

УДК 339.545

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ЕКСПЕРТНОЇ РОБОТИ В МИТНІЙ СПРАВІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

CONCEPTUAL AREAS OF FURTHER DEVELOPMENT OF EXPERTS WORK IN THE CUSTOMS IN THE CONTEXT OF PROVIDING THE CUSTOMS SECURITY OF THE STATE

Ємець А.В.старший викладач кафедри митної справи,
Університет Державної фіскальної служби України

З набуттям чинності Угодою про спрощення процедур торгівлі перед нашою державою постала низка завдань щодо спрощення та уніфікації процедур митного та інших видів державного контролю за товарами, які переміщуються через кордон України. У статті розглянуті положення чинної редакції Митного кодексу України стосовно експертної діяльності у митній справі. Проаналізований розміщений на офіційному сайті відомства звіт про роботу експертного підрозділу ДФС України за 2017 рік. Виділені положення УСПТ, під час реалізації яких необхідна участь експертних підрозділів ДФС України. Запропоновані концептуальні шляхи подальшого розвитку цієї діяльності на основі документів ВМО та досвіду роботи митниці США (СВР USA).

Ключові слова: митна безпека, експертна діяльність, зовнішньоекономічна діяльність, державне регулювання, УСПТ.

С вступлением в силу Соглашения об упрощении процедур торговли перед нашим государством встал ряд задач по упрощению и унификации процедур таможенного и других видов государственного контроля за товарами, которые перемещаются через границу Украины. В статье рассмотрены положения действующей редакции Таможенного кодекса Украины относительно экспертной деятельности в таможенном деле. Проанализирован размещенный на официальном сайте ведомства отчет о работе экспертного подразделения ДФС Украины по 2017 год. Выделены положения УСПТ, при реализации которых необходимо участие экспертных подразделений ДФС Украины. Предложены концептуальные направления дальнейшего развития этой деятельности на основе документов ВТО и опыта работы таможни США (СВР USA).

Ключевые слова: таможенная безопасность, экспертная деятельность, внешнеэкономическая деятельность, государственное регулирование, СУПТ.

Now before our state a number of tasks arose regarding simplification and unification of customs and other types of state control over goods transported across the border of Ukraine in connection with the entry into force of the Agreement on Facilitation of Trade Procedures. The article deals with the provisions of the current version of the Customs Code of Ukraine with regard to expert activity in the customs field. Analyzed, posted on the official website of the department report on the work of the expert division of the SFS of Ukraine for 2017. The modern concept of expert activity in the SFS of Ukraine is to carry out the largest possible number of laboratory investigations. The expert work productivity measures in the number of conducted analyzes. Allocation of the TFA, which requires the participation of expert divisions of SFS of Ukraine. The conceptual ways of further development of this activity are proposed based on the WCO documents and the work experience of the US Customs (CBP USA).

Some conclusions were made on the basis of these materials:

1. In the opinion of the author, conceptual directions of development of expert activity in customs should be the implementation of the concept of economic efficiency and project performance of customs laboratories in the practice of the work of the customs authorities of Ukraine.

2. Derivation on the need to start work on making appropriate changes to the Ukrainian legislation on customs and expert work on the implementation of the concepts of customs laboratories allocation by type and accreditation of commercial laboratories and scientific institutions in the customs authorities of Ukraine for conducting commodity research during their customs control and clearance.

The further development of expert work in the customs authorities in Ukraine, described in this paper, will allow to reduce the costs of customs control procedures and simplify the mechanisms of international trade.

Key words: customs secure, expert activity, foreign trade, state regulation, TFA.

Постановка проблеми. З набуттям 22 лютого 2017 чинності Угодою про спрощення процедур торгівлі (далі – УСПТ) [1] Світової організації торгівлі (далі – СОТ) перед нашою державою постала низка завдань (Україна ратифікувала УСПТ 16.12.2015 [2]) щодо спрощення та уніфікації процедур митного та інших видів державного контролю за товарами, які переміщуються через кордон України. Під час реалізації положень УСПТ держави-учасниці угоди повинні комплексно вирішити два головних завдання: спрощення і полегшення міжнародної торгівлі, та підвищення загального рівня її безпеки. Ідеї та концепції, викладені в УСПТ і прийнятих раніше Рамкових стандартах безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації (далі – Рамкові стандарти ВМО [3]), можуть бути реалізовані митними адміністраціями держав учасниць лише на основі ризик-орієнтованого підходу до визначення форм, методів та обсягу митного контролю. В основі такого підходу серед інших концепцій є концепція зосередження зусиль та ресурсів (часу, фінансів тощо) митних органів на більш ризикованих операціях і товарах. Тому набуває особливого значення пошук та формулювання головних концептуальних напрямів розвитку експертної діяльності в митній справі як одного з основних джерел об'єктивної первісної інформації для ризик-орієнтованих систем забезпечення митної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вплив поширення системи спрощення міжнародної торгівлі на процедури митного контролю та оформлення товарів, які переміщуються у глобальному ланцюгу поставок, вивчали такі вчені, як І.І. Бережнюк [4], Ю.О. Коновалов [5], М. Лазжук, П.В. Пашко [6], Н.П. Танасієнко [7], А.І. Теплий [8], В.А. Туржанський [9].

Різні аспекти здійснення митних експертиз, умови проведення досліджень, їх значення для ефективності митного контролю та оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України, а також під час упровадження в справах про порушення митних правил, можливо знайти у працях А.О. Брачука [10], О.Г. Мельника та В.С. Хмаренко [11], В.Я. Настюк та І.В. Тулянцева [12].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на згадані вище міжнародні зобов'язання України стосовно спрощення міжнародної торгівлі з одночасним підвищенням загального рівня її безпеки, постає необхідність окреслити концептуальні напрями подальшого розвитку експертної діяльності в митній справі в контексті підвищення митної безпеки держави.

Мета статті. Метою статті є оцінка сучасної концепції експертної діяльності у митній справі України, формулювання концептуальних напрямів її розвитку відповідно до положень УСПТ, документів ВМО на цю тему та з урахуванням

досвіду зарубіжних митних адміністрацій в організації експертної роботи під час митного контролю та оформлення товарів, що переміщуються по міжнародних ланцюгах постачання.

Виклад основного матеріалу.

Згідно із положеннями Митного кодексу України [13] (далі – МКУ), експерти можуть брати участь у проведенні таких митних формальностей:

1. За рішенням керівника митного органу, його заступника або декларанта спеціалісти та експерти залучаються до проведення митного контролю (Стаття 327 МКУ) в тому числі під час проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи (Стаття 346 МКУ).

2. Під час провадження у справах про порушення митних правил (Стаття 497 МКУ).

Необхідно зауважити, що, враховуючи зміст статей 327 та 497 МКУ, йдеться взагалі про спеціалістів та експертів, оскільки в першому разі пропонується узгоджувати їх залучення з «керівником підприємства, установи, організації, де працює спеціаліст чи експерт», у другому – це особа, «яка має необхідні знання для надання відповідного висновку» (див. п. 1 Статті 502 МКУ). У разі проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок участь експертів у цих процесах лише мається на увазі, так, у частині 11 Статті 346 МКУ серед причин можливої зупинки перевірки зазначено «необхідність проведення митної експертизи».

Що стосується експертів, які працюють безпосередньо в системі органів ДФС України, то з огляду на те, що МКУ не містить окремих норм стосовно статусу, організації роботи та повноважень спеціалізованого митного органу з питань експертизи та досліджень, згадка про можливість існування якого є лише у частині 19 Статті «Взяття проб (зразків) товарів» і Статті 357 «Операції із взятими пробами (зразками) товарів», можна зробити висновок, що законодавець не відокремлює їх до спеціально вповноваженої групи спеціалістів, експертів.

Серед основних завдань митної експертизи Статтею 356 «Взяття проб та зразків» МКУ визначено «встановлення характеристик, визначальних для:

- 1) класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД;
- 2) перевірки задекларованої митної вартості товарів;
- 3) встановлення країни походження товарів;
- 4) встановлення належності товарів до наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, сильнодіючих чи отруйних речовин;
- 5) встановлення належності товарів до предметів, що мають художню, історичну чи археологічну цінність;

б) встановлення належності товарів до таких, що виготовлені з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, що охороняються відповідно до закону».

Сучасну концепцію експертної діяльності у ДФС України ми можемо оцінити на підставі тексту «Положення про Департамент податкових та митних експертиз ДФС», затвердженого наказом Державної фіскальної служби України від 01.10.2014 № 154 (у редакції наказу ДФС від 25.01.2017 № 39) [14], який містить три основних завдання Департаменту податкових та митних експертиз ДФС (далі – Департамент) та 36 функцій, які він виконує в системі органів ДФС України.

До основних завдань віднесено:

«1) забезпечення реалізації державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства;

2) проведення досліджень та здійснення експертної діяльності у податковій та митній сферах;

3) здійснення відповідно до законодавства попередньої оцінки майна, вилученого, конфіскованого за порушення митного та податкового законодавства».

Загальний опис в установчому документі завдань, досить широких за обсягом та змістом, можливо частково пояснити тим, що Департамент нині забезпечує в межах власної компетенції роботу і митних, і податкових органів, що входять у систему органів ДФС України. Тому логічно, враховуючи заявлену тему цього дослідження, перейти до розгляду функцій Департаменту, безпосередньо пов'язаних із здійсненням експертної роботи у митній справі та із забезпеченням митної безпеки держави. Для зручності розгляду умовно (оскільки потреба в експертній роботі часто є і у податкових, і у митних органів) розподілимо всі 36 функцій Департаменту на такі групи:

– «митні», тобто ті функції, які забезпечують здійснення митної справи;

– «податкові» – функції, які забезпечують справляння податків всередині держави;

– «науково-організаційні» – функції з наукового та організаційного забезпечення експертної роботи в системі органів ДФС України;

– «господарські» – функції з матеріального, правового, інформаційного тощо забезпеченню роботи Департаменту та його підрозділів.

Для розгляду оберемо лише 10 «митних» функцій.

До групи «митних» функцій належать:

1. Організація проведення досліджень (аналізів, експертиз) – функції 1, 3, 9, 10 (тут та далі використовується нумерація офіційного сайту ДФС України [14]).

2. Експертне забезпечення митного контролю та оформлення – функції 2, 4, 11, 13.

3. Експертне забезпечення боротьби з контрабандою та порушенням митних правил – функції 5,6.

У цьому порядку розглянемо «Звіт про роботу Департаменту податкових та митних експертиз ДФС у 2017» [15], розміщений на офіційному сайті відомства. Нині це єдиний офіційно доступний для вивчення документ такого типу, що не дає можливості оцінити зміни у роботі цього структурного підрозділу у часовому розрізі. Крім того, оскільки автори під час складання звіту не чітко розподілили матеріал за встановленими функціями Департаменту, приведений нижче аналіз дає лише загальне уявлення про сучасну концепцію експертної діяльності у ДФС України.

1. Організація проведення досліджень (аналізів, експертиз).

Функція 1. Організація роботи щодо проведення досліджень (аналізів, експертиз) у податковій та митній сферах (1,5 сторінки з 20 сторінок загального обсягу звіту).

На 2017 р. було заплановано розроблення та затвердження у встановленому порядку 4 методичних рекомендацій та 4 робочих інструкцій щодо порядку досліджень різних видів товарів. Фактично за звітний період на засіданнях навчально-методичної ради розглянуто та введено в дію наказами Департаменту 3 методичні рекомендації та 5 робочих інструкцій.

Фонд науково-технічних документів поповнився за 2017 рік на 102 видання, що становить близько 4,4% від загальної кількості документів у фонді (за даними звіту, загальний обсяг фонду Департаменту налічує «близько 2300 науково-технічних документів»).

Функція 3. Проведення досліджень (аналізи, експертизи) проб (зразків) товарів у межах процедур податкового, митного контролю та оформлення (8,5 сторінок з 20 сторінок загального обсягу звіту).

За даними звіту, за 2017 рік до Департаменту всього надійшло 13 011 запитів на проведення досліджень 45 163 зразків. Таким чином, враховуючи той факт, що у 2017 році було всього 248 робочих днів, Департамент кожного робочого дня отримав у середньому по 52,46 запитів з 182,1 зразками (середньорічний показник кількості зразків в одному запиті – 3,47).

Водночас, за даними звіту за 2017 рік, Департаментом було підготовлено 12 847 висновків, що лише на 64 одиниці менше, ніж загальна кількість отриманих за той же період запитів на дослідження. Як можливо помітити, різниця між кількістю запитів та висновків одного порядку із середньою кількістю запитів за робочий день, що дає підстави для висновку про фактичну відсутність випадків невдалих досліджень зразків (тобто досліджень, які не мали достовірних результатів або взагалі не були проведені внаслідок відсутності відповідних технологій, обладнання, фахівців тощо). Враховуючи викла-

дене, можливо дійти висновку, що ефективність експертної роботи у митній справі з погляду полегшення міжнародної торгівлі та підвищення митної безпеки держави необхідно оцінювати виходячи з того, наскільки обґрунтованими були звернення митних органів до Департаменту, тобто яка питома вага випадків, коли результати проведених Департаментом досліджень мали результати, які відрізнялися від заявлених декларантом даних.

За даними звіту, за 2017 рік митні органи надіслали до Департаменту 12 629 запитів, або 97% від загальної кількості запитів. За вказаними запитами було досліджено 41 633 зразків, або 92% від загальної кількості зразків. У межах цього дослідження нас будуть цікавити лише загальні показники за трьома напрямками експертизи, а саме:

- встановлення характеристик, визначальних для ідентифікації товарів (56% від загальної кількості досліджених зразків);

- виявлення речовин, переміщення яких через митний кордон України заборонено та/або обмежено (4% від загальної кількості досліджених зразків);

- встановлення характеристик товарів, необхідних для перевірки задекларованої митної вартості товарів (товарознавча експертиза – 31% від загальної кількості досліджених зразків).

У звіті Департаменту зазначено, що у межах проведення митного контролю виявлено невідповідності у даних декларанта:

- у 24,3% (5695 зразках) від загальної кількості зразків – 23 402 одиниць при встановленні характеристик, визначальних для ідентифікації товарів;

- у 58,9% (1178 зразках) від загальної кількості зразків – 2000 одиниць під час виявлення речовин, переміщення яких через митний кордон України заборонено та/або обмежено.

Що стосується загальних показників ефективності товарознавчої експертизи, то звіт Департаменту не містить інформації стосовно кількості випадків, коли результати досліджень надісланих митними органами зразків спростували дані, заявлені декларантами. Наведені у згаданому документі дані про те, що «в результаті врахування експертних висновків відбулося коригування митної вартості товарів на загальну суму 35 млн. грн., що в загальній сумі привело до донарахування платежів на суму 8,5 млн. грн.», не підлягають науковому аналізу з таких причин:

- до завдань Департаменту не належить справляння будь-яких митних платежів;

- наявність висновку товарознавчої експертизи Департаменту не означає, що його дані будуть обов'язково враховані митним органом під час митного контролю та оформлення відповідного товару; а у разі, якщо навіть і будуть враховані додаткові кошти, до Державного бюджету можуть не надійти, якщо рішення мит-

ниці буде оскаржено декларантом у судовому порядку.

Функція 9. Контроль за дотримання посадовими особами територіальних органів ДФС встановленого порядку взяття (надання) та доставки проб (зразків) товарів для проведення досліджень.

Інформація про проведені у 2017 р. роботи за цією функцією Департаменту у звіті відсутня.

Функція 10. Внесення пропозиції щодо відбору проб (зразків) товарів посадовими особами територіальних органів ДФС.

Розроблено методичні рекомендації щодо відбору проб газів вуглеводневих скраплених для експертного дослідження під час проведення митного контролю та оформлення товарів (затверджено рішенням Науково-методичної ради від 13.10.2017 № 5, наказ ДПМЕ ДФС від 27.10.2017 № 205).

2. Експертне забезпечення митного контролю та оформлення.

Функція 2. Експертне забезпечення контролю за додержанням і виконанням вимог законодавства у податковій та митній сферах.

Судячи із змісту звіту Департаменту під цією функцією у підрозділі розуміють проведення досліджень (аналізи, експертизи) проб (зразків) товарів у межах процедур податкового, митного контролю та оформлення, тобто реалізацію Функції 3, яку було розглянуто вище.

Функція 4. Участь спеціалістів Департаменту ПМЕ у здійсненні митного контролю та оформлення.

Інформація про проведені у 2017 р. роботи за цією функцією Департаменту у звіті відсутня.

Функція 11. Участь у проведенні огляду товарів і транспортних засобів.

Інформація про проведені у 2017 р. роботи за цією функцією Департаменту у звіті відсутня.

Функція 13. Розроблення та наповнення профілів ризику (0,5 сторінки з 20 сторінок загального обсягу звіту).

За даними звіту Департаменту у 2017 році відбулося «4 засідання Експертної групи з розгляду пропозицій по наповненню профілів ризику ДПМЕ ДФС», де загалом було розглянуто 54 види товарів, що імпортуються (45 виключено та 9 включено до профілів ризику), та 1 вид товару, який експортується (включено до відповідного профілю ризику). Крім того, розглядалися пропозиції 9 митних органів стосовно включення товарів до регіональних профілів ризику за класифікацією товарів.

3. Експертне забезпечення боротьби з контрабандою та порушенням митних правил.

Функція 5. Експертне забезпечення заходів ДФС щодо запобігання та протидії контрабанді, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства.

Функція 6. Проведення експертиз під час провадження у справах про порушення митних правил.

Окремою роботою Департаменту з реалізації вищезазначених функцій у звіті не зазначена, водночас у розділі, присвяченому проведенню експертиз товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено та/або обмежено, міститься інформація про те, що фахівцями Департаменту за 2017 «ідентифіковано 11 нових психоактивних речовин» (див. стор. 4 Звіту), та у розділі, присвяченому інженерно-технічній та криміналістичній експертизам, знаходимо інформацію про встановлення приналежності «1343 частин зброї (з 1587 досліджених) до товарів військового призначення, міжнародні передачі яких підлягають державному контролю» (див. стор. 6 Звіту).

Враховуючи вищевикладене, можна зробити проміжний висновок про те, що сучасна концепція експертної діяльності у ДФС України полягає у проведенні якомога більшої кількості лабораторних досліджень, вимірюючи продуктивність експертної роботи у кількості проведених аналізів та умовних сумах коштів, які можуть потрапити до Державного бюджету у разі, якщо за висновками експертів ДФС України митні органи проведуть донарахування податків і зборів, які не будуть оскаржені у встановленому порядку декларантами.

Для визначення напрямів впливу імплементації положень УСПТ [1] на стан експертної діяльності у митній справі знайдемо ті вимоги зазначеного міжнародного документу, які потребують участі фахівців Департаменту:

1. Надання «у недискримінаційний і легкодоступний спосіб» інформації стосовно правил та способів класифікації товарів та визначення їх митної вартості (див. (d) підпункту 1.1, пункту 1 Статті 1 УСПТ [1]).

2. Надання заявникові попереднього рішення «у межах розумного періоду часу і в конкретні строки» стосовно класифікації товару, країни його походження товару, методу або критеріїв та їхнього застосування, які будуть використовуватися для визначення митної вартості товару, відповідно до конкретних обставин (див. (a) пункту 9 Статті 3 УСПТ [1]).

3. Надання можливостей «для проведення повторного дослідження у випадку, якщо результат першого дослідження зразків, взятих після прибуття товарів, задекларованих для імпортування, є негативним» для імпортера (див. пункт 3 Статті 5 УСПТ [1]).

У посібнику ВМО «Митна лабораторія» [16] – документі, що узагальнив найкращі практики та досвід роботи експертних підрозділів передових митних адміністрацій держав-учасниць, наведено таку схему реалізації вищезазначеного положення УСПТ (див. рис. 1).

Якщо порівняти вищезазначені результати, отримані під час аналізу звіту Департаменту за 2017 рік, із вимогами УСПТ, можливо дійти таких висновків:

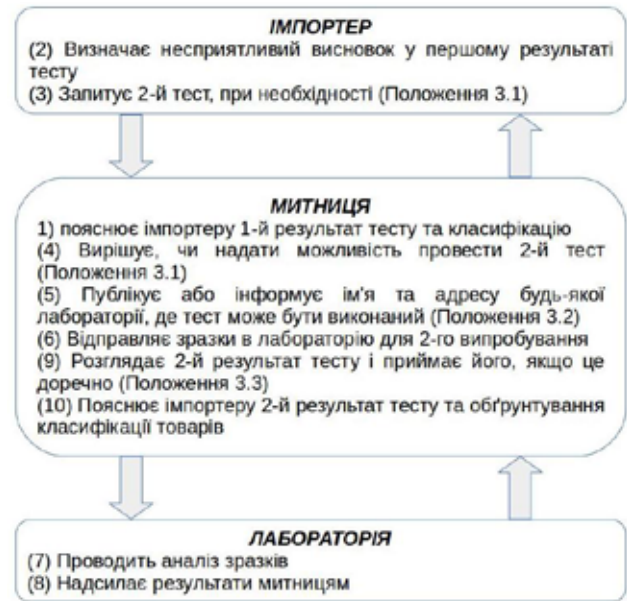


Рис. 1. Схема реалізації права імпортера на повторне дослідження товарів

Джерело: перекладено автором з оригіналу англійською [16]

1. Після імплементації положень УСПТ робоче навантаження фахівців Департаменту (насамперед аналітиків) значно збільшиться, що може підштовхнути розвиток Департаменту на екстенсивний шлях (збільшення обсягів робіт за рахунок постійного розширення штату та аналітичних потужностей).

2. Надання попередніх рішень стосовно класифікації товару, країни походження товару, методу або критеріїв та їхнього застосування, які будуть використовуватися для визначення митної вартості товару, буде вимагати побудови нових схем взаємодії митних та експертних підрозділів ДФС, налагодження оперативного інформаційного обміну із відповідними структурними підрозділами іноземних митних адміністрацій.

3. Неможливість проведення повторних досліджень товарів за запитами імпортерів у комерційних лабораторіях внаслідок непублічного характеру розповсюдження результатів наукової та методичної роботи фахівців Департаменту та відсутності затвердженого порядку акредитації комерційних лабораторій в Департаменті (отримання погодження від Департаменту на проведення певних, чітко визначених досліджень товарів).

Таким чином, імплементація положень УСПТ за збереження наявної концепції експертної роботи у ДФС України приведе до постійної необхідності у збільшенні штатної чисельності експертних підрозділів та закупівлі додаткового лабораторного обладнання, уповільнення процедур митного контролю та оформлення товарів (швидкість яких буде жорстко обмежуватися продуктивністю роботи експертних підрозділів)

та зниженням загального рівня митної безпеки держави через розпорошення ресурсів митних органів на відпрацювання зайвих процедур (як вказувалося вище, у 2017 році лише у 24,3% випадків проведення досліджень для класифікації товарів, було виявлено невідповідність заявленої декларантами інформації, реальним характеристикам товарів).

Враховуючи викладене, необхідно визначити концептуальні напрями подальшого розвитку експертної діяльності в митній справі в контексті підвищення митної безпеки держави.

Посібник ВМО «Митна лабораторія» [16] розроблено на концепції економічної доцільності та проектної продуктивності митних лабораторій. Сутність зазначеної концепції полягає у запровадженні диференціації лабораторій на три типи (базові, стандартні та розширені митні лабораторії) та делегування повноважень на проведення певних видів аналізів комерційним лабораторіям (їх акредитації в головному експертному підрозділі митної служби держави) у випадках, коли така практика не шкодить стану митної безпеки держави, а проведення цих аналізів силами експертних підрозділів митної служби економічно недоцільне.

До базових митних лабораторій відносяться «неінструментальні» лабораторії або лабораторії, які мають лише декілька основних інструментів із кількома співробітниками, які виконують обмежений перелік конкретних аналізів, необхідних відповідно до положень законодавства держави для класифікації товарів у Гармонізованій системі в економічно ефективний спосіб.

Стандартною митною лабораторією є лабораторія, що забезпечена базовим інструментальним обладнанням та персоналом для виконання більшості аналізів, необхідних митній службі держави, принаймні для класифікації товарів у Гармонізованій системі.

Розширена митна лабораторія характеризується своєю здатністю виконувати різноманітні кількісні та якісні аналізи (різноманітних, в тому числі раніш невідомих видів товарів). Для цього така лабораторія повинна мати більшість (якщо не всі) передові інструментальні технології (GC, IRS, MS, HPLC, 13 C / 1H ЯМР, ICP, SEM, XRD тощо) та персонал, який має досвід інтерпретації даних щодо широкого кола промислових товарів.

Структура експертної служби митної адміністрації держави розбудовується, виходячи з конкретних потреб та можливостей з лабораторій вищевказаних типів, кількість та географічне розміщення яких визначається за таким алгоритмом (див. мал. 2).

Економічна ефективність та проектна продуктивність кожної конкретної митної лабораторії (як тих, що працюють, так і запроєктованих) розглядається за такими напрямками:

1. Необхідність проведення аналізів для цілей митної безпеки держави:

– Чи необхідні митні хімічні аналізи внаслідок структури національного тарифу або податкової системи?

– Чи є необхідним для цілей митного контролю проведення повного хімічного аналізу зaborонених до переміщення через митний кордон речовин?

– Оцінка можливих втрат доходів Державного бюджету, ризику з погляду митного контролю за наркотиками, зброєю тощо.

2. Чи є у регіоні комерційні лабораторії, згодні працювати на умовах аутсорсингу, які відповідають таким вимогам:

– мають достатній рівень кваліфікації та досвіду у хімічному аналізі;

– мають достатній рівень знань та досвіду у класифікації товарів за ГС для складання якісних звітів;

– своєчасно готують аналітичні звіти стосовно проведених досліджень;

– підтримують належний рівень інформаційної безпеки.

3. Чи буде вартість послуг аутсорсингу з хімічного аналізу менша, ніж розрахункова вартість проведення аналізів у митній лабораторії?

4. Поточні експлуатаційні витрати, серед яких:

– витрати на створення митної лабораторії (будівництво, витрати на закупівлю аналітичних інструментів, засобів захисту, сховищ реагентів та відходів тощо).

– поточні витрати митної лабораторії, наприклад, вартість ремонту приладів, витрати на освітлення та опалення, вартість реагентів, витрати на утилізацію відходів, заробітну плату персоналу тощо.

Прикладом практичної імплементації принципу поділу митних лабораторій на типи є система митних лабораторій Агенції США із митного та прикордонного контролю Департаменту Національної безпеки США, найбільш вживана абревіатура англійською СВР (далі використовується інформація офіційного сайту СВР USA [17]).

Дирекція лабораторій та наукових служб штаб-квартири СВР, розташована у Вашингтоні (далі – Дирекція), забезпечує оперативне та адміністративне управління і контроль за лабораторною системою, реалізує програму акредитації комерційних лабораторій у митній системі США. Тобто виконує суто організаційно-контролюючі функції та надає адміністративні послуги, передбачені законодавством США.

Розширені митні лабораторії:

Головна дослідна Спрингфілдська митна лабораторія здійснює наукове супроводження діяльності Дирекції та регіональних митних лабораторій, розробляє нові аналітичні методи, оцінює нові прилади та інструменти на предмет їх застосування у практиці митних лабораторій США. Серед іншого до зони її відповідальності належить виконання програм забезпечення ана-

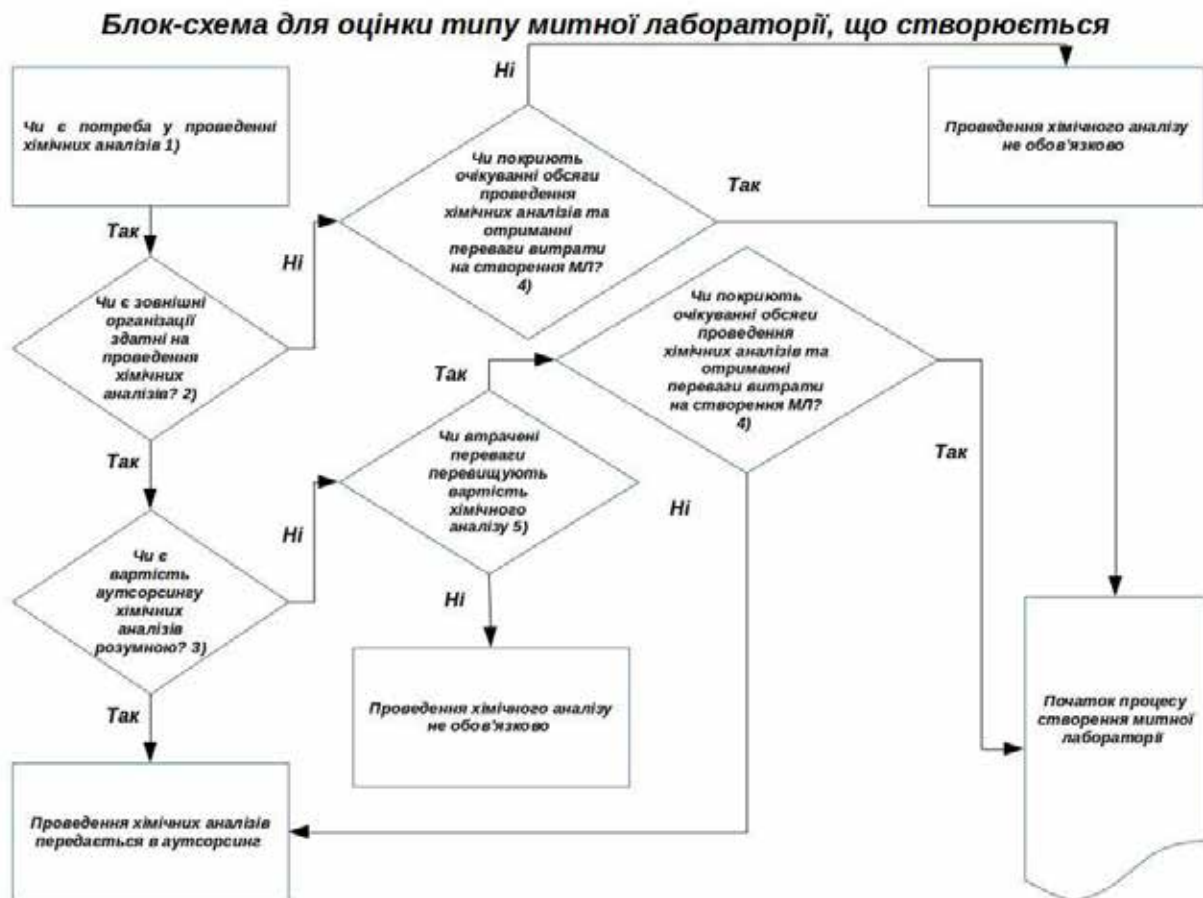


Рис. 2 Оцінка типу лабораторії

Джерело: перекладено автором з оригіналу англійською [16]

літичної однорідності між регіональними лабораторіями та підтримка технічного та наукового обміну з іншими федеральними органами виконавчої влади, відповідними підрозділами іноземних митних адміністрацій та військовими.

– Митна лабораторія Савани заснована у 1918 році (має у своєму складі два мобільних підрозділи) та спеціалізується на питаннях класифікації продуктів сільського господарства, текстилю та одягу. Оснащення та досвід її персоналу дозволяють проводити спеціальну технічну підготовку для офіцерів СВР і підтримувати міжнародні програми навчання.

– Митна лабораторія Сан-Франциско (має мобільний підрозділ) обслуговує дві третини (з півночі) штату Каліфорнія та ще територію 12 штатів (включаючи Аляску та Гаваї). В зону її відповідальності входять морські порти Портланда, Сіетла, Анкориджа. В цій лабораторії проводяться дослідження широкого переліку товарів як побутового, так технічного призначення, джерел іонізуючого випромінювання, наркотиків та інших контрольованих речовин.

– Митна лабораторія Сан Хоану (має мобільний підрозділ) обслуговує морські порти Пуерто-Рико та Віргінських островів США, спе-

ціалізується на криміналістичних дослідженнях, виявленні невідомих та контрольованих речовин.

Стандартні регіональні лабораторії:

– митна лабораторія Нью-Йорку (має у своєму складі мобільний підрозділ) спеціалізується на питаннях радіаційної біологічної, хімічної безпеки та контролю за переміщенням наркотиків;

– митна лабораторія Чикаго (має у своєму складі мобільний підрозділ) спеціалізується на питаннях класифікації товарів з металів та каменю;

– митна лабораторія Х'юстона (Південно-Західний регіональний науковий центр) обслуговує територію 8 південно-західних штатів та близько 80% кордону між США та Мексикою. Враховуючи географічне положення, центр спеціалізується на криміналістичному супроводженні розслідування злочинів, експертному забезпеченні боротьби із нелегальною торгівлею зброєю, контрольованими речовинами тощо.

Митна лабораторія Лос-Анджелесу (має мобільний підрозділ) спеціалізується на питаннях класифікації товарів та ідентифікації текстильних та побутових товарів.

До типу базових митних лабораторій у СВР можна віднести мобільні підрозділи митних лабораторій, персонал яких має у своєму розпорядженні спеціально сконструйовані та виготовлені пересувні експрес-лабораторії на базі мікроавтобусів, які оснащені польовою апаратурою для аналізу та виявлення деяких видів невідомих хімічних речовин, контрольованих та вибухових речовин, хімічних агентів зі зброї масового ураження та джерел іонізуючого випромінювання. Головним завданням таких базових митних лабораторій є надання оперативної допомоги офіцерам лінійних підрозділів СВР та інших державних органів, які працюють на кордоні США, у виявленні небезпечних та заборонених речовин безпосередньо на місці розташування (перевалки) вантажів, які переміщуються через митний кордон держави.

Крім вищезазначених типів митних лабораторій, у структуру Дирекції лабораторій та наукових служб входять:

– Інформаційний криміналістичний центр, який забезпечує збір, обробку, зберігання та пошук будь-якої інформації, яка проходила через митні підрозділи СВР та інших державних органів США у зв'язку із проведенням операцій митного контролю та оформлення, боротьби з контрабандою чи іншими злочинами;

– Централізований відділ забезпечення, який організує, виконує та контролює забезпечення підрозділів Дирекції всіма необхідними видами обладнання, витратних матеріалів тощо.

Не потребує доведення той факт, що значне збільшення фінансування СВР та в тому числі її експертних підрозділів після терористичних нападів у 2001 році в Нью-Йорку створило передумови для побудови потужної експертної служби в структурі СВР. Тим цікавіше вивчити той факт, що на підставі положень федерального митного законодавства у США створено розгалужену систему комерційних лабораторій, акредитованих Дирекцією лабораторій та наукових служб для виконання певних (чітко визначених за видами товарів та аналізів) досліджень, результати яких приймаються митними органами нарівні з результатами митних лабораторій.

Створення допоміжної системи з акредитованих у митній службі держави комерційних лабораторій ретельно описано у Посібнику ВМО «Митна лабораторія» [16]. Цей захід розглядається як реальне вирішення проблеми обмеженості бюджетів митних служб: «Хоча митні лабораторії можуть вимагати спеціального обладнання для проведення спеціальних аналізів з метою класифікації товарів за кодами Гармонізованої системи, слід зазначити, що мало митних адміністрацій (якщо такі взагалі є) володіють усіма такими приладами та апаратами, з огляду на те, що деякі з них використовуються рідко і дуже дорого. Необхідно уважно розглянути витрати

та вигоди, купуючи ці спеціальні прилади та апарати. Рекомендується використовувати сторонні лабораторії для виконання цих спеціальних аналізів». Крім того, ВМО, узагальнюючи досвід передових митних адміністрацій Світу, вважає, що такі програми сприяють підвищенню ефективності заходів із підтримки якості досліджень та прискорюють обмін науковою та методологічною інформацією між спеціалістами комерційного сектору та аналітиками митних адміністрацій.

Проаналізувавши посібник ВМО «Митна лабораторія» [16] можливо визначити наступні етапи практичної імплементації програми акредитації комерційних лабораторій у митній адміністрації країни:

1. Модернізація законодавства держави відповідно до положень УСПТ.

Серед основних завдань такої модернізації знаходяться питання таких технологій митного контролю та оформлення, які б не порушували звичайний ритм роботи міжнародних ланцюгів постачання товарів, що у свою чергу, серед іншого, передбачає надання митним органам можливості співробітничати із комерційними та галузевими науковими, виробничими підприємствами та організаціями при вирішенні питань класифікації, визначення митної вартості товарів тощо.

2. Публікація методів аналізу

Стандартні методи випробувань для часто аналізованих зразків затверджуються експертною службою митної адміністрації, що забезпечує уніфікацію процедур здійснення аналізів, більшу узгодженість та точність аналітичних результатів серед дослідників в митній лабораторії та сприяють підвищенню повторюваності даних при роботі з одним видом товарів. Такі стандартні методи випробувань періодично переглядаються та за необхідності оновлюються. Всі стандартні методи, крім тих публікація яких недоцільна з огляду на необхідність забезпечення митної безпеки держави, оприлюднюються.

3. Акредитація та сертифікація

Започаткування програм акредитації та / або сертифікації у митній експертній службі сторонніх лабораторій та наукових організацій. Це забезпечить більш високий рівень довіри до роботи митних лабораторій.

Під акредитацією розуміється процедура, за допомогою якої встановлений законодавством орган акредитації визнає, що лабораторія є компетентною для виконання конкретних завдань. Акредитація використовує критерії та / або процедури, спеціально розроблені для визначення технічної компетенції.

Під сертифікацією розуміється процедура, за допомогою якої встановлений законодавством орган сертифікації офіційно визнає, що система, людина або продукт відповідає цій специфікації.

4. Розроблення порядку та здійснення контролю за роботою в інтересах митного контролю та оформлення сторонніх лабораторій.

За аналогією із іншими напрямками митно-приватного партнерства, акредитація та сертифікація сторонніх наукових і лабораторних організацій потребує поточного контролю та періодичної перевірки на відповідність вимогам надання відповідного статусу. Для цього, на рівні митної адміністрації держави необхідно затвердити порядок та умови проведення такого контролю, перевірок, реалізації їх результатів, оскарження рішень органу акредитації (сертифікації) та тощо.

У законодавстві США всі вищезазначені питання, які виникають під час практичної імплементації програми акредитації комерційних лабораторій у митній адміністрації країни, регулюються § 151.12 «Акредитація комерційних лабораторій» підрозділу А «Загальні питання» частини 151 Кодексу федеральних правил № 19 [18]. Цей документ встановлює вимоги до комерційних лабораторій, яким необхідно відповідати для отримання акредитації у СВР на проведення досліджень певних видів товарів та пояснює порядок роботи таких акредитованих лабораторій. Крім того, законодавство США встановлює плату за акредитацію та повторну акредитацію комерційних лабораторій, підстави для призупинення та анулювання акредитації і передбачає застосування грошового штрафу для акредитованої комерційної лабораторії, яка порушує вимоги законодавства під час проведення досліджень в інтересах митних органів.

Відповідно до положень § 151.12 під лабораторією, акредитованою митницею розуміються «особи та комерційні організації, які здійснюють дослідження товару задля визначення його складу та/або характеристик, шляхом лабораторного аналізу, і продемонстрували Виконавчому директору Дирекції задовільну, відповідно до положень цього розділу, спроможність здійснювати аналіз деяких товарів та визначати їх характеристики. Митна акредитація поширюється лише на виконання таких функцій, які належать або делеговані митниці».

Важливо зазначити, що будь-яка акредитація, надана Дирекцією комерційній організації (особі), стосується лише тих товарів, завдань та методів досліджень, які зазначені в її заяві. Кожний заявник самостійно обирає товари будь-якої товарної групи, переліченої в підпункті (d) (2) цього розділу, та методи дослідження, які він буде здійснювати в інтересах митних органів США, за відповідну плату від декларантів товарів. Для інших товарів та за бажання використовувати альтернативні (або нові та ще затверджені у загальному порядку) методи дослідження заявнику необхідно отримати спеціальний дозвіл Виконавчого директора Дирекції. Для того щоб зробити зважений вибір, заявник вивчає брошури товарних груп та інструкції з

методів митної лабораторії США, які видаються Дирекцією і містять усю необхідну інформацію стосовно методів та умов досліджень товарів (всі вони також розміщені на офіційному сайті СВР: www.cbp.gov). Після акредитації лабораторія, що акредитована Дирекцією, може в будь-який час подати заявку на розширення своєї акредитації, додавання нових методів тестування або збільшення кількості акредитованих товарних груп або підгруп.

Крім суто технічних умов та обмежень для комерційних лабораторій, які бажають отримати акредитацію Дирекції, законодавство США встановлює умови, пов'язані з дотриманням належного рівня митної безпеки держави, серед яких:

- виконувати процедури, які можуть вимагатися від посадової особи митного органу під час відбору зразків проведення досліджень тощо;

- не мати інтересів або іншого зв'язку з будь-яким бізнесом чи іншою діяльністю, яка може вплинути на неупереджене виконання обов'язків як лабораторії, акредитованої митницею (що не забороняє приймати звичайну плату за надані професійні послуги);

- зберігати лабораторні записи та досліджені зразки п'ять років;

- негайно сповістити посадову особу митного органу про будь-які спроби перешкодити, вплинути або примусити співробітників лабораторії під час виконання ними своїх обов'язків за акредитацією.

Контроль за відповідністю заявника умовам акредитації починається із обстеження його лабораторії працівниками Дирекції із визначенням реального рівня забезпечення приміщеннями, обладнанням тощо та рівня кваліфікації аналітичного, допоміжного та керівного персоналу. Такі обстеження повторюються кожні три роки. Поточний контроль здійснюється працівниками митних лабораторій, у зоні відповідальності яких знаходиться акредитована лабораторія, шляхом проведення періодичних контрольних досліджень товарів, та Дирекцією, яка може надсилати на дослідження спеціальні зразки для визначення якості роботи такої лабораторії.

Ефективність та вигідність державі та бізнесу такого механізму підтверджується тим, що у розміщеному на офіційному сайті СВР переліку акредитованих комерційних лабораторій станом на 10.09.2018 р. зазначено 174 лабораторії, які розташовані по всій країні та належать 37 різним комерційним фірмам [17].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, сформулюємо такі висновки та пропозиції:

1. Наявна в Україні практика експертної роботи у митній справі не відповідає вимогам УСПТ та митним інтересам держави. Під час імплементації в Україні положень УСПТ за умови збереження екстенсивного підходу до виконання лабораторних перевірок товарів під час їх митного контролю та оформлення

значно збільшиться навантаження на персонал експертних підрозділів митних органів, що буде спричиняти необґрунтовані затримки митного оформлення та збільшить вірогідність помилок у класифікації товарів та інших питаннях, важливих для захисту митних інтересів держави.

2. Методики наповнення переліків товарів ризику, які застосовуються митними органами України в частині обов'язкової лабораторної перевірки характеристик, визначальних для класифікації товарів, визначення їх митної вартості, потребують перегляду у бік зменшення таких переліків та уточнення критеріїв. На мою думку, орієнтиром у цій роботі може слугувати відсоток випадків, коли після лабораторної перевірки інформація, надана декларантом, не буде підтверджена. Якщо цей показник буде близьким до відсотка виявлення товарів, заборонених до переміщення через митний кордон України, то можливо буде вважати підбір товарів ризику за цими критеріями задовільним.

3. Концептуальними напрямами розвитку експертної діяльності в митній справі, на думку автора, повинна стати імплементація в практику

роботи митних органів України концепції економічної ефективності та проектної продуктивності митних лабораторій.

4. У зв'язку із вступом в дію УСПТ доцільно розпочати роботу зі внесення відповідних змін до актів законодавства України з питань митної справи та експертної роботи для імплементації концепцій градації митних лабораторій за типами та акредитації комерційних лабораторій та наукових установ в митних органах України для проведення досліджень товарів під час їх митного контролю та оформлення. Крім прямих вигод для Державного бюджету України, така практика дозволить створити додаткове джерело фінансування вітчизняних технологічних та наукових організацій.

З огляду на взяті Україною міжнародні зобов'язання за УСПТ та необхідність підтримки на належному рівні митної безпеки держави, подальше вивчення зазначених у статті питань можливо вважати необхідним та перспективним як у напрямі оптимізації експертної роботи у митній справі, так і у напрямі розвитку механізмів митно-приватного партнерства, які є основою Рамкових стандартів ВМО.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Угода про спрощення процедур торгівлі: Міжнародна угода // Офіційний сайт МЕРТ України / МЕРТ України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=30364ea7-3cfc-4a6f-9c62-6e9b3e6a49a4> (дата звернення: 13.01.2019)
2. Trade facilitation agreement facility: Ratifications list // Official site WTO / World Trade Organization. URL: <http://www.tfafacility.org/ratifications> (дата звернення: 13.01.2019)
3. Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації: Міжнародна угода // База даних "Законодавство України" / ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976_003 (дата звернення: 13.01.2019)
4. Бережнюк І.І. Пост-митний контроль в системі забезпечення безпеки держави та спрощення митних процедур // «Розвиток інституту уповноваженого економічного оператора в контексті імплементації Рамкових стандартів безпеки та полегшення міжнародної торгівлі ВМО»: Збірник наукових праць науково-практичної Інтернет-конференції (м. Хмельницький-м. Ірпінь, 15 вересня 2016 року). Хмельницький: НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ. 2016. С. 35–38.
5. Коновалов Ю.О. Питання забезпечення безпеки міжнародних ланцюгів поставок // «Розвиток інституту уповноваженого економічного оператора в контексті імплементації Рамкових стандартів безпеки та полегшення міжнародної торгівлі ВМО»: Збірник наукових праць науково-практичної Інтернет-конференції (м. Хмельницький-м. Ірпінь, 15 вересня 2016 року). Хмельницький: НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ. 2016. С. 47–49.
6. Митна справа України: підручник / Пашко П.В. та ін. Ірпінь. Університет ДФС України. 2017. 442 с.
7. Танасієнко Н.П. Загрози національній безпеці України в умовах глобалізації // «Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі»: Збірник тез науково-практичної інтернет-конференції (м. Ірпінь – м.Хмельницький, 11–24 вересня 2017 року). Хмельницький: НДЦ митної справи. 2017. С. 17–21.
8. Теплий А.І., Туржанський В.А. Пропозиції щодо форми та переліку відомостей короткої ввізної декларації для уповноважених економічних операторів // «Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі»: Збірник тез науково-практичної інтернет-конференції (м. Ірпінь, м. Хмельницький, 11–24 вересня 2017 року). Хмельницький: НДЦ митної справи. 2017. С. 73–78.
9. Туржанський В.А., Хома Д.М. Особливості функціонування інституту уповноваженого економічного оператора в ЄС/Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. Кіровоград. 2016. № 29. С. 68–77.
10. Брачук А.О. Митні експертизи: поняття, характеристика та види/Митна справа. Львів. 2015. № 3(99). С. 62–67.
11. Мельник О.Г., Хмаренко В.С. Митна експертиза: сутність, призначення та види/Науковий вісник НЛТУ України. Львів. 2012. № 22.6. С. 142–146.

12. Настюк В.Я., Тулянцева І.В. Роль та значення висновків державної експертизи під час переміщення культурних цінностей через митний кордон України/Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. Дніпропетровськ. 2009. № 1. С. 98–104.

13. Митний кодекс України : Закон від 01.10.2014 № 4495-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 12.01.2019)

14. Положення про Департамент податкових та митних експертиз : наказ ДФСУ від 01.10.2014 № 154 // оф. сайт ДФС України / ДФС України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/spetsializovan-departament/spetsializovana-laboratoriya/diyalnist/normativna-baza/72806.html> (дата звернення: 13.01.2019)

15. Звіт про роботу Департаменту податкових та митних експертиз ДФС у 2017 // оф. сайт ДФСУ / ДФСУ. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/spetsializovan-departament/spetsializovana-laboratoriya/diyalnist/plani-ta-zviti-roboti/327910.html> (дата звернення: 13.01.2019)

16. Updated Customs Laboratory Guide // Official site WCO / WCO. URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2017/july/updated-customs-laboratory-guide.aspx> (дата звернення: 13.01.2019)

17. Laboratories and Scientific Services // Official site CBP USA / CBP USA. URL: <https://www.cbp.gov/about/labs-scientific-svcs> (дата звернення: 13.01.2019)

18. 19 CFR 151.12 – Accreditation of commercial laboratories // LII / Cornell Law School. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/19/part-151/subpart-A> (дата звернення: 13.01.2019)