

**Міжнародні фінанси**

Анатолій КРЕДІСОВ,
Іван БЕРЕЖНЮК

**ВСЕСВІТНЯ МИТНА ОРГАНІЗАЦІЯ
ЯК ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ
МИТНОЮ СПРАВОЮ
НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ**

Резюме

Досліджено мету створення та організаційну структуру Всесвітньої митної організації, класифіковано етапи її розвитку, ключові принципи модернізації митних служб та управлінські впливи на митну службу України, сформовано рекомендації та пропозиції щодо адаптації митної системи України до вимог організації.

Ключові слова

Всесвітня митна організація, управлінські впливи ВМО, Конвенція Кіото, Рамкові стандарти ВМО.

Класифікація за JEL: H21.

© Анатолій Кредісов, Іван Бережнюк, 2009.

Кредісов Анатолій, док. екон. наук, професор, Міжгалузевий інститут управління, м. Київ, Україна.

Бережнюк Іван, канд. техн. наук, доцент, Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ, Україна.

Вступ

Міжнародні договори з питань митного регулювання змінюють функції митних органів, впливають на процеси організації митних органів і всієї митної справи. Митна система кожної країни формувалась окремо під впливом різноманітних економічних, історичних та соціальних чинників, характерних для даної країни. Тому виникла об'єктивна необхідність розробки світових митних стандартів, спрощення і гармонізації митних процедур, які б забезпечували безпеку та зручність світової мережі торгівлі та сприяли побудові міжнародної митної системи.

З розвитком митного співробітництва між країнами виникла необхідність створення організації, яка б займалась регулюванням цих відносин на міжнародному рівні та надавала практичні рекомендації щодо їх здійснення, встановлювала відповідний баланс між національними, регіональними та міжнародними потребами в галузі митної діяльності.

Питання створення та діяльності Всесвітньої митної організації вивчалися такими науковцями, як Гребельник О. П., Додін Є. В., Єгоров О. Б., Єршов О. Д., Перельолкін С. М., Сандровський К. К., Ченцов В. В. та ін.

Однак аспекти управлінського впливу Всесвітньої митної організації на національні митні служби досліджені не достатньо. Проблеми у сфері адаптації митної служби України до світових вимог потребують комплексного аналізу.

Метою цієї статті є дослідження цілей створення та етапів діяльності Всесвітньої митної організації, її впливу на митну службу України, формування рекомендацій та пропозицій щодо пристосування митної системи України до вимог організації.

1. Управлінські цілі та основні завдання Всесвітньої митної організації

На сьогодні існує лише одна всесвітня міжнародна міжурядова організація, у компетенцію якої входить вирішення питань з митної справи – Рада митного співробітництва (РМС), або Всесвітня митна Організація (назва є неофіційною і вживається з 1994 року, далі – ВМО). Вона нараховує 172 держав-учасниць, тому інколи її називають Організацією Об'єднаних Націй з митних питань [8: 290].

У сучасних умовах інтернаціоналізації та глобалізації кожна країна прагне розширити свої зовнішньоекономічні зв'язки та сприяти розвитку зо-

внiшньої торгiвлi з усіма країнами свiту. Важливу роль в цьому процесi вiдiграє митна система. ВМО належить центральне місце у свiтi в регулюваннi міжнародних вiдносин, пов'язаних з вирiшенням питань митної справи.

ВМО проголошує чесне, прозоре та передбачливе митне середовище, внаслідок створення якого повинна розвиватись національна економіка та підвищуватись соціальний добробут країн-членів організації. Звичайно, міцна національна економіка країни буде привабливою для інших країн свiту, що сприятиме процвітання міжнародної торгiвлi та водночас зробить можливою ефективну боротьбу зі злочинною діяльністю [20].

Створення та розвиток Всесвітньої митної організації можна розділити на декілька етапів. Класифікаційною ознакою, на нашу думку, необхідно вважати організаційно-управлінські цілі.

Перший період можна назвати етапом заснування.

У 1947 році, у період створення ГАТТ, почав функціонувати створений тринадцятьма західноєвропейськими державами Митний комітет з метою порівняльного дослідження різних аспектів митної справи, у тому числі митних процедур у країнах-учасниках, уніфікації цих процедур, створення єдиної товарної номенклатури, а також прийняття єдиних правил оцінки товарів з митними цілями. Наприкінці 1950 р. було підготовлено три проекти конвенцій, які стали основою сучасного міжнародного митного права. Одна з них стала засновницьким актом найбільшої міжнародної організації з митних питань – Конвенція про створення Ради митного співробітництва (Customs Cooperation Council), підписана в Брюсселі 15 грудня 1950 р. Вона набула чинності 4 листопада 1952 р., і ця дата є точкою відліку діяльності РМС. Сесія, яка є вищим органом РМС, за ст. 7 Конвенції повинна скликатися не менш, ніж раз на рік [5:170].

Діяльність Ради почалася з роботи I сесії 26 січня 1953 р. в Брюсселі. День відкриття першої сесії – 26 січня – відзначають як щорічне професійне свято – Міжнародний день митника. На першому засіданні були присутні представники 17 держав-членів Ради, у тому числі Австрії, Бельгії, Франції, Німеччини, Греції, Іспанії, Швеції, Швейцарії, Туреччини, Великої Британії, Північної Ірландії. У 1961 р. в Раді нараховувалось 29 держав, у 1971 – 66, 1981 – 93, 1986 – 97, 1987 – 103, 1997 – 132 держави [9: 503].

Згідно зі ст. 3 Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва, функціями Ради визначено наступні питання:

1) вивчення всіх питань, які стосуються митного співробітництва, якому договірні сторони погодились сприяти згідно з основною метою даної Конвенції;

2) вивчення технічних аспектів митних систем, а також пов'язаних з ними економічних факторів, з метою пропонування членам Ради практичних засобів досягнення якомога вищого рівня узгодженості та гармонізації;

3) підготовка проектів конвенцій і поправок до вже чинних конвенцій, а також винесення рекомендацій відносно їх прийняття зацікавленим Урядам;

4) розробка рекомендацій, які забезпечують гармонізоване пояснення і застосування конвенцій, які були укладені у результаті роботи як Ради, так і конвенцій, які стосуються номенклатури для класифікації товарів у митних тарифах і оцінки товарів у митних цілях, підготовлених групою з вивчення можливості створення Європейського митного союзу, а також здійснення з цією метою функцій, які можуть бути передбачені цими конвенціями відповідно до їх положень;

5) розробка примирливих рекомендацій для вирішення спорів, пов'язаних із тлумаченням та застосуванням конвенцій, відповідно до положень цих конвенцій; сторони суперечки можуть заздалегідь домовитись вважати рекомендації Ради обов'язковими для себе;

6) забезпечення розповсюдження інформації, яка стосується митного регулювання і процедур;

7) надання зацікавленим урядам із власної ініціативи або на їх прохання інформації чи порад з митних питань відповідно до основної мети даної Конвенції та винесення у зв'язку з цим рекомендацій;

8) співпраця з іншими міжурядовими організаціями з питань, що входять у компетенцію Ради.

Вищим органом Всесвітньої митної організації є Рада, яка складається з представників держав-учасниць і повинна скликатися не менш ніж два рази на рік. Делегації країн-учасниць, як правило, представлені керівниками національних митних служб. Кожна держава-учасниця має один голос, за винятком випадків, коли член Ради не має права голосу з будь-якого питання тлумачення, застосування або внесення змін у будь-яку з чинних конвенцій, яка не стосується даного члена [6] і представлена відповідно одним делегатом, у якого можуть бути один або декілька заступників, а також радники. За роботою Ради також можуть спостерігати представники урядів, які не є її членами. Рішення сесії приймають 2/3 голосів присутніх членів ВМО, які повинні мати право голосу [9: 504].

Рада на своїй сесії щороку обирає з числа делегатів, які направляються країнами-учасницями, Голову і, як передбачено засновницьким актом, не менше двох його заступників.

У структурі представницьких органів РМС, окрім Голови і заступників, слід виокремити два найважливіших підрозділи: це Генеральна Політична комісія і Фінансовий комітет [5:172].

Генеральна Політична комісія (далі – Комісія) була заснована в 1978 р. і повинна проводити свої засідання не менш ніж два рази на рік.

До її повноважень входить обговорення важливих питань функціонування і розвитку світової митної системи, які в подальшому виносяться на розгляд Ради: розроблення, впровадження і поновлення міжнародних конвенцій та інших правових інструментів у галузі митної справи, застосування резолюцій ВМО з безпеки та спрощення міжнародної торгівлі, стратегія підвищення потенціалу митних служб, питання Гармонізованої системи. Комісія затверджує порядок функціонування і плани роботи робочих органів Організації, а також розглядає питання її стратегічного планування.

Рисунок 1.

Структура Всесвітньої митної організації

Комісія в межах своєї компетенції може давати рекомендації Раді, а в тих питаннях, що потребують термінового вирішення, звертатися до Генерального секретаря Ради з вимогою здійснити такі дії, які Комісія вважає необхідними в інтересах Ради.

Членство в Комісії є обмеженим 24 представниками, з яких 17 представників держав-членів обираються на регіональній основі з найбільш активних членів конкретного регіону, а місця інших 7 членів обіймають Голова Ради та його заступники. Члени Комісії обираються Радою на дворічний строк, а Голова і заступники – на 1 рік. Як правило, у засіданнях Комісії беруть участь керівники митних служб або їх заступники.

Рішення Комісії, що потребують фінансування, перед їх розглядом на сесії Ради передаються на розгляд Фінансового комітету, який і вирішує ці питання.

Фінансовий комітет є виборним органом, який формується загальним голосуванням членів ВМО на її сесіях у складі 17 членів. Комітет має своїм завданням: здійснювати контроль за правильністю фінансових витрат коштів ВМО її Генеральним секретарем та особами, яким він має право передоручати підписувати фінансові витратні документи Секретаріату ВМО; готувати фінансові документи (у прибуткових та витратних частинах) до сесії ВМО про розміри фінансових щорічних внесків до ВМО її країн-членів та про витрати за напрямками діяльності ВМО на наступний рік [8:292]. Розмір внесків відповідає системі внесків в ООН. Внески держав-учасниць становлять: США – 25%, Японія – 17%, Німеччина – 8%, Італія – 5%, Франція – 5%, Велика Британія – 4%, Канада – 3%, Іспанія – 2%, Україна – 1,72% [9: 504].

Фінансовий комітет проводить свої засідання залежно від потреб та відповідно до рішень сесій ВМО, але не менш ніж раз на рік. На своєму (щорічному) засіданні Фінансовий комітет дає фінансову оцінку (на підставі матеріалів аудиту) діяльності Секретаріату ВМО та складає фінансовий річний проект (прибутків та видатків) ВМО на підставі політичних рішень, які були прийняті Політичною комісією.

Для виконання завдань організації Рада може створювати комітети, які, у свою чергу, можуть мати підкомітети, а також утворювати для своїх потреб передсесійні або постійно діючі робочі групи.

Робочими органами РМС є так звані Технічні комітети.

Серед робочих органів головним слід вважати той, який займається митними технологіями – Постійний технічний комітет. До митних технологій належить усе, що стосується вивчення і визначення практичних заходів для досягнення встановленої мети – досягти гармонізації й уніфікації митних систем.

Постійний технічний комітет утворюється з представників усіх країн – членів Організації. Кожна з них може призначити в Комітет своїми предста-

вниками одного делегата й одного або кількох заступників. Згідно зі ст. X Конвенції, представники повинні бути посадовими особами зі спеціальними знаннями з питань митної практики, при них можуть бути експерти.

Постійний технічний комітет скликається не менш ніж чотири рази на рік. Комітет розробляє методи спрощення і гармонізації митного законодавства і процедур. Досі найважливішим результатом роботи Комітету залишається розроблена ним Міжнародна конвенція зі спрощення і гармонізації митних процедур, прийнята в 1973 р. До того ж Комітет проводить порівняльні дослідження, видає словник міжнародних митних термінів, розробляє проекти міжнародних митних конвенцій і надає рекомендації зі спрощення і гармонізації митних процедур.

Якщо на момент створення й у перші роки існування Рада митного співробітництва складалась тільки із західноєвропейських країн, то на даний час це дійсно універсальна за своїм складом учасників організація, яка займається виключно митними питаннями.

Постійно діючим виконавчим органом Ради є Генеральний секретаріат, розміщений у Брюссельській штаб-квартирі Організації. У структурі цього органів: Генеральний секретар, його заступник, директори департаментів з номенклатури і класифікації, з митної техніки, з митної оцінки і їх заступники. Це керівна ланка. Посадові особи обираються до Секретаріату за контрактом на 5 років.

Другим є етап діяльності Ради митного співробітництва в напрямку уніфікації митних систем.

Метою утворення РМС було не лише створення виконавчого апарату, необхідного для втілення в дію конвенцій, розроблених під егідою організації, створеної заради співпраці держав з митних питань. Організація наділена доволі широкими повноваженнями з тим, щоб, як зазначається в засновницькому акті, «забезпечити можливо більш високий рівень узгодженості та уніфікованості їх митних систем та посилити вивчення проблем, які виникають під час розвитку та покращення митної технології і митного законодавства» [7: 184].

Під егідою РМС були прийняті такі універсальні міжнародні договори, як Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція 1973 року), Митна конвенція про карнет АТА для тимчасового ввезення товарів (Конвенція АТА 1961 року), Міжнародна конвенція про опис і кодування товарів 1983 року, Стамбульська конвенція про тимчасове ввезення 1990 року, Міжнародна конвенція про взаємне адміністративне сприяння в недопущенні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень (Конвенція Найробі 1977 року) і багато інших.

Всесвітня митна організація з моменту її створення займається гармонізацією та уніфікацією митних систем, удосконаленням митного законодавства, розвитком міжнародної співпраці. Рекомендації Всесвітньої митної

організації спрямовані на створення такої митної системи, яка була б пристосована до цих умов та ефективно діяла в них.

Враховуючи кількість держав-членів та їх широке географічне представництво, а також з метою ознайомлення з потребами всіх її членів, у 1984 р. організацією було прийнято рішення про застосування системи регіонального представництва, що можна вважати початком етапу регіоналізації РМС.

Ґрунтуючись на цілому спектрі чинників, таких як робоча мова, географічна наближеність, уже існуючий порядок регіональних структур інших міжнародних організацій, було прийнято рішення про заснування шести робочих регіонів Ради, а саме:

- Східна та Південна Африка;
- Західна та Центральна Африка;
- Північна Америка, Близький та Середній Схід;
- Далекий Схід, Південна та Південно-Східна Азія, Австралія та Тихоокеанські острови;
- Північна, Південна, Центральна Америка та Карибський басейн;
- Європа.

Україна входить до складу регіону Європи, як й інші нові незалежні держави, що утворились після розпаду СРСР.

Отже, основна діяльність ВМО спрямована на надання країн-членам допомоги в досягненні найбільш ефективного здійснення процедур митного оформлення, організації роботи митних органів.

Щороку члени ВМО розробляють Стратегічний план, який є основою їх діяльності на наступний рік. У контексті пріоритетів, закладених у Стратегічний план, на даний момент Організація надає пріоритет іншим новим основним пріоритетам, які будуються на безпеці та допомозі міжнародній мережі торговельного постачання.

На даний час такими пріоритетними завданнями визначені:

- забезпечення безпеки глобальної мережі міжнародної торгівлі;
- боротьба з митною комерційною фальсифікацією;
- боротьба з контрабандою тютюну і сигарет;
- боротьба з порушенням прав інтелектуальної власності;
- сприяння обміну інформацією між митними органами;
- боротьба з відмиванням грошей;
- сприяння спрощенню та гармонізації торгівлі;

- застосування інформаційних та комунікаційних технологій у роботі митних органів;
- боротьба з корупцією в митних органах;
- партнерство в митному академічному дослідженні і розвитку;
- організація розвитку інституційних спроможностей.

Хоч функції та обов'язки митниць залишаються незмінними вже протягом багатьох років, шляхи виконання митними адміністраціями своїх функцій та обов'язків значно змінились. Рушійними силами цих змін можуть бути:

- глобалізація та постійне зростання обсягів міжнародної торгівлі;
- зростання міжнародного занепокоєння вартістю виконання неефективних та застарілих митних процедур на кордоні;
- зростання використання та доступності нових інформаційних та комунікаційних технологій;
- складніші вимоги, пов'язані з міжнародними зобов'язаннями (у тому числі вступ до СОТ);
- зростання міжнародної конкуренції закордонного інвестування;
- підписання регіональних торговельних угод, які значно ускладнюють контроль за митними процедурами;
- зростання завантаження та очікувань урядів з незмінним або зменшеним розміщенням фінансових та людських ресурсів;
- зростання усвідомлення ефективного управління та чесності в митних структурах;
- після терористичних атак 11 вересня 2001 року значно зміцніло розуміння необхідності відігравати більш виразну роль у захисті суспільства від загроз національній безпеці митними адміністраціями.

У результаті цих чинників зросло усвідомлення, як серед бізнес-структур, так і серед більшості міжнародних фінансових інституцій, важливості ефективних митних адміністрацій для економічного і соціального розвитку в країнах, що розвиваються. Правильно сформовані та етичні митні адміністрації роблять великий внесок у формування бюджету країни і допомагають урядам сприяти торгівлі та інвестиціям, а також підвищують впевненість у якості та чесності державних інституцій.

Запропоновані нами етапи розвитку та класифікація основних управлінських результатів ВМО наведено в таблиці 1.

Таблиця 1.

Етапи розвитку управлінського впливу Всесвітньої митної організації

Період	Основні цілі	Кількість країн-учасниць	Основні управлінські результати
Етап заснування (1947–1952)	Порівняльний аналіз митної справи в країнах-учасницях, уніфікація митних процедур, створення єдиної товарної номенклатури, прийняття єдиних правил митної оцінки товарів	13 держав-членів Ради	Конвенція про створення Ради митного співробітництва
Етап уніфікації (1953–1984)	Створення виконавчого апарату, забезпечення узгодженості та уніфікованості митних систем та вивчення проблем розвитку та покращення митних технологій і митного законодавства	1953 – 17 держав-членів Ради, 29 держав, 1971 – 66, 1981 – 93.	Конвенція АТА 1961 р., Кіотська конвенція 1973 р., Конвенція Найробі 1977 р., Міжнародна конвенція про опис і кодування товарів 1983 р.
Етап регіоналізації (1984–2001)	Впровадження системи регіонального представництва ВМО	1986 – 97, 1987 – 103, 1997 – 132.	Стамбульська конвенція 1990 р. Заснування шести робочих регіонів Ради: <ul style="list-style-type: none"> • Східна та Південна Африка; • Західна та Центральна Африка; • Північна Америка, Близький та Середній Схід; • Далекий Схід, Південна та Південно-Східна Азія, Австралія та Тихоокеанські острови; • Північна, Південна, Центральна Америка та Карибський басейн; • Європа.
Етап безпеки (2001 – до т. ч.)	Посилення анти терористичного контролю на кордонах без негативного впливу на міжнародну торгівлю	171 держав-членів	Конвенція Йоханезбург 2003 року, Рамкові стандарти безпеки 2005 року

Таблиця 2.

Класифікація ключових принципів модернізації митних служб

Принципи формування митного законодавства	Принципи поведінки митних адміністрацій
<p>Митне законодавство, розпорядження, директиви і процедури повинні:</p> <ul style="list-style-type: none"> • бути публічними і запропонованими клієнтам у дуже доступній формі (принцип прозорості); • запроваджуватись у стандартній і універсальній формі (принцип передбачуваності); • бути спрощеними якомога більше для того, щоб митне оформлення здійснювалось без надмірних витрат (принцип спрощення); • гармонізовані, де необхідно, відповідно до міжнародних стандартів (принцип стандартизації). 	<p>Митні адміністрації повинні:</p> <ul style="list-style-type: none"> • бути вільними від корупції та підтримувати найвищий рівень чесності (принцип чесності); • звітувати за свої дії шляхом прозорих та легкодоступних адміністративних та/або юридичних перевірок (принцип відповідальності); • забезпечуючи необхідне запровадження митного законодавства та розпоряджень, сприяти безперешкодному здійсненню торгівлі за допомогою управління ризиками (принцип сприяння і контролю); • широко застосовувати системи управління ризиками та контроль за допомогою аудиту для визначення надто ризикованих видів діяльності, людей, вантажів та транспортних засобів і обмежити рівень митної інтервенції (принцип мінімальної інтервенції); • використовувати інформаційні та комунікаційні технології для сприяння запровадженню принципів, визначених в оновленій Конвенції Кіото (принцип інформаційних та комунікаційних технологій); • постійно покращувати рівень обслуговування клієнтів (принцип обслуговування клієнтів); • розвивати партнерство з державними інституціями, бізнес-структурами та іншими митними адміністраціями (принцип співпраці та партнерства); • встановити стандарти діяльності та застосовувати системи і процедури, які постійно покращують ефективність і дієвість усіх процесів (принцип постійного вдосконалення); • постійно працювати з клієнтами, щоб підвищити рівень їх добровільної згоди (принцип покращення узгодження).

Отже, місія ВМО – це запровадження ефективних та дієвих митних адміністрацій шляхом гармонізації та спрощення митних процедур. Це, у свою чергу, приведе до спрощення торгівлі, що було метою ВМО з часу її створення. З метою подальшого спрощення торгівлі ВМО розробила і запровадила Конвенції, стандарти та програми, а також забезпечила технічну підтримку інституційних спроможностей.

Оскільки не існує універсальної моделі для сучасних митних адміністрацій, світова митна спільнота вважає, що всі заходи розвитку інституційних спроможностей на митницях повинні бути зосереджені на покращенні митної діяльності відповідно до кожного ключового принципу, визначеного в новій редакції Конвенції Кіото.

На нашу думку, ключові принципи модернізації митних служб можна розділити за двома класифікаційними ознаками: принципи формування митного законодавства та принципи поведінки митних адміністрацій.

Усі спроби модернізації реформування митниць мають бути сфокусовані на встановленні або зміцненні управлінських та адміністративних можливостей митних систем.

2. Вплив Всесвітньої митної організації на митну справу в Україні

Процеси глобалізації, інтеграції, розширення і поглиблення міжнародних економічних зв'язків визначають правила участі національних економік у світовому господарстві, вимагають уніфікації системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні з загальноприйнятими міжнародними принципами і нормами. Особливо це стосується організації в країні митної справи.

Формально можна вважати, що вплив ВМО на розвиток митної справи в Україні розпочався з приєднання до Конвенції про створення Ради митного співробітництва від 15 грудня 1950 р. [19], яке відбулося у червні 1992 року [18].

Укладені міжнародні договори України, відіграють важливу роль в управлінні митною справою.

Під впливом ВМО Україна стала учасницею таких міжнародних митних конвенцій, розроблених Всесвітньою Митною Організацією: Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки міжнародного дорожнього перевезення; Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства; Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 жовтня 1982 р. (Женев-

ська конвенція); Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису і кодування товарів від 14 червня 1983 р. зі змінами і доповненнями, внесеними Протоколом від 24 червня 1986 р. (Конвенція про ГС); Конвенція про тимчасове ввезення від 26 червня 1990 р. (Стамбульська конвенція); Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото в редакції від 26 червня 1999 р.).

Митна служба України постійно проводить роботу з розширення догіврно-правової бази міжнародного співробітництва з митних питань.

У 1997 та 1998 роках Україна була обрана до двох вищих керівних органів ВМО – Генеральної Політичної комісії та Фінансового комітету строком на 2 роки. До Фінансового комітету Україну було обрано на 1997–1999 роки, до Генеральної Політичної комісії – на 1998–2000 роки. У зв'язку з тим, що одна країна не може засідати одразу у двох керівних органах ВМО, Україна обрала Генеральну Політичну комісію і, таким чином, поступилася своїм членством у Фінансовому комітеті. Держмитслужба України неодноразово отримувала пропозиції направити кандидатури співробітників митних органів України для роботи в Секретаріаті ВМО.

Проявом високої оцінки роботи Держмитслужби України стало проведення у травні 2000 р. у Києві Дня відкритих дверей ВМО. Уперше День відкритих дверей було проведено поза межами штаб-квартири цієї авторитетної міжнародної організації. Учасники форуму ознайомилися з основними напрямками розвитку митної справи в Україні.

У 2001 році розпочалася попередня робота з приєднання до Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур. Узгоджено проект Указу Президента про приєднання до Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 жовтня 1982 р. (Женевська конвенція) [10: 66], який було підписано в липні 2002 року. У травні цього ж року завершено внутрішньодержавні процедури щодо приєднання України до Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів та вийшов Указ Президента України про приєднання України до цієї конвенції [11: 114].

У рамках роботи щодо адаптації митного законодавства України до загальноновизнаних стандартів і забезпечення участі України в міжнародних інтеграційних процесах Держмитслужбою України в 2003 році виконано всі внутрішньодержавні процедури, необхідні для приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення, розроблено проект закону України «Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення та Додатків А, В1 – В9, С, D та E до неї» та подано на розгляд Кабінету міністрів України, здійснено переклад Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, проведено роботу щодо погодження міністерствами проекту Закону України про приєднання України до зазначеної конвенції [12: 61].

Проводиться моніторинг процесу набуття чинності Йоганнесбурзької конвенції про взаємодопомогу в митних справах від 27 червня 2003 р. з метою подальшого проведення внутрішньодержавних процедур, необхідних для приєднання України до неї.

На початку 2004 року делегація Державної митної служби України взяла участь у 103/104 сесіях Ради ВМО, на яких було схвалено Стратегічний документ ВМО з пропозиціями митним органам приділяти більше уваги вимогам законної міжнародної торгівлі та налагоджувати комплексний інформаційний обмін [13: 60].

Зроблені спроби покращення стану технічного озброєння митної системи. Так, 22 вересня 2004 року Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив Державну цільову програму забезпечення митних органів технічними засобами митного контролю на 2004–2010 роки.

Відповідно до регіональної структури представництва ВМО Україна входить до складу європейського регіону ВМО, на конференції голів митних адміністрацій якого Держмитслужба України в 2005 р. взяла участь в опрацюванні питання підготовки звіту Політичної комісії ВМО, взаємодії митних адміністрацій європейського регіону та розширення інституційних можливостей ВМО [14: 91].

Найбільш значущими для визначення орієнтирів інтеграції України у світове митне співробітництво та вибору орієнтирів її митної політики виявились 105/106 сесії Ради Всесвітньої митної організації, які відбулись у червні 2005 року. Участь у їх роботі брала і делегація України, очолювана головою ДМСУ. Значення цієї сесії полягає в тому, що на ній були прийняті Рамкові стандарти, які окреслюють шляхи подальшого розвитку митних адміністрацій, у тому числі і ДМСУ [3; 10].

Протягом 2006 року проведено підготовчу роботу із впровадження Рамкових стандартів ВМО. Забезпечено підготовку та проведення в липні 2006 року в Держмитслужбі спільного засідання Підкомітету Україна – ЄС № 5 «Митне та транскордонне співробітництво», за результатами якого прийнято рішення про проведення Всесвітньою митною організацією діагностики готовності Держмитслужби України до імплементації Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі [15: 2–83].

У жовтні 2006 року Україна приєдналася до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото), Загального додатку та Спеціальних додатків А, В, С, D, E, F, G, H, J та K до неї, у редакції від 26 червня 1999 р., затвердженої Протоколом про зміну Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур. Метою приєднання України до Конвенції було закріплення єдиних стандартів і підходів до регламентації тотожних правовідносин [8: 289].

Прийняття Рамкових стандартів є дуже важливим для України. Саме Рамкові Стандарти дозволяють Держмитслужбі України:

- застосовувати передові міжнародні стандарти в розвитку національної митної справи;
- створити сприятливіші умови для розвитку міжнародної торгівлі;
- поліпшити здатність виявляти і контролювати вантажі, які підпадають під критерії ризику;
- збільшити ефективність управління рухом товарних потоків;
- скоротити тривалість процедур митного контролю і випуску товарів у вільний обіг [1: 9].

Українське митне законодавство загалом відповідає вимогам ВМО, зокрема Конвенції Кіото та Рамковим стандартам. Хоча, звісно, є деякі аспекти, які потрібно відпрацювати. Держмитслужбі слід узгодити визначення окремих термінів. У законодавстві України також відсутні норми, які стосуються доступу митної служби до комп'ютерних баз даних суб'єктів ЗЕД. У нас також немає практики врегулювання митних правопорушень на основі компромісу. Хоча Кіотська конвенція передбачає закріплення цих норм.

Відповідно до вимог ВМО, суб'єкти ЗЕД мають право змінювати митний орган призначення без попереднього повідомлення і перевантажувати товари з одного транспортного засобу в інший без дозволу митного органу. Але в Україні такого права вони не мають.

Держмитслужбі України також пропонується розширити перелік випадків, у яких предмети громадян можуть розміщуватись на складах митних органів, а саме запровадити норми, відповідно до яких предмети можуть розміщуватись на складах митних органів на прохання громадянина.

Що стосується декларування, то конвенція Кіото надає можливість за певних умов вносити зміни до поданої декларації, а також передбачає право декларантів відкликати декларацію на товари та звернутися з проханням про застосування іншого митного режиму. В Україні доповнення чи відкликання ВМД можуть бути здійснені з дозволу митного органу лише до моменту прийняття митним органом митної декларації до митного оформлення [4].

Рамкові стандарти є складним та комплексним інструментом управління митною справою, більшість членів ВМО повинні бути спроможними розпочати процес імплементації національних митних систем.

Державна митна служба України відповідає критеріям щодо отримання від Всесвітньої митної організації допомоги і ВМО відрядила діагностичну групу для проведення, як загальної оцінки спроможностей Державної митної служби України, так і оцінки відповідності Рамковим стандартам. Діагностична група працювала в Україні у жовтні 2006 року.

Діагностична група відвідала Центральний апарат Державної митної служби України, зустрілася з вищим керівництвом, керівництвом структурних підрозділів митних установ та оперативним складом, а також ознайо-

милася з процедурами та операціями та зустрілася з представниками як приватного, так і державного сектору.

З метою дослідження управлінських впливів ВМО на систему управління митною справою в Україні, розглянемо висновки Діагностичної групи, проблеми ДМСУ та рекомендації ВМО щодо підвищення спроможності Державної митної служби України, як у масштабі загальної модернізації, так і щодо відповідності вимогам Рамкових стандартів [2].

Загалом, Діагностична група зробила висновок, що Державна митна служба України є сучасною митною службою з відповідними системами та процедурами, має сучасну систему управління з чітко визначеними пріоритетами [15: 3]. Усі представники ДМСУ мають добре розуміння перспективи спрощення світової торгівлі, навіть якщо вони не були обізнані в деталях Рамкових Стандартів.

З метою наближення до Рамкових стандартів ДМСУ повинна розробити план імплементації. ДМСУ також потребує допоміжних ресурсів, переважно в області витрат на обладнання. Повне впровадження системи управління ризиками дасть змогу ДМСУ перемістити персонал до сфери комплексної перевірки товарів підвищеного ризику та спростити процедури торгівлі.

Розвиток системи управління ризиками та створення законодавчої основи для системи пост-аудиту надасть ДМСУ можливість повністю розвинути концепцію суб'єкта ЗЕД.

ДМСУ має стабільну учбову програму, у якій можуть бути впроваджені Рамкові стандарти.

Інші прикордонні служби, опитані діагностичною місією, згодні співпрацювати з митними органами в аспектах подальшого розвитку системи Єдиного вікна.

ДМСУ має добрі відносини з українською торгівельною та діловою спільнотою. Однак завжди є можливість для подальшого розвитку наявних контактів.

Попередження корупції є важливим питанням. ДМСУ та Уряд уже вжили певних заходів для боротьби з корупцією в митних органах.

Отже, виходячи з вищеперерахованого, пропонуються пріоритетні рекомендації щодо запровадження Рамкових стандартів:

1. Затвердити довгостроковий Стратегічний документ, який братиме до уваги також і Рамкові Стандарти. Цей документ повинен включати збільшення освіченості щодо вигод, які несе впровадження Рамкових Стандартів.

2. Розробити план впровадження Рамкових Стандартів, у якому повинні бути визначені короткострокові, середньострокові та довгострокові цілі та дії.

3. Можливості проведення дослідження, висвітленого в бюджеті Рамкових Стандартів шляхом залучення співробітників Міністерства фінансів.

4. Упевнитись, що всі нові досягнення та нововведення відповідають положенням Рамкових Стандартів (наприклад, новий термінал у порту Одеси).

5. Повністю впровадити програми спільного управління ризиками, включаючи вимоги Рамкових Стандартів з питань безпеки.

6. Придбати додаткове обладнання, таке як сканери контейнерів, детектори радіації, мобільні лабораторії. Це вплине на зменшення кількості фізичних перевірок.

7. Розширити права митних органів щодо доступу до інформації, що ведеться іншими органами, а також стосовно можливостей митних органів проводити розслідування.

З метою досягнення цих довгострокових цілей потрібно провести експериментальні випробування перед повним їх впровадженням.

Діагностична група була приємно вражена професійним рівнем штату центральної адміністрації. Разом з тим, під час інтерв'ю було відзначено деяке дублювання функцій структурних підрозділів.

З метою вдосконалення діяльності саме в управлінській сфері пропонується:

- розвивати стратегічний план шляхом консультацій із зацікавленими сторонами (внутрішній і зовнішній);
- зробити стратегічний план доступним для штату та відповідних зацікавлених сторін та активно його просувати;
- розглянути можливості виділення бюджетних коштів для імплементації Рамкових Стандартів;
- зробити імплементацію Рамкових Стандартів частиною стратегічного плану;
- гарантувати, що немає ніякого дублювання в ролях і відповідальності через встановлення чітких посадових обов'язків.

Дані рекомендації є інструментом впливу на стратегічне управління митною справою в Україні.

Щодо корупції, то зазначається про існування дуже активного підрозділу внутрішньої безпеки у структурі ДМСУ. Головна функція цього підрозділу – запобігання корупції, наприклад, за допомогою розвитку заходів запобігання (розслідування корупційних дій перебуває поза межами компетенції підрозділу).

Для пристосування до вимог ВМО рекомендується:

- навчати митників у використанні системи аналізу ризиків;
- поєднувати управління персоналом з якісними та кількісними індикаторами, заснованими на стратегічному плані;
- навчити групу у сфері міжнародного управління стандартами; включати зміни в управлінні стандартами при розробці навчальних програм;
- розвивати тренінгові програми стосовно інтегрованих ризиків, що включає не лише аналіз ризиків, а й ресурси стосовно ризиків.

У цій групі об'єднані рекомендації щодо управлінського впливу на митну справу через відповідне навчання персоналу митної системи.

Дуже важливою сферою є законодавство. У рамках імплементації Рамкових стандартів пропонується розробити законодавство стосовно використання електронного підпису, оскільки це ще не передбачено, розвивати законодавство стосовно пост-аудиту, доступу до фінансової інформації, стосовно електронної документації та бізнесу, конфіскації та розслідування порушень митних правил, дозволити митниці отримати інформацію щодо того, «хто стоїть за компаніями».

Митні процедури перебувають під особливою увагою експертів ВМО.

Для більшості товарів з українським походженням оформлення відбувається у внутрішніх митницях, що спрощує процедури на пункті пропуску.

Попереднє оформлення немає широкого поширення. Імпортні та експортні процедури виконуються в електронній та паперовій основі. На даний час прямий доступ та доступ на базі Інтернет є неможливим.

Система оцінки ризиків має місце, але ця система ще на початковій стадії.

Автоматизована національна та регіональна система управління ризиками впроваджена лише певною мірою. Концентрація відбувається в більшій мірі на економічних індикаторах, ніж на індикаторах безпеки. Заборонено брати до уваги інформацію про власника чи персонал компанії.

Існує так званий «білий список». Сьогодні тільки обмежена кількість компаній входять до цього білого списку. Головна причина цього – відсутність зацікавленості з боку підприємців, оскільки вони не мають бажання давати повного доступу митниці до свого документообігу. Слабка сторона в цій системі, з точки зору безпеки, – те, що поза компанією особу чи осіб не можна перевірити.

Щодо пост-аудиту діагностична місія виявила проблему з отриманням митницею доступу до документації компанії.

Організаційна схема ДМСУ має департамент з правоохоронної роботи та департамент аналізу та управління ризиками. У багатьох адміністра-

ціях ці два напрямки поєднує один підрозділ. З перегляду функцій та відповідальності цих двох підрозділів було виявлено деяке дублювання відповідальності.

Департамент аналізу ризиків та аудиту має опрацювати нещодавно схвалені Рекомендації ВМО стосовно аудиту. Законодавство, що надає доступ ДМСУ до внутрішньої інформації компаній, має бути прийнято якнайшвидше.

Пропонується для вдосконалення відповідності імпорту зменшити кількість митних оглядів за рахунок покращення способів управління ризиками. Капітальні інвестиції повинні бути зроблені для придбання обладнання, такого як рентген апарати, сканери та інші засоби контролю.

Проблема недостатності в управлінні ризиками існує і в експорті. Взагалі, експортний контроль вважається менш важливим, ніж імпорتنий, з огляду на відсутність фінансових інтересів (імпортних податків).

Рекомендується проводити митний контроль на стадії завантаження контейнерів, використовувати аналіз ризиків, розроблений ВМО, для прийняття рішень щодо вибору вантажів для проведення митного огляду, а також щодо проведення митного огляду на запит митної адміністрації іншої країни.

Ще одним важливим митним режимом є транзит. Транзит проходить під митним контролем. На кордоні існують технічні можливості для розвантаження контейнерів з метою проведення огляду. До цього часу контроль транзиту не був головною областю роботи, але останнім часом ДМСУ спостерігає у своїх морських портах збільшення транзиту з Ірану, Туркменістану, Азербайджану.

Електронна система контролю транзиту є дуже професійною. Не становляється менш ніж 1 % вантажів. Використовується доволі сувора система фінансових гарантій, як і супровід товарів високого ризику.

Невід'ємною складовою діяльності митних органів є інформаційні технології та комунікації. Державна митна служба України інвестувала значний капітал у розвиток своїх інформаційних технологій.

Діагностична група зробила висновок про широке використання інформаційних технологій та комунікацій у митній системі України. Плани подальшого розвитку в цій сфері є цілком зрозумілими. У контексті майбутнього розвитку інформаційних систем Державна митна служба України має зробити мінімум зусиль для імплементації положень Рамкових стандартів ВМО.

Митні брокери підтвердили свої хороші відносини з митними органами, але повідомили про наявні проблеми щодо інфраструктури та основного контрольного обладнання. Вони наголосили на необхідності впровадження повного електронного декларування та вкладення інвестицій в інфраструктуру.

Держмитслужба повинна провести комунікативні та маркетингові ініціативи щодо Рамкових стандартів ВМО для виконання вимог РС, які по-

требують спільних зусиль ДМСУ та її партнерів (міністерств, торговельних організацій тощо).

Державна митна служба має продовжити своє співробітництво з іншими міністерствами та організаціями. Повинна бути створена робоча група, яка займатиметься питаннями імплементації Рамкових стандартів ВМО. План взаємодії митної служби з іншими органами та організаціями має бути включено у стратегічний план.

Представники Держмитслужби беруть участь у щорічних сесіях ВМО, залучаються до конференцій голів митних адміністрацій європейського регіону ВМО, а також до діяльності комітетів з різних напрямів митної справи, які є робочими органами. Зокрема, у 2007 році представники Держмитслужби брали участь у 109 та 110 сесіях Ради ВМО. Затверджено план заходів ДМСУ з імплементації Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі. Урядом підтримано пропозиції Держмитслужби щодо впровадження положень Рамкових стандартів у діяльність митних органів України [16: 2].

Також у лютому 2008 р. в м. Дублін відбулась Конференція Європейського регіону ВМО, на якій був присутній заступник голови Держмитслужби. Під час Конференції було розглянуто низку важливих питань щодо співробітництва митних адміністрацій ВМО європейського регіону, зокрема розроблення концепції «Митниця у 21-му сторіччі», у якій буде відображено стратегічну роль і функції митних органів у 21-му сторіччі, створення Регіонального центру ВМО зі зміцнення інституційних спроможностей, обмін інформацією між митними адміністраціями країн-членів ЄС та інших країн, у т. ч. відсутність ефективного обміну інформацією та необхідність розроблення відповідного механізму за участю експертів ВМО та ЄС [19].

Під час зустрічі Голови Держмитслужби з Директором Директорату з інституційного розвитку ВМО обговорено питання створення Регіонального центру ВМО з інституційного розвитку на території України, а також інші аспекти митного співробітництва між ВМО та Україною.

Делегація Держмитслужби взяла участь у засіданнях 111–112 сесій ВМО, під час яких підведені підсумки діяльності організації протягом року, а також обрано нового Генерального Секретаря ВМО.

Держмитслужба проводила підготовчу роботу, спрямовану на приєднання України до Рекомендації Ради митного співробітництва стосовно внесення змін до Конвенції про створення Ради митного співробітництва. Зокрема, розроблено та надіслано до МЗС України для подальшого спрямування в установленому порядку до Секретаріату Президента України проект Закону України «Про приєднання України до Рекомендації Ради митного співробітництва стосовно внесення змін до Конвенції про створення Ради митного співробітництва». Прийняття згаданого Закону України сприятиме подальшому розвитку співробітництва між митними адміністраціями України та інших країн-членів Всесвітньої митної організації [17: 64].

Рисунок 2.

Класифікація управлінських впливів ВМО



Вживалися заходи, спрямовані на залучення та використання міжнародної технічної допомоги, що надається зарубіжними державами та спрямовується на розвиток митних органів України. Протягом 2008 року Держмитслужба залучила близько 13,5 млн дол. США технічної допомоги в рамках реалізації міжнародних проектів.

Отже, проведені дослідження дає змогу класифікувати управлінські впливи ВМО на митну справу в Україні (рис. 2) та зробити наступні висновки.

Механізм здійснення управлінського впливу ВМО на національні митні системи базується на цілях організації.

Всесвітня митна організація використовує різні форми впливу на національні митні системи, зокрема політичні, правові, економічні, технічні і тренінгові та здійснює свій вплив як на міжнародному, так і на міждержавному та навіть на міжвідомчому рівнях. Міжнародні договори, розроблені ВМО, відіграють дуже важливу роль у правовому регулюванні міжнародного митного співробітництва кожної країни-члена організації.

Основним управлінським інструментом ВМО є прийняті нею та іншими міжнародними організаціями конвенції та стандарти.

Окрім конвенцій та стандартів безпеки, як інструмент управління митною справою ВМО активно використовує систему рекомендацій щодо їх імплементації в національне митне законодавство. Особливу увагу приділяють стратегічному управлінню та бюджетному фінансуванню програм адаптації митних систем міжнародним вимогам. Система відповідних тренінгів персоналу митниць, а також надання технічної допомоги робить вплив ВМО комплексним.

Щодо співробітництва України зі Всесвітньою митною організацією, то можна сказати, що приєднання України до цієї організації та розроблених нею конвенцій і запропонованих Рамкових стандартів безпеки дасть змогу спростити митні процедури, які сприятимуть розвитку міжнародної торгівлі, активізації інформаційних технологій, розширенню правової та технічної бази для здійснення ефективного митного контролю.

Література

1. Гаврюшенко Т. Підписано Декларацію про наміри щодо імплементації на національному рівні Рамкових стандартів безпеки та сприяння міжнародній торгівлі // Митниця. – 2006. – № 2 (15).
2. Джейн Хассан, Лео Ван Він, Патрік Рїйдсїк. Фінальний звіт для Міністра закордонних справ України стосовно проведеної оцінки Всесвітньої митної організації щодо імплементації Рамкових стандартів ВМО. 2006 р.
3. Додин Е.В. Рамочные стандарты безопасности и упрощения глобальной торговли // Митна справа. – 2005. – № 4.

4. Кіотські стандарти для України // Митниця. – 2006. – № 10 (23).
5. Международное таможенное право: Учебник / К. К. Сандровский. – К.: Знання, 2001.
6. Міжнародна конвенція про створення Ради митного співробітництва від 4.11.1952. Ст. 8. // <http://www.liga.kiev.com>
7. Митна економіка: Посібник / О. Б. Єгоров. – Одеса: ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005.
8. Митне право України: Навч. посібник / За заг. ред. В. В. Ченцова. – К.: Істина, 2007.
9. Основи митної справи / О. П. Гребельник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003.
10. Підсумки. 2001. – К.: ДМСУ, 2002.
11. Підсумки роботи митних органів за 2002 рік. – К.: ДМСУ, 2006.
12. Підсумки роботи митних органів України за 2003 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2004.
13. Підсумки роботи у 2004 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2004.
14. Підсумки роботи митних органів України у 2005 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2006.
15. Підсумки роботи митних органів України у 2006 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2007.
16. Підсумки роботи митних органів України за 2007 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2007.
17. Підсумки роботи митних органів України у 2008 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2009.
18. Про приєднання України до Конвенції про створення Ради митного співробітництва: Постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 // <http://www.liga.kiev.com>.
19. <http://www.customs.gov.ua>.
20. <http://www.wcoomd.org>.

Стаття надійшла до редакції 10 травня 2009 р.