

УДК 342.951:339.543

М. М. Ясевич, начальник сектора організації митного контролю в пунктах пропуску відділу організації митного контролю Чопської митниці

НЕТАРИФНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ОКРЕСЛЕННЯ ПОНЯТТЯ В КОНТЕКСТІ ПОШУКУ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ

Статтю присвячено вивченню поняття нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Досліджено основні підходи до його формулювання в науковій літературі та нормативно-правових актах, окреслено його істотні ознаки, сформульовано дефініцію, а також визначено напрямки і мету майбутніх наукових пошуків.

Статья посвящена изучению понятия нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности. Исследованы основные подходы к его формулировке в научной литературе и нормативно-правовых актах, отмечены его существенные признаки, сформулирована дефиниция, а также определены направление и цель будущих научных поисков.

The article is devoted to the research of the notion as to the non-tarific regulation in the foreign economy activity. Different ways of this notion formulations are studied both in the scientific literature sources and in the standard acts as well. The essential characteristics of the notion are determined, the definition is formulated, besides the further direction for the investigations is proposed.

Ключові слова. Митна справа, регулювання зовнішньоекономічної діяльності, ліцензування, квотування, дозволи, заборони.

Вступ. Питання нетарифного регулювання з огляду на їх нормативне закріплення як на найвищому законодавчому рівні в національному законодавстві, так і в базових міжнародних договорах, які регламентують світову торгівлю, належить до категорії ключових, що визначають зміст і сутність регулювання зовнішньоекономічної торгівлі органами державної влади, забезпечення економічної безпеки й ефективність економічної політики держави в цілому. Безпосередньо в контексті практичної реалізації митної справи нетарифне регулювання обумовлює здійснення всього спектра митних процедур, які пов'язані з митним контролем та оформленням громадян, товарів, предметів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України.

Проблема полягає в тому, що попри об'єктивне домінуюче місце нетарифного регулювання (далі – НР) в системі інструментарію здійснення митної політики та регулювання міжнародної торгівлі, до цього часу ні в теорії, ні в законодавстві загальноновизнаної дефініції згаданого поняття не сформувалося, оскільки відносно одне й те саме коло правових механізмів називають нетарифними засобами, нетарифними бар'єрами, нетарифними обмеженнями, торговельними обмеженнями чи торговельними бар'єрами.

Через специфіку еволюції нормотворчості та правозастосування в Україні, особливо в галузі митної справи, на відміну від існуючої практики ЄС чи навіть нашої найближчої сусідки – Російської Федерації, актуальність зазначеної проблематики загострюється й тим, що застосування нетарифних заходів позбавлене чітких концептуальних засад, єдиного системного підходу до їх здійснення й, відповідно, чітко структурованого та систематизованого правового поля. А це має наслідком численні правові колізії, проблеми в реалізації окремих правових норм чи взагалі принципів неможливість їх реалізації, часткове чи повне нівелювання ефективності здійснення тих чи інших митних процедур, прямі чи непрямі фінансові збитки як для держави, так і для суб'єктів ЗЕД, виникнення конфліктних ситуацій у відносинах посадових осіб митних органів із суб'єктами ЗЕД і громадянами.

© М. М. Ясевич, 2009

Постановка завдання. Мета статті – спроба сформулювати поняття нетарифного регулювання через аналіз існуючих підходів до його визначення як у літературі, так і в чинних нормативно-правових актах з урахуванням сучасної практики здійснення митної справи, яке б стало відправною точкою в подальшій розробці шляхів його вдосконалення.

Результати дослідження. Різні аспекти нетарифного регулювання висвітлено в працях таких авторів, як С. С. Терещенко (автор чи не найфундаментальніших розробок у цьому напрямку), А. А. Шершун, В. П. Науменко, М. Ф. Шостак, А. А. Дубинін, С. В. Сорокін, В. І. Дудчак, В. М. Андрійчук, В. А. Аргунов та ін. Разом з тим правозастосовча практика митної справи засвідчує необхідність удосконалення теоретичної та нормотворчої складової цього інструмента митної політики держави.

Таким чином, спробуємо стисло окреслити основні напрацювання науковців та нормотворців у формулюванні поняття нетарифного регулювання.

Зокрема, С. Терещенко подає таке визначення: нетарифні методи – це методи адміністративного характеру, які полягають у необхідності пред'явлення певних дозвільних документів державних органів для ввезення (вивезення) товарів та інших предметів [1, 44]. У його наступній праці зазначається, що нетарифне регулювання є інструментом державної торговельної політики, який об'єднує решту методів, не пов'язаних з тарифним регулюванням [2, 28]. До речі, це найповніше визначення предмета дослідження.

Дещо співзвучне з ним визначення сформулював А. Д. Войцещук: під нетарифним регулюванням розуміють різного роду заходи контролю для регулювання зовнішньої торгівлі за винятком митного [3, 36]. Проте в ньому фігурує поняття контролю, яке, враховуючи існування поняття “митне оформлення”, суттєво звужує інструментальний набір нетарифного регулювання.

На думку А. А. Шершуна та Є. В. Додіна, нетарифні засоби регулювання – це встановлені законодавцем обмежувально-заборонні заходи, які перешкоджають проникненню імпортованих товарів на внутрішній ринок України з метою захисту інтересів вітчизняного виробника та споживача [4, 29] і стимулюють розвиток експортного потенціалу держави як суб'єкта світових господарських зв'язків [5, 66]. Наріжним каменем такого підходу вбачаються суто економічні категорії, які в сукупності формують протекціоністську чи ліберальну спрямованість зовнішньоторговельної політики держави.

Усі вищезазначені позиції відображають глобальний підхід до проблематики. Передумова їх формулювання – розуміння авторами функцій НР у зовнішній торгівлі: регулювальної, заборонної чи обмежувальної. Разом з тим наведені формулювання не відображають практичних аспектів застосування нетарифних інструментів у правозастосовчій практиці митних органів зокрема та інших органів державної влади в цілому.

Огляд нормативних дефініцій НР слід розпочати з Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (далі – ГАТТ), яка вперше його легалізує (формалізує). У ст. XI ГАТТ, присвяченій загальній відміні кількісних обмежень, такі обмеження визначаються як будь-які інші заходи, крім мит, податків або інших зборів [6, 18]. Тобто до нетарифного регулювання можна зарахувати будь-які заходи неподаткового характеру з боку держави, спрямовані на суспільні відносини в зовнішньоекономічній сфері.

Вітчизняне законодавство лише констатує наявність НР як інструмента регулювання зовнішньоекономічної діяльності чи митної політики.

Наприклад, в абз. 2 ч. 3 ст. 7 “Закону про зовнішньоекономічну діяльність” лише встановлюється, що регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється за допомогою “...передбачених у законах України актів тарифного і нетарифного регулювання, які видаються державними органами України в межах їх компетентності” [7], а суть терміна нетарифного регулювання не розкривається.

Така ж сама ситуація і з Митним кодексом України, який отримав достатньо високу оцінку зарубіжних експертів (заступника Генерального секретаря СОТ П'єра Беке, заступника Генерального директора Ради ЄС В. Кур'є та інших), у ст. 2 якого визначається: "Митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі".

П. 1.1 наказу Держмитслужби від 24.12.2003 № 908 "Про затвердження Положення про спрощений порядок митного оформлення деяких видів товарів та про внесення зміни до наказу Держмитслужби України від 09.07.1997 № 307" установлює, що заходи нетарифного регулювання – це адміністративні заходи регулювання зовнішньоекономічної діяльності: ліцензування, квотування, реєстрація зовнішньоекономічних договорів (контрактів), сертифікація товарів тощо [8].

Ще одним нормативним актом, який формулює поняття НР, є Указ Президента "Про порядок застосування обмежень імпорту товару відповідно до норм і принципів системи ГАТТ/СОТ" від 27.06.1996 № 478/96. В абз. 6 п. 2 згаданого документа сформульовано так: нетарифні (кількісні) обмеження імпорту товару – заходи, що обмежують обсяг товару, який імпортується в Україну протягом певного строку [9]. Проте слід зазначити, що цей документ втратив чинність ще в 1999 р.

У Митному кодексі РФ від 28.05.2003 № 61-ФЗ про нетарифне регулювання йдеться лише в ч. 2 ст. 39 "Товарна номенклатура зовнішньоекономічної діяльності" в такому контексті: "Товарна номенклатура зовнішньоекономічної діяльності застосовується для здійснення заходів митно-тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоторговельної та інших видів зовнішньоекономічної діяльності, ведення митної статистики зовнішньої торгівлі Російської Федерації" [10].

Подібна за контекстом ст. 28 МК ЄС, у гл. 3 якої "Митна вартість товарів" зазначено: "Положення цієї глави повинні визначати митну вартість товарів з метою застосування митного тарифу Європейського Співтовариства та нетарифних заходів, запроваджених нормами Співтовариства, що регулюють певні галузі торгівлі".

Отже, законодавець фіксує дві крайні позиції розуміння НР, які можна охарактеризувати так:

- широке – як інструмент регулювання зовнішньої торгівлі;
- вузьке – як кількісні обмеження, бар'єри чи стандарти, що застосовуються у практиці зовнішньої торгівлі протягом певного строку чи з певною метою.

Вважаю, що при формулюванні будь-якого поняття слід керуватися вимогами, котрі визначені наукою, безпосереднім предметом дослідження якої є мислення, тобто логікою. За загальним правилом, поняття – це форма мислення, яка відтворює предмети, явища, процеси у їх істотних ознаках [13, 12].

Проблема формулювання поняття НР утруднюється головним чином через велику множину термінів, які відображають багатогранність і комплексність досліджуваної економіко-правової категорії.

Невеличкою ілюстрацією можуть слугувати лише такі два приклади.

У зв'язку з уведенням у дію наказу Держмитслужби від 22.10.2008 р. № 1168 "Про внесення до вантажної митної декларації відміток про завершення етапів митного оформлення" (далі – НДМСУ № 1168), після прийняття в залізничних пунктах пропуску до митного оформлення ВМД типу ТР-80 за результатами аналізу ймовірних ризиків трапляються випадки необхідності проведення митного огляду задекларованого вантажу. Вагони з такими вантажами, як правило, перебувають у сортувальних парках станцій. Тому з метою забезпечення їх огляду в необхідному обсязі, у тому числі з повним або частковим вивантаженням вантажу, такі вагони, за заявкою митниці, залізницею подаються у відповідні зони митного контролю, де наявні необхідні засоби вивантаження.

Враховуючи специфіку роботи прикордонної передавальної станції (необхідність проведення маневрових робіт, підпорядкованість роботи Технологічному процесу роботи станції тощо) та зважаючи на наявну практику здійснення зазначеної процедури, з повною вірогідністю можна стверджувати, що левова частка вантажів на митний огляд буде подана з перевищенням 24-годинного терміну, встановленого ст. 78 Митного кодексу України, протягом якого, як правило, здійснюється митне оформлення.

Таким чином, з моменту прийняття ВМД до митного оформлення, зафіксованого у графі D/J ВМД та її електронній копії, до часової відмітки про проведення наступного етапу митних процедур, передбачених наказом № 1168, проміжок часу може становити значно більше, ніж 24 години.

Слід сказати, що застосування норм НДМСУ № 1168 стосовно забезпечення внесення посадовими особами ПМО до вантажних митних декларацій та їх електронних копій інформації про виконання митних процедур збільшує час митного оформлення документів, що в подальшому, після активізації зовнішньоекономічної діяльності (зростання вантажо-потоків), призводитиме до:

- збільшення часу перебування ТСД на етапах здійснення митних процедур;
- простою рухомого складу;
- суттєвих нарікань з боку Укрзалізниці щодо порушення термінів, відведених на митні процедури, затверджених Технологічними схеми роботи сортувальних станцій, а також недотримання вимог Закону України “Про транзит вантажів” у частині спрощення, оптимізації та прискорення процедур контролю.

Крім того, фактичне поєднання в залізничних пунктах пропуску однією посадовою особою ПМО функцій щодо здійснення митних процедур за ВМД типу TP-80 (TP-80 АК), встановлених НДМСУ № 1168, які покладаються на посадових осіб спеціалізованих структурних підрозділів митниці (ВКМВН, ВМП), нівелює мету, з якою вони запроваджені, та фактичний результат їх здійснення.

Іншим прикладом проблемного застосування НР є ситуація, що склалася в залізничних пунктах пропуску зони діяльності Чопської митниці з набранням чинності наказу Держмитслужби від 17.04.2008 р. № 396 “Про затвердження Переліку товарів, до яких застосовуються заходи гарантування доставки при ввезенні на митну територію України” (далі – НДМСУ № 396). Відповідно до вимог НДМСУ № 396 при ввезенні залізничним транспортом товарів в Україну, які переміщуються транзитом і входять до переліку, визначеного п. 3 даного наказу, застосовуються відповідні заходи гарантування доставки до митниці призначення та при цьому оформляється ВМД типу TP-80. Враховуючи досить широкий спектр товарів, зазначених у п. 3, та зважаючи на такі чинники, як:

- відсутність розвинутої мережі гарантуючих організацій, яка б відповідала обсягам переміщуваних вантажів (наявні лише можливості незалежного фінпосередника “Гарант-сервіс” та митного перевізника “Ліски”, “Донгаранттранс” фактично не функціонує);
- необхідність оформлення, у випадках переміщення збірних вантажів, окремої ВМД на товари, до яких застосовується гарантування доставки,

треба сказати, що застосування заходів гарантування згідно з НДМСУ № 396 призводить до затримок у пункті пропуску “Чоп” окремих вантажів, що має наслідком простій рухомого складу й скарги від зацікавлених суб’єктів господарювання.

Крім того, після набуття чинності згаданим наказом відбулася часткова переорієнтація транзитних вантажів, які прямували з Угорщини до Румунії через територію України по вузькій колії за накладними ЦІМ (так званий румунський транзит). Це призвело до досить відчутних мікроекономічних наслідків у вигляді вивільнення працівників у неоплачувані відпустки чи навіть скорочення штату логістичних підприємств, а також макроекономічних

наслідків у вигляді втрат бюджету через зменшення надходжень єдиного збору, а також податків на діяльність щодо надання транспортно-експедиційних послуг. Нині згадані вантажі прямують довшим, проте привабливішим з економічного погляду залізничним маршрутом по території Угорщини. Ситуація, яка склалася, створює негативний імідж та суттєво знижує потенціал України як транзитної держави. При цьому слід звернути увагу й на те, що не зафіксовано фактів недоставлення зазначеної категорії вантажів з моменту запровадження відповідної практики у 2006 р.

Згадані проблеми не можна зарахувати до категорії ключових, проте кожна з них має негативні процедурні й економічні наслідки та потребує розгляду кількох департаментів Держмитслужби.

Таким чином, враховуючи результати наукових досліджень НР, нормативні надбання та практику здійснення митної справи у цій сфері, можна визначити істотні ознаки НР:

- НР є нефіскальним інструментом впливу на зовнішню торгівлю, тобто не пов'язане з використанням митного тарифу, при цьому може дати значний економічний ефект;
- НР забезпечує захист широкого кола суспільних інтересів: здоров'я, навколишнього середовища, моралі, релігії, громадського порядку, вітчизняного виробництва та ін.;
- НР застосовується до всіх товарів, що переміщуються через митний кордон, як безпосередньо у пунктах пропуску, так і в межах всієї митної території;
- НР може мати загальну та індивідуальну спрямованість, характеризується "ешелонністю", рафінованістю та відносно простою процедурою застосування, високою універсальністю, оперативністю та ефективністю.

Виходячи з практичних аспектів здійснення митної справи, до зазначеного можна додати таке:

- НР регламентує широке коло нормативних актів, які видаються великою кількістю органів державної влади, як центральних, так і місцевих, і включають всю градацію за юридичною силою – від законів до листів та роз'яснень;
- НР здійснюється посадовими особами органів державної влади;
- НР визначає зміст, обсяги й сутність конкретних процедур, не лише митних, щодо товарів від моменту перетину державного кордону до їх випуску у вільний обіг чи зняття з митного контролю;
- НР застосовується не тільки до товарів, а й до окремих категорій предметів (культурні цінності, ОПВ, психотропні речовини, зброя, боєприпаси тощо) та громадян.

Висновок. Виходячи з вищевикладеного, хочу запропонувати таке визначення поняття нетарифного регулювання: нетарифне регулювання – це комплекс адміністративних заходів та процедур нефіскального характеру, які здійснюються посадовими особами компетентних органів державної влади з метою реалізації вимог законодавства, що регламентує порядок переміщення через державний кордон товарів, предметів та громадян.

Таке розуміння НР, на мою думку, дозволяє перевести досліджуваний предмет із площини загальноекономічних та загальнорегулятивних категорій здійснення митної справи у площину дослідження окремих практичних аспектів проведення митних процедур, з метою виявлення існуючих проблемних питань, а отже й напрацювання механізмів їх вирішення чи вдосконалення.

Кінцевою метою відповідних досліджень є рекомендації щодо:

- вироблення чітких концептуальних засад НР в Україні;
- систематизації чинного законодавства України з НР;
- максимізації ефективності окремих аспектів НР;
- усунення недоліків НР, що мають негативний вплив на економічні показники діяльності суб'єктів ЗЕД чи ускладнюють або ж перешкоджають здійсненню митної справи;

➤ напрацювання методів автоматизації та впровадження новітніх технологій у практиці НР.

Таким чином, у зазначеному контексті досліджуватимуться такі питання:

- законодавче забезпечення НР;
- класифікація та систематизація НР;
- митні процедури з товарами, що перебувають під митним контролем;
- гарантування доставки вантажів до митниці призначення;
- здійснення НР щодо громадян;
- здійснення митних процедур в автомобільних та залізничних пунктах пропуску;
- взаємодія органів державної влади в контексті здійснення НР;
- вплив нетарифного регулювання на транзитний потенціал нашої держави;
- специфіка здійснення митних процедур щодо товарів, які переміщуються залізничним транспортом;
- та багато інших, які впливають із щоденної практики митного контролю та оформлення посадових осіб підрозділів митного оформлення, що безпосередньо втілюють НР у життя.

Література

1. Терещенко С. Поняття о нетарифных методах регулирования ВЭД. Особенности регулирования на Украине [Текст] / С. Терещенко // Митний брокер. – 1998. – № 5.
2. Терещенко С. Основи митного законодавства України [Текст] / С. Терещенко. – К. : Август, 2001. – 422 с.
3. Регулювання митної справи [Текст] : підручник / за заг. ред. А. Д. Войцещука. – Хмельницький : Інтрада, 2007. – 312 с.
4. Додин Е. В. Нетарифное регулирование в таможенной практике Украины [Текст] / Е. В. Додин // Митна справа. – 1999. – № 2.
5. Шершун А. А. Митне оформлення товарів та транспортних засобів [Текст] : навчально-методичний посібник / А. А. Шершун. – К : Кондор, 2007. – 330 с.
6. Лавренюк О. Спеціальні захисні заходи в міжнародній торгівлі [Текст] / О. Лавренюк // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 17–20.
7. Про зовнішньоекономічну діяльність [Текст] : Закон від 21.07.1991 р. № 959-ХІІ / Україна. Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
8. Положення про спрощений порядок митного оформлення деяких видів товарів та про внесення зміни до наказу Держмитслужби України від 09.07.1997 № 307 [Текст] : наказ від 24.12.2003 р. № 908 / Україна. Державна митна служба // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2873.
9. Про порядок застосування обмежень імпорту товару відповідно до норм і принципів системи ГАТТ/СОТ [Текст] : указ від 27.06.1996 р. № 478/96 / Президент України // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 129–130.
10. <http://customs.consultant.ru/doc.asp?ID=50000>
11. Тофтул М. Г. Логіка [Текст] : підручник / М. Г. Тофтул. – Вид. 2-ге, випр., доп. – К. : Академія, 2006. – 400 с.
12. Перелік товарів, до яких застосовуються заходи гарантування доставки при ввезенні на митну територію України [Текст] : наказ від 17.04.2008 р. № 396 / Україна. Державна митна служба // Офіційний вісник України. – 2008. – № 42. – Ст. 1402.
13. Про внесення до вантажної митної декларації відміток про завершення етапів митного оформлення [Текст] : наказ від 22.10.2008 р. № 1168 / Україна. Державна митна служба // Митний брокер. – 2008. – № 11.