

ТРАНСФОРМАЦІЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ІНФРАСТРУКТУРНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

У статті розглядається необхідність вдосконалення митної системи з метою активізації транскордонного співробітництва. Аналізується вплив реалізації Європейського інструменту сусідства та партнерства на розвиток митної системи України.

В статье рассматривается необходимость совершенствования таможенной системы с целью активизации трансграничного сотрудничества. Анализируется влияние реализации Европейского инструмента соседства и партнерства на развитие таможенной системы Украины.

The article is devoted to consideration of the improving of customs system in order to enhance the cross-border cooperation. The influence of the European Neighbourhood and Partnership Instrument. to the development of customs system of Ukraine is analysed.

Ключові слова: митна система, прикордонна інфраструктура, транскордонне співробітництво (ТКС), транскордонні проекти, ефект кордону, Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП).

Кордон виступає ключовим елементом та одним із головних бар'єрів у системі транскордонного співробітництва. Бар'єрна функція кордону зумовлюється не тільки існуванням законодавчо закріпленої розмежувальної лінії на карті, а й відокремленням економічних просторів країн (економічний кордон), систем митного регулювання (митний кордон). Нівелювання негативної дії цього чинника у рамках транскордонного співробітництва можливе шляхом проведення цілеспрямованої системної державної політики щодо збільшення пропускної спроможності кордону, розбудови прикордонної інфраструктури та реформування митної системи загалом.

Трансформація ролі митного регулювання у зовнішньоекономічній діяльності держав світу дозволяє розглядати митну систему як важливий елемент інфраструктурного забезпечення транскордонного співробітництва. Так, «під час проведення сесії Ради Всесвітньої митної організації, що відбувалася 2-3 липня 2012 року в Брюсселі, учасники засідання підкреслили, що сучасні митні органи вже давно не є просто структурою, яка збирає податки на кордоні. Сьогодні митниця захищає економічні інтереси країни та внутрішнього виробника, взаємодіє з підприємцями з метою спрощення та пришвидшення митних процедур. Та є гарантом того, що до країни потраплятимуть лише якісні та безпечні товари» [1]. Головний акцент було зроблено також на спрощенні та уніфікації митних процедур по обидва боки кордону, що за умови збереження ефективності контролю значно спростить і пришвидшить митні формальності та дозволить перетворити кордони з бар'єрів у «мости співпраці» між країнами-сусідами.

Кордони як бар'єри для розвитку транскордонного співробітництва розглядають у наукових працях як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: С.Уей, Дж.Нелліуелл, Дж.Маккаллум, Т.Комарницький, І.Арт'юмов, І.Журба, Н.Мікула та інші. Однак ціла низка питань щодо аналізу існуючих напрямків формування

відкритих та ефективних кордонів, щодо можливих шляхів усунення митних бар'єрів у транскордонній співпраці є недостатньо вивченими.

Метою статті є дослідження перспективних напрямів модернізації митної системи України у рамках розвитку транскордонного співробітництва.

Реалізації наведеної мети сприятиме вирішення наступних завдань:

- 1) визначити роль митної системи у розвитку транскордонного співробітництва;
- 2) проаналізувати вплив реалізації інструментів співробітництва між Україною та ЄС на розвиток митної системи України;
- 3) визначити перспективні напрями розвитку митної системи України.

У науковому світі існує постулат, що ефект кордону навіть в умовах послідовно проведеної торговельної лібералізації все ж таки складає значний бар'єр у русі товарів, послуг, капіталу, робочої сили. Ситуацію, при якій кордон є бар'єром на шляху торговельно-економічній взаємодії у багатьох промислово розвинутих державах світу, обґрунтував С. Уей. Він довів, що в країнах-членах ОЕСР ввезення з інших регіонів (внутрішньорегіональний імпорт) перевищує зарубіжний імпорт у 2,5 рази. Канадський економіст Дж. Нелліуелл довів, що навіть у країнах Європейського Союзу, який випереджає усі інші об'єднання на шляху інтеграції, «ефект кордону» зберігається на значному рівні від 4 до 6 разів залежно від того, чи розмовляють торговельні партнери даних країн однією чи різними мовами. За твердженнями канадських економістів Дж.Маккаллума та Дж.Нелліуелла, враховуючи розміри економічної потужності (обсяг регіонального ВВП) і відстані, канадські провінції торгують між собою у 12-13 разів більше, ніж з американськими штатами, але це не можливо було обґрунтувати нічим іншим, як гальмуючим впливом кордону, так званим «кордонним ефектом» (border's effect) [2, с.89].

У цьому контексті слушною є думка І. Артьомова про те, що специфіка розвитку прикордонних територій зумовлюється їх транзитністю, що вимагає особливих підходів до розбудови інфраструктури, а саме збільшеної пропускної здатності прикордонної інфраструктури, комунікацій, можливості обслуговування значно більших потоків людей, товарів, вантажів [3, с.166]. В українських реаліях зберігається проблема щодо розбудови прикордонної інфраструктури. Згідно з європейськими нормами, відстань між переходами на кордоні має бути не більше 20-30 км. У той же час відстань між пунктами пропуску на українсько-польському кордоні «Ягодин – Дорогуськ» та «Устилуг – Зосін» становить 70 км.; відстань між пунктами пропуску «Устилуг – Зосін» та «Рава – Руська – Гребенне» – 117 км [4, с.10]. Зрозуміло, що за умов недостатнього розвитку інфраструктури на кордоні та існування складного механізму митного регулювання можливості транскордонної співпраці значно звужуються.

Підґрунтям для ефективної розбудови західного кордону України виступає зважена політика Європейського Союзу щодо підвищення безпеки кордонів та удосконалення прикордонної інфраструктури на кордонах із суміжними країнами. Як свідчить досвід Румунії, однією із умов її вступу до ЄС було вдосконалення

прикордонного менеджменту. Так, з фондів PHARE у межах Програми «Зміцнення та управління контролем на кордонах» з 2004 по 2006 роки уряд Румунії отримав фінансування для підтримки розвитку інституцій контролю на кордоні, що значно прискорило упорядкування прикордонного менеджменту в країні і його узгодження з вимогами, які були висунуті під час її вступу до ЄС [5]. У той же час аналіз існуючих інструментів співробітництва між Україною та ЄС свідчить про важливість митної співпраці для обох партнерів (див. таблицю 1).

Серед наведених інструментів митної співпраці між Україною та ЄС окрему увагу варто акцентувати на можливості модернізації митної інфраструктури держави у рамках реалізації Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП).

Програми транскордонного співробітництва ЄІСП передбачають фінансування заходів щодо удосконалення транспортної інфраструктури перетину кордону та обладнання прикордонних пунктів контролю наступним чином:

- обсяг коштів, який виділяється на реалізацію «Пріоритету 3. Покращення ефективності кордону» у рамках програми «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна 2007-2013», складає 30% від загального обсягу фінансування (20,3 млн. євро);
- програмою «Польща – Білорусь – Україна 2007-2013» передбачено у рамках реалізації «Пріоритету 2. Покращення якості життя» (35% від загального обсягу фінансування, 65,2 млн. євро) здійснення заходів щодо забезпечення ефективності та безпечності кордонів;
- розбудова прикордонної інфраструктури запрограмована однією із передумов реалізації «Пріоритету 1. Створення більш конкурентоспроможної прикордонної економіки» (45% від загального обсягу фінансування, 57,0 млн. євро) програми «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007-2013».

Таблиця 1

*Вплив реалізації інструментів співробітництва між Україною та Європейським Союзом на розвиток митної справи та митної інфраструктури України**

Інструмент співробітництва	Рік набуття чинності	Характеристика
Угода про партнерство та співробітництво	1998	Задекларовано необхідність зближення митних процедур та взаємної адміністративної допомоги у митній справі
Місія ЄК з надання допомоги в питаннях кордону в Україні і Республіці Молдова (EUBAM)	2005	Допомога для досягнення єдиного розуміння у вирішенні прикордонних та митних питань на українсько-молдавському кордоні
Транскордонне співробітництво. Стратегічний документ на 2007 – 2013 роки	2007	Підвищення ефективності та безпечності кордонів як одна із цілей розвитку транскордонної співпраці країн ЄС із сусідніми країнами
Політика Східного Партнерства	2009	Розглядає питання щодо стратегічних сфер розширення митного співробітництва, спрощення митного контролю
Порядок денний асоціації Україна - ЄС	2009	Впровадження системи інтегрованого управління кордонами, демаркація кордону, активізація обміну інформацією з партнерськими службами сусідніх країн
Угода про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» ENPI/2010/022-369	2011	Фінансова підтримка державного управління кордонами із загальним обсягом фінансування 66 мільйонів євро (тривалість дії програми – 72 місяці з дати набрання чинності, період практичної реалізації – 48 місяців)

МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

Рамкова стратегія митного співробітництва між Україною та ЄС	2012	Визначає пріоритети співпраці сторін у митній сфері, що сприятимуть посиленню взаємодії у сфері обміну інформацією та впровадження ефективної системи управління ризиками в боротьбі з митними правопорушеннями
--	------	---

*Джерело: складено автором на основі [6-9].

У результаті у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) реалізується низка великомасштабних транскордонних проектів щодо розбудови прикордонної інфраструктури (див. таблицю 2).

Прикордонна інфраструктура має виконувати роль добре організованого фільтру задля покращення зв'язку між країнами-партнерами та ЄС, бути прозорою для збільшення потоків пасажирів, товарів, вантажів тощо, але також й чутливою до нелегальної міграції, обігу наркотиків, запобігання терористичним актам, перевезення зброї та інших ризиків сучасності. На сьогодні більшість пунктів перетину кордону потребують подальшого розвитку в сенсі інфраструктури, технічного оснащення для пропуску вантажів та пасажирів. До того ж ефективне управління кордонами потребує не лише модернізованої інфраструктури перетину кордону, що сприяє прикордонному руху людей та забезпечує сприятливі умови для торгівлі та транзиту, але й кваліфікованого персоналу [5].

Тому у цьому контексті українській прикордонній інфраструктурі та митному забезпеченню потрібні не тільки «тверді» транскордонні проекти фінансування розбудови та модернізації пунктів перетину кордону, а й так звані «м'які проекти», які допоможуть підвищити рівень координації та співпраці митних і прикордонних структур в інтегрованому управлінні кордоном, створять умови для підвищення рівня професійності працівників митних органів.

Таблиця 2

Реалізація великомасштабних транскордонних проектів, спрямованих на розвиток митної системи України*

Програма ЄІСП	Назва проекту	Відомості щодо аплікантив та партнерів проекту	Загальний бюджет, млн. євро
Польща – Білорусь – Україна	Будівництво під'їзних шляхів у рамках будівництва автомобільного пункту пропуску «Будоміж – Грушів»	Підкарпатське воєводство (аплікант), Державна митна служба України (партнер)	8,9
	Будівництво автомобільного пункту пропуску «Долгобичув» - 4 споруди	Виконавчий орган щодо обслуговування прикордонних переходів, м.Люблін (аплікант), Державна митна служба України (партнер)	8,9
	Розвиток сучасної інфраструктури відділів прикордонної служби (Розвиток прикордонної інфраструктури Луцького, Львівського та Мостиського прикордонних загонів згідно з стандартами Європейського Союзу)	Державна прикордонна служба України (аплікант), Державна прикордонна служба Республіки Польща (партнер)	8,9
Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія	Розбудова МАПП «Халмеу-Дякове»	Митна служба Румунії (аплікант), Державна митна служба України (партнер), Державна прикордонна служба України (партнер)	7,5
	Ефективний та безпечний кордон між Україною та Угорщиною: ▪ розвиток митної інфраструктури МАПП	Національна поліція Угорщини (аплікант), Державна митна служба України (партнер), Державна	2,9 (грант для України)

МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

	«Лужанка - Берегшурань»; <ul style="list-style-type: none"> ▪ обладнання робочих приміщень підрозділів митних та прикордонних органів та постачання спеціального обладнання; ▪ проведення спільного навчання для підрозділів прикордонних органів; ▪ запровадження пункту пропуску водного сполучення Вилок для оформлення байдарочників. 	прикордонна служба України (партнер)	
	Розбудова пасажирського напрямку МАПП «Ужгород – Вишне Немецьке»	Міністерство фінансів Словаччини (апліканти), Державна митна служба України (партнер), Державна прикордонна служба України (партнер)	3,8 (грант для України)
Україна – Румунія – Молдова	Розвиток інфраструктури кордону між Україною та Румунією (реконструкція пунктів пропуску «Красноільськ» та «Дяківці»)	Держмитслужба України - апліканти	3,5

*Джерело: складено автором на основі [10-11].

Ефективність налагодження транскордонних взаємовідносин у контексті реалізації євроінтеграційного вектора розвитку України залежить від особливостей функціонування митної системи та рівня безпеки кордонів. Відкритість, прозорість, стабільність та передбачуваність митних взаємовідносин є важливими критеріями налагодження добросусідських відносин та зростання інтегрованості територій. У табл. 3 проаналізовано рівень виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС, що безпосередньо стосуються митної діяльності та функціонування кордону.

Таблиця 3

Імплементація Порядку денного асоціації Україна – ЄС

Пріоритет Порядку денного асоціації Україна – ЄС	Заходи імплементації
1	2
Співробітництво щодо подальшого розвитку процедур митної оцінки та практики з метою забезпечення їх більшої прозорості та ефективності, включаючи обмін найкращими практиками стосовно імплементації стандартів СОТ (Угода про застосування статті VII ГАТТ 1994 року), зокрема щодо довідкової ціни при визначенні митної вартості.	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Заходи щодо підвищення кваліфікації посадових осіб, що здійснюють контроль за правильністю митної вартості товарів, за участю експертів митної адміністрації США, держав-членів ЄС, Всесвітньої митної організації та Місії EUBAM; ➢ співпраця з Литвою в рамках проекту «Надання технічної допомоги посадовим особам митної служби України у сфері митної вартості товарів»; ➢ запроваджено проведення на постійній основі зустрічей керівництва Держмитслужби України з представниками Європейської бізнес асоціації, Американської торгової палати, бізнесу, ЗМІ. ➢ при вирішенні питань визначення митної вартості товарів, які чітко не визначені Угодою про застосування статті VII ГАТТ, Держмитслужбою враховуються позиції Технічного комітету з митної оцінки при Всесвітній митній організації та Комітету з митної оцінки.
Подальший розвиток митного законодавства України та його імплементаційних положень відповідно до міжнародних інструментів та стандартів, які застосовуються у митній сфері та торгівлі, включаючи ті, які розроблені ЄС, Всесвітньою митною організацією (зокрема Оновлена Кіотська Конвенція), СОТ, ООН (наприклад Конвенція щодо гармонізації прикордонного контролю 1982 року).	<p>Затвердження нового митного кодексу, який узгоджено відносно таких основних міжнародних інструментів та стандартів, що застосовуються у митній діяльності та торговельній практиці:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур; ➢ Конвенція про спільну транзитну процедуру; ➢ Конвенція про тимчасове ввезення; ➢ Рамкові стандарти безпеки Всесвітньої митної організації; ➢ Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів; ➢ Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами.

МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

<p>Оцінка можливості створення механізмів обміну інформацією, у тому числі щодо товарів та транспортних засобів згідно з відповідними стандартами та правилами захисту інформації.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Підписано Декларацію про узгодження форм реалізації митної стратегії, в якій закріплено пропозиції української Сторони щодо необхідності опрацювання питання налагодження обміну інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через державні кордони (за результатами Конференції в рамках Європейської політики сусідства «Східне партнерство», м.Краків, 19-21 жовтня 2011 року); ➤ реалізація ініціативи України щодо започаткування на українсько-польській, українсько-словацькій, українсько-угорській ділянках спільного кордону пілотного проекту з обміну інформацією про переміщувані вантажі; ➤ з 25 жовтня 2011 р. в пункті пропуску «Рава-Руська – Хребенне» розпочато виконання пілотного проекту по отриманню із польської системи TCS (Traffic control system) інформації про номер транспортного засобу, дати та часу в'їзду його до польського пункту пропуску, ваги та рівня його завантаженості у вигляді СМС-повідомлень.
<p>Сторони співпрацюватимуть у підготовці належної імплементації правил походження, які використовуватимуться між Сторонами, зокрема шляхом передачі повноважень щодо сертифікації походження від Торгово-промислової палати митним органам до набуття чинності Угоди про асоціацію.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ У частині правил визначення країни походження товарів, що будуть застосовуватись в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, європейською Стороною в рамках майбутньої Угоди запропоновано застосовувати стандартні правила походження товарів Європейського Союзу; ➤ Державна митна служба України є уповноваженою на видачу сертифікатів переміщення (походження) за формою «EUR.1».

Джерело: складено автором на основі [9; 12; 13]

Слід зазначити, що імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС сприяє Угода про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» ENPI/2010/022-369 від 31.10.2011 року [8], внаслідок реалізації якої передбачається досягнення оптимального балансу між безпекою кордонів та сприянням законному переміщенню осіб і товарів, відповідно до стандартів ЄС.

Важливу роль відіграватиме новий митний кодекс, який узгоджено із основними міжнародними інструментами та стандартами, що застосовуються у митній діяльності та торговельній практиці. У результаті він дозволить вирішити два блоки взаємопов'язаних питань. По-перше, це спрощення та прискорення митних процедур, зменшення впливу «людського фактора» на процес та результат митного оформлення товарів, наближення процедур митного контролю та оформлення до європейських стандартів. По-друге, це підвищення рівня ефективності протидії митним правопорушенням, посилення ролі пост-аудиту [13].

Проаналізувавши все вищенаведене, доцільно виокремити пріоритетні напрямки співробітництва між Україною та ЄС у митній сфері: сприяння розвитку взаємного прозорого торговельного середовища, посилення адміністративної та операційної спроможності митної адміністрації з метою ефективного контролю та підтримки спрощення законної торгівлі; впровадження сучасних технологій митного контролю; забезпечення найвищих стандартів доброчесності на кордоні шляхом вжиття заходів, що відображають принципи Аруської декларації Всесвітньої митної організації; участь Держмитслужби в заходах Програми «Митниця-2013»; вдосконалення оперативної взаємодії між митними органами та іншими прикордонними адміністраціями України і сусідніх держав-членів ЄС; запровадження спільного контролю у пунктах пропуску на кордоні та згідно з

законодавством ЄС.

Таким чином, зважаючи на те, що ефект кордону є вагомою перепоною у розвитку прикордонних регіонів, трансформацію митної системи відповідно до європейських стандартів слід розглядати однією із ключових умов активізації транскордонного співробітництва України. Трансформація митної системи України у контексті розвитку транскордонного співробітництва передбачає створення належних умов щодо забезпечення прозорості та ефективності здійснення прикордонного контролю та митних процедур, швидкого та безпечного перетину кордону шляхом формування нових та модернізацію існуючих пунктів перетину кордону.

Виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС щодо вдосконалення митної діяльності, Рамкової стратегії митного співробітництва між Україною та ЄС, забезпечення інтегрованого управління кордонами створять міцну основу для підвищення рівня транскордонних взаємовідносин на західному кордоні України.

Список використаних джерел:

1. Калетнік Ігор : «Україна зробила черговий крок до євростандартів у митній справі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=3410083&cat_id=295923.
2. Журба І. Є. Транскордонне співробітництво країн Центральної та Східної Європи в умовах розширеного ЄС (питання теорії та практики) : монографія / І. Є. Журба. – Хмельницький : ХНУ, 2008. – 311 с.
3. Артьомов І. В. Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України : монографія / І. В. Артьомов. – Ужгород : Ліра, 2009. – 520 с.
4. Безвербний Д. Перспективи створення нових пунктів перетину українсько-польського кордону на Волині : аналітичний звіт / Д.Безвербний, М.Шелеп, Т.Яцків – Луцьк : СПД Тимошук Георгій Аркадійович, 2011. – 40 с.
5. Romania-Ukraine-Republic of Moldova. Joint Operational Programme 2007 – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ro-ua-md.net/images/stories/File/Joint_Operational_Programme.pdf.
6. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007 – 2013. Indicative Paper 2007 – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf
7. Strategic Framework for customs cooperation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/data/upload/publication/eu/ua/63244/customs_strategy.pdf.
8. Угода про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» / дата набрання чинності для України 31.10.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a71/page.
9. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_990.
10. The large scale projects : Cross-border cooperation programme Poland – Belarus – Ukraine 2007 – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pl-by-ua.eu/contract_lsp.php.
11. Інформаційна довідка щодо впровадження в Україні програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007 – 2013 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148277&cat_id=127822.
12. Інформація про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art_id=244830509&cat_id=223345338.
13. Виконання Державною митною службою України пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid=00443066B852BC1AC5473224FCCF522B?art_id=3301327&cat_id=296951.