

Г. О. Шамборовський,
к. е. н., доцент, доцент кафедри міжнародних економічних відносин,
Львівський національний університет імені Івана Франка

РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

G. Shamborovskyi,
PhD in Economics, Associate Professor, Department of International Economic Relations,
Ivan Franko National University of Lviv

REFORMING OF UKRAINIAN CUSTOMS SERVICE IN THE TERMS OF THE EUROPEAN ECONOMIC INTEGRATION

У статті здійснено оцінку стану реформування української митної служби в рамках Угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Автор охарактеризував реформування системи митної служби України, зокрема, спрощення організаційної структури протягом 1991—2016 рр. Проведений аналіз динаміки зміни показників оцінки стану реформування митної служби України в 2012—2015 рр. Наголошено на необхідності впровадження інституту уповноважених економічних операторів та Спільної транзитної системи ЄС. Результати оцінки виконання Угоди Україною у сфері митної справи перед ЄС в період 2014—2016 рр. вказують на те, що зобов'язання щодо побудови ефективної функціональної структури української митниці виконані частково, насамперед, через відсутність або неузгодженість законодавчих актів.

The article estimated the stage of reforming of the Ukrainian Customs Service under the Association Agreement and the creation of free trade zone between Ukraine and the European Union. The author characterized the reform of the system of the Customs Service, particularly, the simplification of the organizational structure during 1991—2016 years in Ukraine. The analysis of the dynamics of the index assessment changes of the reform of the Customs Service in 2012—2015 is reviewed. It is emphasized the necessity of introduction of the authorized economic operators institute and the New Computerised Transit System of the EU. The results of evaluation of Ukrainian fulfillments of conditions of Association Agreement in the field of customs in the 2014—2016 indicate that the commitments to arrange an effective functional structure of Ukrainian Customs Service were made partly, primarily because of the lack or inconsistency of legislation.

Ключові слова: Угода про асоціацію між Україною та ЄС, митні режими, митна служба України, ринково-інституційні реформи, Спільна транзитна система ЄС.

Key words: Association Agreement between Ukraine and the EU, customs regimes, Ukrainian Customs Service, market and institutional reforms, the New Computerised Transit System of the EU.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Нова сторінка в історії зовнішньої торгівлі України та ЄС розпочалась на початку 2016 р. зі створення зони вільної торгівлі передбаченою Угодою про асоціацію з 28 європейськими країнами. Основні частини Угоди присвячені ключовим реформам, еко-

номічному відновленню та зростанню, а також управлінню та секторальній співпраці у сферах промисловості, енергетики, транспорту, охорони довкілля, соціального розвитку, безпеки населення, рівності прав, захисту споживачів, освіти, молоді та культури.

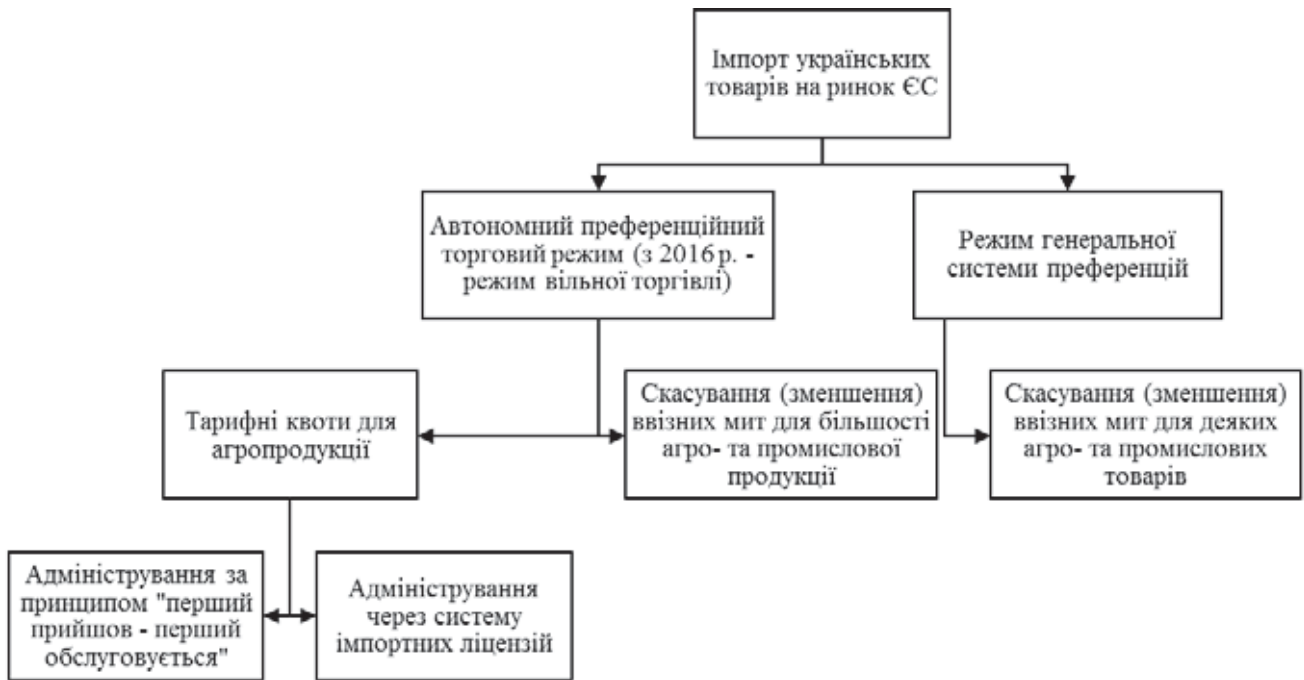


Рис. 1. Преференційні режими ЄС для імпорту українських товарів

Джерело: [3].

Найважливіші економічні положення Угоди містять Розділ 4 "Торгівля і питання пов'язані з торгівлею", де на початку, в статті 25 зазначено, що "сторони поступово створюють зону вільної торгівлі протягом перехідного періоду, що не перевищує 10 років починаючи з дати набрання чинності цієї Угодою" [10].

Відмінною рисою ЗВТ Україна — ЄС є комплексна програма адаптації регуляторних норм у сферах пов'язаних з торгівлею до законодавства ЄС — передбачено, як взаємне відкриття ринків, так і стимуляцію конкурентоспроможності українських виробників, шляхом запровадження європейських стандартів та інші кроки, потрібні для розвитку внутрішнього ринку та збільшення обсягів зовнішньої торгівлі з ЄС.

При цьому торговельна частина Угоди про асоціацію України з ЄС не лише передбачає лібералізацію зовнішньої торгівлі, а й повинна забезпечити функціонування національної економіки на основі вимог та стандартів ЄС, в т. ч. реформування української митної служби (МСУ) згідно з європейським зразком.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій з питань реформування митної служби України вказує на те, що особливості розвитку митних органів в Україні досліджували І.Г. Бережнюк, О.А. Гончарук, М.М. Дорош, І.М. Квеліашвілі, Т.В. Корнева, В.В. Ченцов, Т.В. Шталь та ін. Ці дослідження насамперед висвітлюють передумови здійснення реформ митної сфери, а також питання стратегічних проблем діяльності МСУ. Водночас питання щодо реформування МСУ в умовах європейської економічної інтеграції досі залишаються малодослідженими та дискусійними.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є оцінка стану реформування МСУ в рамках Угоди про асоціацію України з ЄС. Для досяг-

нення поставленої мети вирішувались наступні завдання:

- характеристика системи митної служби України;
- аналіз процесів лібералізації зовнішньої торгівлі України та ЄС;
- оцінка виконання Україною зобов'язань у сфері митної справи перед ЄС.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Історія митної служби України за період незалежності держави доволі багата на реформи в напрямі спрощення організаційної структури. З 1991 р. функціонував Державний митний комітет України. МСУ в період 1996—2013 рр. була елементом системи органів виконавчої влади України, уповноваженою у митній справі. Через проведення адміністративної реформи в Україні була об'єднана митна та податкова системи, а тому офіційна назва МСУ була змінена з моменту утворення Міністерства доходів і зборів. Базовим митним органом так званих органів доходів і зборів стала митниця, у складі — митні пости. З 2014 р. органи доходів і зборів (назва яких має бути змінена згодом) очолила Державна фіскальна служба, керована Міністерством фінансів України. Сьогодні діяльність МСУ спрямована на "...створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України" [1].

У січні 2016 р. був зареєстрований проект Закону "Про Національну Митну службу України", яким передбачені ключові зміни щодо її організаційної структури, підзвітності та підпорядкування, проте де-факто докорінні зміни у змісті завдань, повноважень чи функцій МСУ, на думку експертів, в процесі європейської економічної інтеграції не передбачені та ймовірно незабаром не відбудуться [2; 4]. Окрім декларованої побудови ефективної функціональної структури МСУ у зв'язку з необхідністю імплементації низки положень євро-

Таблиця 1. Особливості зміни тарифного захисту України та ЄС внаслідок Угоди про асоціацію

Найменування групи, розділу за УКТ ЗЕД	Розмір середньої арифметичної ставки увізного мита					
	Діюча		з моменту набуття чинності Угоди		11-й рік	
	Україна	ЄС	Україна	ЄС	Україна	ЄС
Усього по митному тарифу	4,95	7,6	2,42	0,5	0,32	0,05
За товарами груп УКТ ЗЕД 01-24 (сільське господарство)	9,24	19,8	6,77	0,6	1,38	0,24
За товарами груп УКТ ЗЕД 25-97 (промислові та перероблені сільськогосподарські товари)	3,67	3,9	1,12	0,5	0,00	0,0

Джерело: складено автором на основі [11; 12].

пейського митного законодавства, серед першочергових пріоритетів реформ української митниці можна виділити громадську оцінку керівників митних органів, побудову комунікацій митних органів з бізнесом, протидію корупції, спрощення митних процедур, а також їх автоматизацію [8].

Очевидно, що європейська економічна інтеграція передбачає гармонізацію митних режимів між Україною та ЄС. Важливо, ще до підписання Угоди — 22 квітня 2014 р., з метою підтримки української економіки в часи економічної та політичної кризи, ЄС в односторонньому порядку відкрив свій ринок для української продукції, надавши автономні торговельні преференції, які згодом стали імплементацією ЄС своїх зобов'язань у межах зони вільної торгівлі (рис. 1):

— автономний преференційний торговий режим (з 2016 р. — режим вільної торгівлі) передбачає скасування мит або їх часткове скасування в межах тарифних квот для українських товарів. Для експорту в рамках цього режиму зовнішньої торгівлі, необхідне отримання сертифікату походження товарів у формі EUR. 1, який з 1 січня 2016 р. видається МСУ (донедавна видавався територіальними підрозділами Торгово-промислової палати України). Адміністрування відповідно до принципу "перший прийшов — перший обслуговується" пе-

редбачає оформлення митними органами першим того товару в рамках тарифної квоти, супровідні документи до якого були надані імпортерами першими. У свою чергу, адміністрування через систему імпортних ліцензій передбачає певну процедуру подання потенційними імпортерами української продукції відповідної заявки на право здійснення імпорту;

— режим генеральної системи преференцій передбачає застосування зменшеної ставки ввізного мита на товари походженням з України, для експорту яких необхідним є отримання сертифікату в формі А, який видається територіальними підрозділами Торгово-промислової палати України [5; 6].

Протягом наступних років відбудеться поступове зниження до нуля низки мит для української продукції, а також розширення обсягів тарифних квот для кількох товарів, у тому числі меду, пшениці, кукурудзи, соку. Зниження мит Україною відбуватиметься повільніше, ніж це зробив ЄС.

З 2016 р. Україна знизила середнє ввізне мито на промислові товари з 3,7 % до 1,1 %, а на продукцію сільського господарства та харчової промисловості — з 9,2 % до 6,7 %. В наступні роки мита на промтовари поступово знизяться до нуля, а для частини сільськогосподарських товарів залишаться мінімальними (табл. 1).

Таблиця 2. Динаміка зміни показників оцінки стану реформування МСУ в 2012—2015 рр.

№	Показники	Період, рр.											
		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
		І півріччя	II півріччя	І півріччя	II півріччя	І півріччя	II півріччя	І півріччя	II півріччя	І півріччя	II півріччя	І півріччя	II півріччя
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Середня кількість днів, витрачених на комплекс митних процедур для однієї поставки (з 2015 р. — робочих годин)	2,4	2,0	2,5	2,8	2,5	2,7	2,8	2,0	1,9	2,2	4	н/д
2	Частка товарів, відібраних МСУ для фізичного огляду, %	55	52	26	41	22	14	18	14	12	14	16	н/д
3	Частка товарів, класифікаційний код яких згідно з УКТ ЗЕД було змінено МСУ, %	н/д	6	8	9	9	8	10	3	3	5	2	н/д
4	Середня частка вантажів, оформлених МСУ не за першим методом визначення митної вартості: загальна кількість відмов митних органів, %	34	38	27	33	27	24	25	14	10	21	40	н/д
5	Середня кількість паперових документів для митного оформлення однієї поставки	10,8	10,9	9,8	10,6	8,0	10,2	7,3	5,8	6,6	7,3	5,0	н/д
6	Середня частка компаній, які зазнали перевірок після митного оформлення, %	н/д	22	40	23	3	4	11	7	0	6	19	н/д

Джерело: складено автором на основі [7].

Варто звернути увагу, що режими скасування (зменшення) ввізних мит в Угоді про асоціацію України з ЄС передбачені з врахуванням системи класифікації товарів ЄС, яку формують три основні компоненти: Гармонізована система опису та кодування товарів (Harmonised Commodity Description and Coding System або HS), на базі якої побудований Український класифікатор товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД); Інтегрована номенклатура ЄС (Combined Nomenclature або CN); а також Інтегрована номенклатура митних тарифів ЄС (Integrated Tariff або TARIC), метою якої є надання інформації щодо торгової політики і тарифних заходів, застосовуваних до окремих товарних груп в ЄС [9].

Стан гармонізації митних процедур між Україною та ЄС демонструють результати експертної оцінки, що була проведена Європейською бізнес асоціацією в період 2010—2015 рр. (табл. 2).

Експертами було встановлено, що кількість часу, витраченого на митні процедури для 1 поставки в Україні зменшилась з 2,4 днів до 4 робочих годин завдяки впровадженню у 2010 р. електронного митного декларування, яке з січня 2017 р. стане обов'язковим. Середня частка вантажів, що супроводжується фізичним оглядом МСУ протягом аналізованого періоду зменшилась втричі (з 55% до 16%), так само, середня частка вантажів, класифікаційний код яких згідно з УКТ ЗЕД був змінений митними органами, зменшилась втричі (з 6% до 2%).

Проте, середня частка вантажів, оформлених МСУ не за першим методом визначення митної вартості, тобто загальна кількість відмов митних органів зростає на 6% (з 34% до 40%), незважаючи на те, що середня кількість паперових документів, необхідних для митного оформлення 1 поставки в Україні при використанні електронного декларування скоротилась удвічі. Окрім того, несуттєво знизилась середня частка компаній, які зазнали перевірок після митного оформлення — на 3% (з 22% до 19%), що у свою чергу характеризує ефективність реформування МСУ в умовах європейської економічної інтеграції.

Серед інших основних пріоритетів реформування МСУ щодо взятих зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС до 2017 р. також варто виділити:

— впровадження в Україні інституту уповноважених економічних операторів, законопроект якого нині погоджений лише на експертному рівні. Виконання цього зобов'язання дозволить пришвидшити процес митних процедур, створити новий формат взаємодії МСУ та бізнесу. Виданий підприємству сертифікат уповноваженого економічного оператора не лише визнається в межах всієї митної території України, надає йому можливість отримання найбільшого переліку пільг і спрощень митних процедур, а й доводить високий рівень довіри митних органів ЄС, США, Канади, Китаю, Японії, приєднаних до співпраці уповноважених економічних операторів на принципах взаємного визнання;

— приєднання МСУ до Спільної транзитної системи ЄС (New Computerized Transit System або NCTS) для якого був схвалений план відповідних заходів, що спрямовані на прискорення митних процедур, забезпечення ефективної протидії контрабанді для лібералізації зов-

нішньої торгівлі України та ЄС. Незважаючи на відсутність законодавчих підстав початку пробного функціонування системи NCTS на національному рівні, значимо, що можливості приєднання України до системи NCTS були відпрацьовані фахівцями митних органів ще в 1998 р., коли вперше в Європі почала функціонувати національна електронна система контролю транзиту на шляху впровадження проекту "Електронна митниця" відповідно до міжнародних стандартів митної справи.

Крім того, з 1 серпня 2016 року на митницях стартувала автоматизована система митних послуг "Єдине вікно", яка формує новий порядок взаємодії митних та контрольних органів із суб'єктами ЗЕД.

Зокрема передбачається спрощена процедура прийняття рішення контрольними органами, що суттєво скорочує час на проведення процедур. Єдина електронна база даних дозволяє різним службам в автоматичному режимі обмінюватися інформацією про вантаж, який проходить через кордон України.

Стратегічною метою реформування митниці повинна стати боротьба з контрабандою і корупцією. Тому важливим елементом реформи митниці є запровадження фото- та відеофіксації оглядів товарів чи транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон, у зонах митного контролю внутрішніх митниць, а також під час виконання міжвідомчими мобільними групами заходів з попередження та виявлення фактів порушень законодавства з питань державної митної справи.

ВИСНОВКИ

Процеси реформування МСУ в умовах європейської економічної інтеграції відбуваються повільно. Україна важко виконує зобов'язання щодо побудови ефективної функціональної структури МСУ, механізму громадської оцінки керівництва митних органів та їх комунікацій з бізнесом, протидії корупції на митниці, гармонізації митних процедур, а також автоматизації митної справи, в основному через відсутність або неузгодженість законодавчих актів.

Для реалізації євроінтеграційних прагнень українцям необхідно активно діяти у напрямі реалізації положень Угоди про асоціацію та налагодити ефективну діяльність зони вільної торгівлі з ЄС. Це вимагає пришвидшення проведення ринково-інституційних реформ та адаптації законодавства до ЄС шляхом запровадження технічних регламентів, санітарних, фітосанітарних норм та стандартів ЄС. Митниця повинна максимально сприяти та забезпечувати процеси євроінтеграції, а не створювати проблеми на шляху торгівлі та інвестицій. Перспективи подальших досліджень в обраному напрямі зумовлені необхідністю розробки реформ МСУ, спрямованих на боротьбу з контрабандою та зменшення черг на кордонах з ЄС.

Література:

1. Митний кодекс України, 2012 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page>
2. Проект Закону про Національну митну службу України, 2016 [Електронний ресурс]: Верховна Рада

України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655

3. Акуленко Л. Початок режиму вільної торгівлі з ЄС. Які зміни чекають на український бізнес [Електронний ресурс] / Л. Акуленко, О. Бровко, В. Микуляк // Європейська правда. — 2015. — Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/11/26/7041241/>

4. Вігирінський А. Реформа митниці докорінних змін не передбачає [Електронний ресурс] / А. Вігирінський // Аналітична Служба Новин. — 2016. — Режим доступу: <http://asn.in.ua/ua/news/opinions/30817-reforma-tamozhni-sushhestvennykh-izmenenijj-ne-pre.html>

5. Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС: зміни у митних режимах сторін, 2016 [Електронний ресурс]: за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=86d12c78-fc4d-4074-9f41-a121d7648822>

6. Микольська Н. Як користуватися тарифними квотами. Короткий путівник для бізнесу [Електронний ресурс] / Н. Микольська // Європейська правда. — 2016. — Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/01/26/7043904/>

7. Митний індекс Асоціації, 2016 [Електронний ресурс]: Європейська Бізнес Асоціація. — Режим доступу: <http://www.eba.com.ua/uk/press-room/indices/customs-index>

8. Основні напрями реформування української митниці (проект), 2014 [Електронний ресурс]: Державна фіскальна служба України. — Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/data/files/14235.doc>

9. Система класифікації товарів в ЄС — що варто знати експортерам, 2015 [Електронний ресурс]: ПУМБ. — Режим доступу: <http://persona.pumb.ua/ua/club/digest/detail.php?CODE=sistema-klassifikatsii-tovarov-v-es-chto-stoit-znat-eksporteram>

10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015 [Електронний ресурс]: Закон України № 1678-VII від 16.09.2014. // Верховна Рада України. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran28-20#n2820

11. Наслідки створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Кількісна оцінка за допомогою прикладної моделі загальної рівноваги [Електронний ресурс] // ІЕД за фінансової підтримки Міжнародного фонду "Відродження". — 2014. — Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files//Projects/report_2014-11-28_edited.pdf

12. Нечипоренко О. Розширення доступу української продукції на ринок ЄС [Електронний ресурс] / О. Нечипоренко // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України — Режим доступу: <http://www.ier.com.ua/files//Олександра%20Нечипоренко.pdf>

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), "Customs Code of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page> (Accessed 12 September 2016).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Draft Law of Ukraine "On the National Customs Service of Ukraine", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655 (Accessed 12 September 2016).

3. Akulenko, L. Brovko, O. & Mykuliak, V. (2015), "Getting a free trade with the EU: what changes are waiting for Ukrainian business", European Pravda, [Online], available at: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/11/26/7041241/> (Accessed 12 September 2016).

4. Vihirinskyi, A. (2016), "Customs reform does not provide for significant changes", Analytical News Service, [Online], available at: <http://asn.in.ua/ua/news/opinions/30817-reforma-tamozhni-sushhestvennykh-izmenenijj-ne-pre.html> (Accessed 12 September 2016).

5. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2016), "Free Trade Area between Ukraine and the EU: changes in Customs regulations", available at: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=86d12c78-fc4d-4074-9f41-a121d7648822> (Accessed 12 September 2016).

6. Mykolska, N. (2016), "How to use tariff quotas. A short guide for Business", European Pravda, [Online], available at: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/01/26/7043904/> (Accessed 12 September 2016).

7. European Business Association (2016), EBA Customs Index, available at: <http://www.eba.com.ua/en/press-room/indices/customs-index> (Accessed 12 September 2016).

8. State Fiscal Service of Ukraine (2014), "The main directions of Ukrainian customs reform (draft)", available at: <http://sfs.gov.ua/data/files/14235.doc> (Accessed 12 September 2016).

9. The First Ukrainian International Bank (2015), "The system of classification of goods in the EU — what should the exporters know", available at: <http://persona.pumb.ua/ua/club/digest/detail.php?CODE=sistema-klassifikatsii-tovarov-v-es-chto-stoit-znat-eksporteram> (Accessed 12 September 2016).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On ratification of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part", available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820 (Accessed 12 September 2016).

11. Institute for Economic Research and Policy Consulting (2014), "The consequences of a deep and comprehensive free trade area between Ukraine and the EU. Quantifying using applied general equilibrium model", available at: http://www.ier.com.ua/files//Projects/report_2014-11-28_edited.pdf (Accessed 12 September 2016).

12. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2016), "Increasing access of Ukrainian goods to the EU market", available at: <http://www.ier.com.ua/files//Олександра%20Нечипоренко.pdf> (Accessed 12 September 2016).

Стаття надійшла до редакції 09.09.2016 р.