радою СМС/СОТ в червні 1999 р.

Наступним істотним елементом митної реформи, що проводиться в Україні, може бути створення принципово нової системи митного регулювання зовнішньоторговельних зв'язків з іншими країнами. Тривалий час в умовах адміністративно-командної системи регулювання ЗЕД існувала державна монополія зовнішньої торгівлі, система централізованого планування експорту й імпорту. Це визначало специфічний підхід до митного регулювання в тому, що стосується завдань і методів, а також їх правового забезпечення. Перехід до ринкової системи господарювання, з одного боку, істотно підвищив значення міжнародної торгівлі для внутрішнього економічного розвитку, а з іншого – обумовив радикальний перегляд правової бази митної справи. В основі концептуально нового підходу до побудови механізму митного регулювання в Україні має бути принцип ринкової ефективності в поєднанні з адміністративно-правовими методами митної політики України.

Проведене дослідження вимагає зробити ряд узагальнень з метою висвітлення основних потреб сучасної системи адміністративно-правового регулювання митної справи й виділити пріоритетні завдання з удосконалення цього виду діяльності, ураховуючи принципи Київської конвенції:

- ясність і чіткість положень митного законодавства України, зокрема, що стосуються інституту оскарження рішень митних органів і їх посадовців відповідно до Конституції України;
- ухвалення стандартних спрощених митних правил і процедур митного оформлення товарів для всіх категорій осіб;
- використання в митних процедурах єдиних інформаційних систем і технологій з огляду на вимоги СОТ;
- удосконалення методів митного контролю на основі теорії управління ризиками відповідно до міжнародних угод;
- активне застосування попередніх форм декларування товарів з використанням сучасних програмних продуктів;
- розвиток інституту митних брокерів (повірених) шляхом передачі ним частини функцій щодо митного оформлення й випуску ряду експортно-імпортних товарів з дозволу митних органів;
- активізація та зміцнення всебічної співпраці митних органів з іншими державними органами, торговими асоціаціями, а також міжнародної співпраці і взаємодії митних служб;
- розширення партнерських угод митної служби із законослухняними учасниками ЗЕД [3].

На нашу думку, ці причини викликані гострою необхідністю сприяння входження української економіки у СОТ; сприяння структурній перебудові національної економіки й забезпечення її безпеки; уніфікації та зниження ставок митного збору з метою підвищення державних митних доходів; повної ліквідації митних і податкових пільг; уведення сучасної практики митного регулювання та ін.

Таким чином, проаналізувавши митне законодавство ЄС і визначивши перспективні напрями адміністративно-правового регулювання митної справи з урахуванням вимог СОТ, ми дійшли висновку про необхідність проведення модернізації митної системи України, однією з форм якої є вдосконалення митного законодавства України, ураховуючи досвід сучасної митно-тарифної політики Європейського співтовариства.

Список використаних джерел

1. **Безлепкин Б. И.** Таможенное регулирование в таможенных союзах / Б. И. Безлепкин, О. Н. Войтенкова // Таможенное право : курс лекций. В 2 т. – Т. 1. – Общая часть / под ред. В. Г. Драганова. – М. : Экономика, 1999. – 1064 с.
2. **Европейское право** : учебник для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 720 с.
3. **Киотская конвенция** как международный правовой документ в таможенном деле // Таможенные ведомости : бюл. тамож. информации. – 2000. – № 1. – С. 11 – 12.
4. **Регламенты** Европейского сообщества. – Документ № 4151/88. – Режим доступа : eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm.
5. **Так называемый Кодекс** по имплементации // Регламенты Европейского сообщества. – Документ № 2454/93. – Режим доступа : eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm.
6. **Official Journal of the European Communities.** – Luxembourg. – 1987. – № 169. – Ст. 13 ЕЕА.
7. **What's customs service on 2002?** // The Customs policy of European Union. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2001. – P. 18 – 19.

Надійшла до редколегії 26.04.12