

УДК 339.543

Коломоєць Д.О.

## МИТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА КАРДИНАЛЬНИХ ЗМІН В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗЕД

Стаття присвячена аналізу та узагальненню сучасних змін в митному законодавстві України, встановленню невирішених проблем та перспективам розвитку системи управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні на рівні держави на основі еволюції митно-тарифної політики та вдосконалення законодавства.

The article is devoted to the analysis and generalization of the temporary changes in the customs legislation of Ukraine, and determination of the unsolved problems in this sphere. Much attention is paid to the prospects of the development of Ukrainian foreign economic activity regulation system on the basis of customs-tariff politics evolution and legislation improvement.

Ще вчора ситуація в нашій державі свідчила про те, що регулювання зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) в Україні не було ефективним. Прийняття правильних рішень стосовно цього аспекту надзвичайно важливе і назрівало воно впродовж декількох років, а зараз прийшов час не тільки для розробки заходів щодо покращення сьогоденної ситуації, але й для впровадження конкретних дій, прийняття ефективних управлінських рішень на державному рівні для формування нової системи управління ЗЕД, яка відповідатиме вимогам сучасного етапу розвитку країни, інтересам як суб'єктів ЗЕД, так і держави.

Різні аспекти проблем регулювання зовнішньоекономічної діяльності, формування митної політики в умовах глобалізації та інтеграції країн в світовий економічний простір висвітлені у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Так, П.Кругман, М.Дудченко, Д.Лук'яненко, Ю.Макогон, А.Мокій, А.Поручник, В.Рокоча, Ф.Рут, Є.Савельєв, А.Філіпенко, О.Шнирков у своїх працях окреслюють стратегії розвитку глобальної інтеграції, аналізують проблеми економічного розвитку країн з перехідною економікою в умовах інтеграції. Проблеми розвитку зовнішньої торгівлі та удосконалення механізмів тарифного і нетарифного регулювання розкриті у наукових працях В.Андрійчука, В.Будкіна, І.Бураковського, А.Гальчинського, О.Гребельника, І.Дюмулена, О.Кіреєва, А.Кредісова, В.Новицького, М.Портера, В.Пятницького, В.Холопова. У періодичних виданнях авторами також постійно висвітлюються та аналізуються поточні зміни у розвитку та регулюванні зовнішньої торгівлі України.

Отже, головною метою роботи є аналіз та узагальнення сучасних змін в системі управління ЗЕД України, а саме в сфері митного регулювання, їх загального впливу на економіку країни, та встановлення подальших перспектив розвитку зовнішньої торгівлі України на основі еволюції митно-тарифної політики та вдосконалення законодавства України.

Ті кардинальні зміни митного законодавства, які вже відбулись в Україні, зіграли важливу роль в розвитку зовнішньоекономічних відносин України. Для загальної характеристики ситуації, що склалася, доцільно звернутися до досліджень, які щорічно вже на протязі двадцяти років проводяться незалежною міжнародною організацією «Всесвітній економічний форум». Ці дослідження присвячені вивченню конкурентоспроможності країн і проводяться з використанням індексу росту конкурентоспроможності, який характеризує спроможність національних економік протягом середньострокового періоду досягати сталого розвитку на основі нових знань та технологій (Рис. 1). Цей індекс базується на трьох складових: макроекономічне середовище, використання технологій та якість суспільних інститутів [1].

Нажаль, сьогодні Україна займає останні місця в цьому рейтингу по всім показникам, однак, результати досліджень показали, що найбільшою перешкодою на шляху росту конкурентоспроможності нашої країни є низька якість суспільних інститутів (індекс суспільних інститутів характеризує рівень корупції державних органів, злочинності та захищеності прав громадян). Країна охоплена епідемією корупції та бюрократизму, результат яких – неефективність функціонування економіки і відповідне зниження потенціалу росту України у майбутньому.



Рис. 1 – Індекс росту конкурентоспроможності України

У першу чергу, хвилювання викликають хабарі у зв'язку з імпортом та експортом товарів, а також з щорічною сплатою податків. Представлені дослідження дають змогу уявити, наскільки складним є середовище для здійснення бізнесу у нашій країні, в тому числі ЗЕД, ефективність якої значно залежить безпосередньо від суспільного інституту – митних органів. Тим не менш, ситуація, що склалась на сьогоднішній день, вже не настільки критична, оскільки вже почалась активна програма змін в системі управління ЗЕД. Сьогодні вже можна проаналізувати та реально оцінити наслідки та ефективність проведених реформ.

Ухвалення Верховною Радою України 15 березня 2005 року змін до Митного тарифу України стало першим і основним рішенням в напрямку реорганізації системи управління ЗЕД [2]. Інакше кажучи, уряд виконав свою обіцянку на зустрічі підприємців-імпортерів з Прем'єр-міністром. «Тоді відвертий діалог влади і бізнесу виявив непросту колізію: високе ввізне мито на кордоні підштовхувало імпортерів розмитнювати вантажі за хабарі», - так коментували ситуацію репортери газети «Голос України» [3]. Упродовж усіх років незалежності України не було прийнято жодного реального документа, який би запобігав контрабанді. Зміна ставок мита не є прямим заходом запобігання контрабанді, але вона дозволила природнім шляхом її мінімізувати. Отже, важливість цього законопроекту важко переоцінити, оскільки певне падіння обсягів імпорту, яке спостерігалось на початку 2005 року (рис. 2, таблиця 1), негативно позначалось на податкових надходженнях до бюджету, конкуренції, зрештою, на ефективній боротьбі з інфляцією.

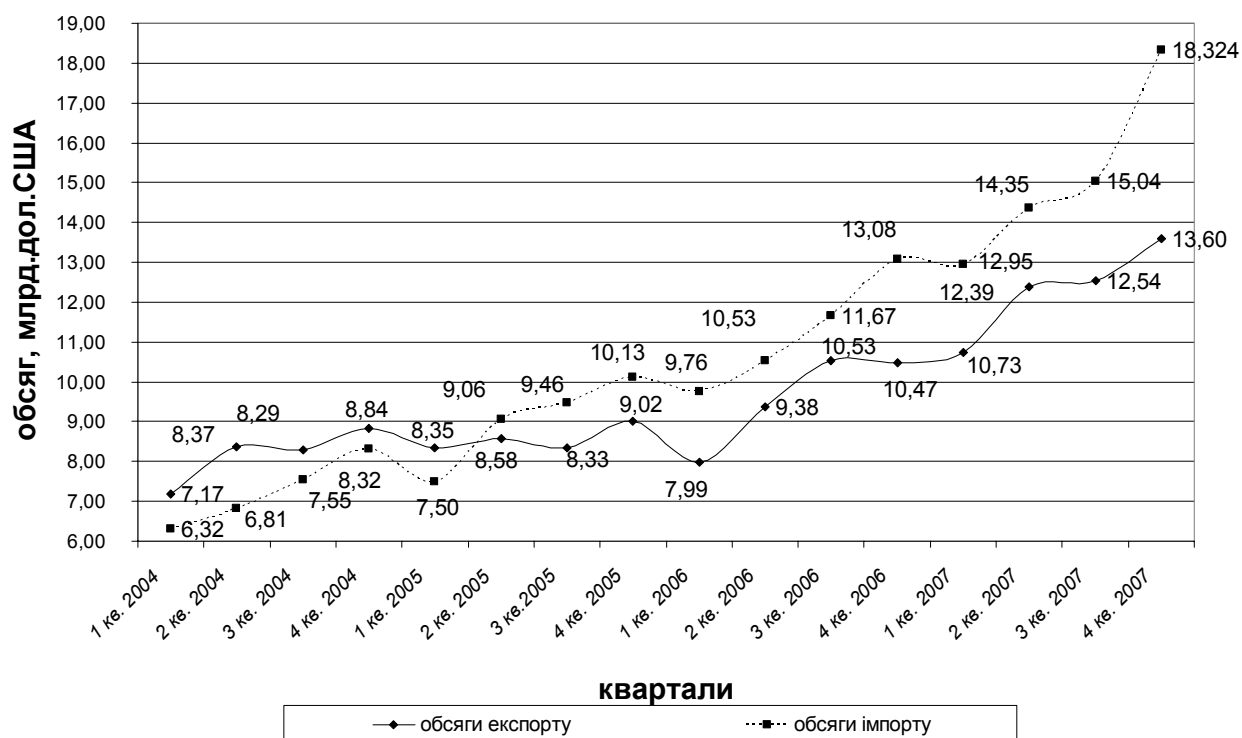


Рис. 2 – Поквартальна динаміка показників розвитку торгівлі України товарами за 2004-2007 рр.

Головне те, що зменшення митних зборів під час імпорту товарів - це яскраве свідчення того, що уряд прагне вивести економіку з тіні не силовим шляхом, а економічними важелями [3]. До того ж скороченню тіньового імпорту і, як наслідок, збільшенню надходжень у державний бюджет значно сприяла програма «Контрабанді – стоп», що почалася в 2005 році [4].

Однак, проблемою Митного кодексу є не тільки ставки, а також питання цін, тобто товарів, які ввозяться до України по занижених цінах. Дійсно, зміни митного тарифу насправді нічого не варті без так званих індикативних цін, тобто «цін на товари, які відповідають цінам, що склалися чи складаються на відповідний товар на ринку експорту або імпорту на момент здійснення експортної (імпортної) операції з урахуванням умов поставки та умов здійснення розрахунків, визначених згідно з законодавством України. Індикативні ціни розробляє Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України та уповноважені ним організації на базі результатів аналізу інформації, одержаної від митних, фінансових, статистичних державних органів, банківських, інформаційних та інших установ і організацій України, з інших джерел, за відповідними методиками» [17]. Для вирішення цього питання було передбачено електронний довідник усіх індикативних цін на кожній митниці [5]. Таким чином ця проблема була вирішена.

Наступним вкрай важливим рішенням повинні стати зміни до механізму відшкодування податку на додану вартість (ПДВ) за експорт товарів, які вже має намір ініціювати Державна митна служба України (ДМСУ). Згідно з даними ДМСУ, вивезення товарів за завищеною вартістю з метою незаконного відшкодування ПДВ завдає великих збитків держбюджету. «Існуюча система перерахування внутрішнього ПДВ у державний бюджет у ціні товару робить зазначені схеми простими і привабливими. В результаті всі податкові зобов'язання зосереджуються на фіктивній структурі, яка за необхідності швидко ліквідується. Тому одним із головних завдань сьогодні є підготування дієвого механізму усунення такої прогалини в чинному законодавстві України», - цитуються в прес-релізі ДМСУ від 17 березня 2005 року слова голови ДМСУ [6].

Таблиця 1

## Поквартальна динаміка показників розвитку торгівлі України товарами за 2004-2007 рр. [16]

Показники товарообміну	Ріки															
	2004				2005				2006				2007			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Зовнішньоторговельний оборот, млрд. дол. США	13,491	15,177	15,845	17,155	15,849	17,639	17,796	19,143	17,743	19,902	22,205	23,551	23,678	26,741	27,581	31,919
Темпи приросту ЗТО, %	-	+12,5	+4,39	+8,27	-7,62	+11,30	+0,88	+7,57	-7,31	+12,17	+11,57	+6,07	+0,53	+12,93	+3,15	+15,73
Експорт, всього, млрд. дол. США	7,174	8,366	8,292	8,841	8,354	8,581	8,333	9,018	7,987	9,376	10,532	10,473	10,726	12,386	12,541	13,595
Темпи приросту експорту, %	-	+16,62	-0,88	+6,62	-5,51	+2,72	-2,89	+8,22	-11,43	+17,39	+12,33	-0,56	+2,42	+15,48	+1,25	+8,40
Імпорт, всього, млрд. дол. США	6,317	6,812	7,553	8,315	7,495	9,059	9,463	10,125	9,756	10,526	11,673	13,079	12,952	14,354	15,040	18,324
Темпи приросту імпорту, %	-	+7,84	+10,88	+10,09	-9,86	+20,87	+4,46	+7,00	-3,64	+7,89	+10,90	+12,04	-0,97	+10,82	+4,78	+21,83
Сальдо торговельного балансу, всього, млрд. дол. США	+0,857	+1,554	+0,739	+0,526	+0,859	-0,478	-1,129	-1,106	-1,769	-1,150	-1,141	-2,606	-2,225	-1,968	-2,499	-4,729
в тому числі:																
з країнами СНД і Балтії, млрд.дол.США	-1,846	-1,154	-1,775	-1,541	-1,552	-1,738	-1,518	-1,482	-2,442	-1,861	-1,854	-1,362	-2,304	-1,634	-0,981	-2,095
з іншими країнами світу, млрд.дол. США	+2,703	+2,707	+2,514	+2,067	+2,412	+1,260	+0,389	+0,376	+0,673	+0,711	+0,712	-1,244	+0,079	-0,334	-1,519	-2,633

Експертна митна лабораторія, яка перевіряє відповідність продукції, яку ввозять у країну чи вивозять за її межі, задекларованим товарним кодам і, відповідно, правильність сплати за неї мита, не може в повній мірі вирішити цю проблему. Усього до рук спеціалістів - хіміків, біологів, технологів - потрапляє десять відсотків товарів, які перетинають український кордон [7]. До того ж суб'єкти ЗЕД, в ході популярних зараз «круглих столів», звертаються до Держмитслужби з пропозицією ліквідувати перелік товарів, які підлягають обов'язковій лабораторній перевірці. Але вони пропонують альтернативу: такі перевірки здійснювати лише у спірних випадках першої поставки за умовами зовнішньоекономічного контракту, а надалі — за принципом несподіваності, вибіркості, аналізу та селекції ризиків [8]. Інакше, ці перевірки стають для суб'єктів ЗЕД інструментом зволікання з оглядом вантажів з боку службовців митниці. Якщо товари масово направляють на експертизу, щоб наново визначити коди одних і тих самих вантажів, які вивозяться (і ввозяться) роками, це провокує штучний простій машин.

Взагалі, ті кроки, які ДМСУ в останній час робить назустріч суб'єктам ЗЕД іноді просто вражають. Наприклад, ліквідування власних листів та наказів. Це рішення було прокоментовано в газеті «Дзеркало тижня» наступним чином: «ДМС взялася ліквідувати власні листи й накази. Ті самі, які раніше, як стверджують суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, зводили нанівець прогресивні положення Митного кодексу, а часто й суперечили йому. На таку кардинальну зміну частково вплинула остання перевірка нормотворчості ДМСУ – Міністерством юстиції було виявлено незаконну практику видання інструктивних листів, які встановлюють нові правові норми. Але ліквідація відомчих документів – справа дуже серйозна та довготривала, оскільки таких паперів досить багато. Тому блискавично виявити й скасувати повний їх перелік практично неможливо» [8].

Дуже важливо також приділити увагу євроінтеграції і вступу до СОТ - найважливішим зовнішньополітичним пріоритетам України, які з 5 лютого 2008 року наблизили нашу державу до встановленої мети: в Женеві на засіданні Генеральної ради СОТ було підписано протокол про вступ України до СОТ [18]. Вже виконано значний обсяг робіт із приведення національного законодавства у відповідність з європейськими стандартами, значно спрощені процедури митного оформлення і державного контролю, взагалі всі нововведення направлені на прискорення товаро- і пасажиро потоків, що в кінцевому рахунку стане передумовою економічного росту країни в цілому. Зрозуміло, що вступ України до СОТ призведе до значно більш глибоких змін в економіці, ніж відкриття конкретних ринків, тому необхідні значно ширший погляд на наслідки вступу та розробка конкретних заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків. У зв'язку з цим Кабінетом Міністрів України було розроблено розпорядження № 10-р від 12.01.2006 р. «Про затвердження плану заходів відносно нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ та забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки». На сьогоднішній день вважається, що процес втілення вказаних заходів виконується за графіком, що, за даними газети «Приватний підприємець», було нещодавно підтверджено керівником Головної служби соціально-економічного розвитку Секретаріата України [9].

Серйозним кроком назустріч суб'єктам ЗЕД з боку митних органів стала їх робота за принципом «єдиного вікна», завдяки чому час митного оформлення скоротилося приблизно втричі [9]. Це стало можливо за рахунок скорочення етапів контролю, кількості посадових осіб, що беруть участь у здійсненні митних процедур, а також відсутності дублювання функцій. У подальші плани удосконалення і прискорення митних процедур

входить робота за принципом «єдиного офісу», тобто розміщення всіх державних контрольних служб, необхідних для перетинання кордону, у пунктах пропуску. [10, 11].

Спостерігаються покращення в одній з самих неврегульованих сфер в Україні – інтелектуальній власності. В митному кодексі більш докладно прописали заходи митних органів з контролю прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України. До того ж Україна на початку 2006 року ратифікувала Правила митного контролю об'єктів інтелектуальної власності, які діють в країнах СНД [12, 13].

Великим досягненням можна із впевненістю вважати електронне декларування із застосуванням електронного цифрового підпису, перші спроби якого вже здійснюються на деяких митницях. Це в значній мірі скоротить час митного оформлення, допоможе запобігати корупції посадових осіб митниці, покращить обслуговування, прискорить товарообіг та дозволить перейти на безпаперові технології митного оформлення. Ефективність експерименту з використання електронної форми декларування підтверджується тим фактом, що його дію було продовжено до обов'язкового введення електронних вантажних митних декларацій по всій території ЄС [14, 15].

Отже, результатом еволюції митно-тарифної політики в Україні в останній час стало створення законодавчих умов функціонування даної системи, які орієнтовані на загальноприйняті міжнародні норми, стандарти і практику. Таким чином, перші дуже важливі кроки в напрямку реформування митного законодавства, а, загалом, і системи управління ЗЕД, вже зроблені:

- знижені ставки ввізного мита, що дозволило природнім шляхом мінімізувати контрабанду, та збільшити обсяги імпорту, взагалі, скоротити тіньовий імпорт;
- проведено перевірку нормотворчості ДМСУ та частково ліквідовано ті накази, що суперечили Митному кодексу України;
- виконано значний обсяг робіт із приведення національного законодавства у відповідність з європейськими стандартами та розроблено план нейтралізації можливих негативних для України наслідків у зв'язку із вступом до СОТ;
- удосконалено систему митного оформлення за рахунок спрощення окремих її процедур та впровадження принципу «єдиного вікна»;
- врегульовано проблему контролю прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України;
- успішно проведено експеримент електронного декларування товарів на деяких митницях.

Зрозуміло, що це тільки початок реформ, залишається багато проблем, які потребують вирішення. Однією з найбільш актуальних, на сьогоднішній день, є питання відшкодування ПДВ при експорті, оскільки потребує дійсно серйозних змін вітчизняного законодавства. Відомо, наскільки важливою для багатьох підприємств є вексельна форма розрахунку по ПДВ з Держбюджетом. Повна відміна застосування векселів (окрім операцій з давальницькою сировиною) при митному оформленні товарів [19], свідчить про необхідність термінового вирішення цієї проблеми, оскільки викликає значні ускладнення для сумлінних підприємств-учасників ЗЕД. Отже, наряду з початком змін та вирішення проблем митного регулювання ЗЕД, назріла необхідність побудови митної складової зовнішньоторговельного режиму за умов трансформації економічної системи. Реалізація її повинна полягати у відпрацюванні взаємопов'язаного комплексу заходів: у сфері розвитку системи митного контролю та митного оформлення; митного оподаткування; коригуванні митних ставок. Без активного наукового опрацювання питань регулювання зовнішньоторговельної діяльності в процесі проведення ринкової

трансформації економіки, стратегічний курс на ринкові перетворення, на посідання країною гідного місця у світовій економічній системі не зможе бути реалізованим.

### *Література:*

1. Всесвітній економічний форум (Електрон.ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.weforum.org>.
2. Закон України № 2470-15 від 15.03.05р. «Про внесення змін до митного тарифу України» // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - №14. – Ст.242.
3. Сергій Влад. Ваші ставки, панове! // Голос України. – 2005. - № 0203.
4. Постанова КМУ № 260 від 01.04.2005 р. «Про затвердження Державної програми «Контрабанді – СТОП» // Офіційний вісник України. – 2005. - № 14. – С.34.
5. Алла Єрьоменко. Тарифно-митний компроміс. // Дзеркало тижня (Електрон.ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/538/49522/>.
6. Ініціативи Держмитслужби: на порядку денному механізм відшкодування ПДВ // Дзеркало тижня (Електрон.ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/538/49537/>.
7. Ірина Буланенко. Тра-та-та - за кордон взем кога // Голос України. – 2005. - № 2903.
8. Євген Гуцул. А Митниця все писала... Тепер усе це доводиться скасовувати. // Дзеркало тижня (Електрон.ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/539/49599/>.
9. Матеріали Державної митної служби України для розповсюдження серед учасників форуму «Бізнес, Майдан, ДПАУ, ДМСУ» нова модель партнерства // Приватний підприємець (Електрон. Ресурс) / Спосіб доступу: URL: [http://www.chp.com.ua/pers\\_13.php](http://www.chp.com.ua/pers_13.php).
10. Лист ДМСУ № 11/1-9/5166 від 11.05.05р. «Про організацію роботи митних органів за принципом «єдиного вікна» // Митний брокер. – 2005. - №5.
11. Розпорядження КМУ № 78-р від 01.03.07р. «Про організацію роботи органів, що здійснюють контроль товарів и транспортних засобів за принципом «єдиного офісу» під час переміщення їх через митний кордон України» // Законодавство України (Електрон. Ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. Закон України № 3383-15 від 19.01.06р. «Про ратифікацію Рішення Ради глав урядів Співдружності Незалежних Держав про Правила митного контролю за переміщенням через митний кордон товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності» // Офіційний вісник України. – 2006. - №8. – С.11.
13. Закон України № 359-5 від 16.11.06р. «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності) під час переміщення товарів через митний кордон України» // Офіційний вісник України. – 2006. - №49. – С.30.
14. Наказ ДМСУ № 671 від 15.09.04р. «Про проведення експерименту з використання електронної форми декларування» // Офіційний вісник України. – 2004. - №46. – С.172.
15. Закон України № 851-15 від 22.05.03р. «Про електронні документи та електронний документообіг» // Офіційний вісник України. – 2003. - №25. – С.106.
16. Державний комітет статистики України (Електрон.ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
17. Указ Президента України № 124/96 від 10.02.96р. «Про заходи щодо вдосконалення кон'юнктурно-цінової політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності» // Урядовий кур'єр. – 1996. - №53. – С.18.
18. Україну прийняли в ВТО. // [Podrobnosti.ua](http://www.podrobnosti.ua) (Електрон.ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.podrobnosti.ua/podrobnosti/2008/02/05/494424.html>.
19. Лист ДМСУ № 11/1-15/352-ЕП від 16.01.08р. «Про вексельні розрахунки по ПДВ» // НТФ ИНТЕС – інформаційно-аналитическое обеспечение внешнеэкономической деятельности (Електрон. Ресурс) / Спосіб доступу: URL: <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?lsnvalue=27490>.

*Рекомендовано до публікації  
д.е.н., проф. Ваговою О.Г. 28.04.07*

*Надійшла до редакції  
26.04.07*