

В. В. Суворов, аспірант кафедри міжнародної економіки
Київського національного торговельно-економічного університету

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕД: АНАЛІЗ КАТЕГОРІЙ ТА ДЕФІНІЦІЙ

Проаналізовано категорію “митне регулювання ЗЕД”. Розглянуто митно-тарифне регулювання як елемент митного регулювання. Подано класифікацію мита згідно з національним законодавством.

Methodological instrument of customs regulation: categories and definitions analysis. “Customs regulation” category is analyzed. Shown tariff regulation as an element of customs regulation. Represented classification of duty in accordance with national legislation.

Ключові слова. Митне регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, митна справа, митна служба.

Вступ. Серед зовнішньоекономічних пріоритетів сучасної України чільне місце посідає курс на євроінтеграцію та отримання максимальних переваг від залучення в міжнародні торговельні відносини через механізм членства в СОТ. Окреслені цілі зумовлюють зближення митних систем України та Євросоюзу, результатом якого буде трансформація митної справи відповідно до європейських та міжнародних стандартів. Набуття Україною членства в глобальному торговельному клубі, подальша лібералізація зовнішньоекономічної діяльності не означають відмову від державного впливу на перебіг торговельних взаємин України зі світом. Грунтовного осмислення потребує уточнення ролі та компетенцій держави в системі заходів регулювання ЗЕД в Україні, зокрема в розрізі митного регулювання зовнішньої торгівлі. Варто також наголосити, що стрімкі зміни у вітчизняній практиці проведення зовнішньоторговельних операцій з огляду на новий статус України як члена СОТ знаходять не завжди однозначне тлумачення в розробках вітчизняних фахівців та експертному середовищі

Актуальні питання гармонізації митного законодавства України з міжнародними стандартами розглядаються у низці досліджень такими вітчизняними вченими та фахівцями митної служби, як І. Бережнюк, Є. Додін, Б. Кормич, С. Ківалов, А. Мазур, Д. Приймаченко, С. Терещенко та ін. Сучасні тенденції організації міжнародної комерційної справи, їх взаємозв'язок з національними системами регулювання зовнішньої торгівлі знаходять своє відображення в наукових працях І. Бланка, І. Бураковського, І. Герчикової, О. Гребельника, О. Кирєєва, Т. Миролюбової, С. Терещенка, О. Терещенка та інших. Однак стосовно цілої низки проблем щодо змісту, структури й ефективності заходів в умовах трансформації системи митного регулювання спостерігаються поліваріантні позиції, що й обумовлює необхідність та актуальність уточнення методологічних засад митного регулювання ЗЕД в Україні в контексті нових умов інтеграції в глобальний торговельний простір.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення місця митного та митно-тарифного регулювання в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, аналіз підходів до тлумачення базових категорій митного та митно-тарифного регулювання і визначення дієвості заходів митно-тарифного регулювання з погляду захисту національного виробника та підвищення добробуту в країні в цілому.

© **В. В. Суворов**, 2009

Результати дослідження. Напрямки та компетенції державного регулювання пов'язані з наданням процесам організованого характеру, впорядкуванням дії суб'єктів, забезпеченням додержання законодавства, відстоюванням державних та громадських інтересів. Державне регулювання ЗЕД має чітко відбивати особливості об'єкта регулювання, який у вітчизняному законодавстві тлумачиться як діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами [1]. Потрібно також нагадати, що до основних видів ЗЕД належать: торгівля товарами [2], послугами, правами інтелектуальної власності, здійснення фінансово-кредитних операцій, науково-технічна кооперація з іноземними підприємствами [1, 1, 4]. Таким чином, система державного регулювання ЗЕД охоплює регулювання зовнішньої торгівлі товарами й послугами та інші важливі напрямки міжнародних взаємин країни із зовнішнім світом.

Оскільки предметом нашого дослідження є митне регулювання ЗЕД, варто сфокусувати увагу саме на цьому напрямку системи державного регулювання зовнішньої торгівлі [2] (рис. 1).



Рис. 1. Складові та напрями системи митного регулювання зовнішньої торгівлі

Відповідно до загальноприйнятого підходу державне регулювання зовнішньої торгівлі розглядається як тарифне та нетарифне регулювання ЗЕД. Аналіз і визначення цих категорій має перш за все практичне значення, адже деякі митні процедури й митні правила в Митному кодексі України виписані з позиції застосування або незастосування заходів тарифного та нетарифного регулювання. У національному законодавстві відсутнє трактування цих понять. Погляди науковців збігаються на тому, що основою тарифного регулювання ЗЕД є митні тарифи [2, 204; 3, 45; 4, 32; 5, 10]. Слід звернути увагу, що в науковій літературі часто застосовується термін “митно-тарифне регулювання” [5, 9; 3, 21]. При цьому сутність тарифного та митно-тарифного регулювання в більшості випадків однакова, це дає змогу зробити висновок, що вони є тотожними категоріями. Разом з тим формулювання назви “митно-тарифне” конкретизує, до якої саме сфери регулювання належить тариф. Нетарифне регулювання ЗЕД – більш складне поняття. Нині нараховується понад 800 заходів, що можуть бути зараховані до нетарифного регулювання. Окремо слід наголосити на тому, що митно-тарифне регулювання, яке полягає у застосуванні мита, прямо впливає на ціну імпортованого товару всередині держави, тоді як заходи нетарифного регулювання зазвичай впливають опосередковано: ціну підвищують додаткові витрати на отримання необхідних для переміщення товарів документів (ліцензій, сертифікатів тощо), витрати, що спричинені простоям транспортних засобів і товарів унаслідок проведення державного контролю (митного, санітарно-епідеміологічного тощо).

З іншого боку, підкреслюючи роль митниці як основного контролюючого органу за переміщенням товарів через митний кордон, державне регулювання зовнішньої торгівлі товарами можна розглядати як митне та нетарифне регулювання.

Митне регулювання розглядається як комплекс митних заходів держави, що використовуються у процесі регулювання зовнішньої торгівлі [6, 376]. При цьому саме поняття “митного заходу” відсутнє [6, 376], що унеможливує однозначне розуміння категорії “митне регулювання”. На наш погляд, при тлумаченні даної категорії можна розглядати два основних напрямки регулювання: мито як податок та митниця як орган, що забезпечує виконання законодавства з питань митної справи [7, ст. 15]. Логічна в такому випадку позиція національного законодавства [1, ст. 1], яка визначає митне регулювання як регулювання питань, пов’язаних з установленням мит і митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності органів митного контролю України. Однак таке визначення потребує перегляду. Процедури митного контролю нерозривно пов’язані з порядком переміщення товарів через митний кордон України, митним оформленням, справлянням установлених законодавством податків і зборів, що в комплексі становить митну справу [7, ст. 3]. Питання встановлення мита належать до сфери митно-тарифного регулювання. Таким чином, митне регулювання можна розглядати як митно-тарифне регулювання, здійснення митної справи та організацію діяльності митних органів України.

Для комплексного аналізу митного регулювання перш за все необхідно зосередити увагу на митно-тарифному регулюванні. Найбільш усталеним є розуміння митно-тарифного регулювання як комплексу методів та інструментів державного регулювання зовнішньої торгівлі й інших форм зовнішньоекономічної діяльності за допомогою митних тарифів у межах протекціоністської політики та їх мінімізації або повного усунення фритредерства (“вільної торгівлі”) [6, 383].

Стосовно інших елементів митного регулювання слід зазначити, що чинне законодавство [7, ст. 3] визначає митну справу як порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з установленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьбу з контрабандою і порушеннями митних правил (рис. 1). Аналіз економічної складової митної справи, її вплив на зовнішню торгівлю та організація діяльності митної служби потребує додаткового дослідження, тому лишатиметься за межами цієї статті.

Основним елементом митно-тарифного регулювання є мито – податок на товари та інші предмети, що переміщуються через митний кордон України [8]. Одна з обов'язкових умов переміщення товарів через митний кордон України – сплата мита й інших податків та зборів. Мито – це непрямий податок, тобто воно включається до ціни товару. Застосування мита дає можливість впливати на ціну імпортованого товару на внутрішньому ринку. Цей податок виконує дві основні функції – фіскальну та регулівну. Фіскальна функція полягає у наповненні бюджету (на 2008 р. планова питома вага ввізного та вивізного мита в доходах Державного бюджету України дорівнює 5,8 %). Регулівна функція полягає у впливі мита на обсяги імпорту (експорту) товарів. Чим вища ставка мита на товар, тим менші обсяги зовнішньої торгівлі даним товаром (за умови, що аналогічний товар виробляється всередині країни) [2, 204]. Окремо можна відзначити політичну функцію, яка виявляється у застосуванні державою особливих видів мита або підвищенні ввізного мита на товари традиційного експорту країн, щодо яких здійснюється політичний тиск.

Структура митно-тарифного регулювання, на наш погляд, тісно пов'язана з визначенням місця мита серед інших податків і зборів, що справляються під час переміщення товарів через митний кордон: податку на додану вартість (ПДВ), акцизного збору, плати за митне оформлення товарів і транспортних засобів та єдиного збору. ПДВ та акцизний збір, на відміну від мита, сплачуються як імпортерами при ввезенні товарів, так і національними товаровиробниками під час реалізації товарів на внутрішньому ринку. Відповідно ці податки однаково підвищують ціну як імпортованого, так і українського товару. Єдиний збір і плата за митне оформлення товарів і транспортних засобів не в змозі серйозно вплинути на ціну імпортованого товару. Крім того, об'єктом оподаткування єдиним збором є не товари, а транспортні засоби, що здійснюють переміщення вантажів, та види державного контролю, яким такий вантаж підлягає. Отже, можна зробити висновок, що з усіх податків і зборів, що підлягають сплаті під час переміщення товарів через митний кордон, лише за допомогою мита можна суттєво вплинути на ціну імпортованого товару, тим самим надавши цінову перевагу національним товарам.

Існує багато підходів до класифікації мита. Автором за основу береться класифікація, наведена у вітчизняному законодавстві. За способом нарахування ставки мита є адвалерними (у відсотках від митної вартості товару), специфічними (в грошовому вимірі за одиницю товарів), комбінованими (складаються з адвалерної та специфічної частин). Поділяємо підходи вітчизняних дослідників щодо впливу різних видів мита на зовнішньоекономічну діяльність [4] і робимо висновки: специфічне (комбіноване) мито впливає на обсяг імпорту товарів, адвалерне підвищує їх ціну. Саме тому адвалерні ставки найбільш відповідають принципам ГАТТ/СОТ. Як свідчать матеріали Звіту робочої групи з питань вступу України до Світової організації торгівлі [9], 94,03 % ставок Митного тарифу в Україні вже нині адвалерні, лише 5,97 % ставок є специфічними або комбінованими. Слід зазначити, що в даному випадку великого значення, на наше переконання, набуває контроль за правильністю визначення митної вартості (вартості товару з урахуванням страхування та доставки товарів до митного кордону України) як бази оподаткування митом, що робить адвалерні ставки більш складними в адмініструванні, ніж специфічні. Адже в деяких випадках встановлений порядок визначення митної вартості суб'єктивний і створює можливості для зловживань. Це особливо притаманне вітчизняній практиці і є нагальною проблемою в системі митного регулювання. З іншого боку, адвалерні ставки більш надійно захищають внутрішній ринок у разі зміни світових цін на товари [2, 205].

З огляду на регламентацію міжнародної торгівлі товарами велике значення має класифікація мита залежно від напрямку переміщення товарів – ввізне та вивізне мито, що справляється при ввезенні та вивезенні товарів відповідно. З одного боку, ставки ввізного мита затверджені Законом України “Про Митний тариф України”, з іншого – з 16 травня 2008 р. на території України діють ставки ввізного мита (пільгові), встановлені листом Державної митної служби України від 12.05.2008 р. № 14/625-ЕП (на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 р. № 87). У листі робиться посилання на тарифні зобов'язання, що взяла на себе Україна при вступі до СОТ. Протокол про вступ України до СОТ є міжнародним договором, тому, відповідно до Конституції України (ст. 9) та Закону України “Про міжнародні договори України” (ст. 20), має вищу силу, ніж закони України. До 16 травня 2008 р. Закон України “Про Митний тариф України” не було приведено у відповідність до взятих державою тарифних зобов'язань (на сьогодні змін до зазначеного закону також немає). Разом з тим ст. 92 Конституції України, серед іншого, встановлено, що податки і збори визначаються виключно законами України. Міжнародний договір хоча й має вищу силу, ніж закон, але все ж таки не є законом України (не приймається Верховною

Радою України). Отже, на наш погляд, Кабінет Міністрів України та Державна митна служба України не мали повноважень змінювати ставки ввізного мита. Потрібно також назвати ще й такі обставини: зміни ставок вивізного мита (передбачені тим же протоколом) були завчасно прийняті відповідними законами України, що набули чинності 16 травня 2008 р.

Як вже зазначалося, більшість науковців розглядає митні тарифи як основний елемент митно-тарифного регулювання. Відповідно до національного законодавства, митний тариф – це систематизований згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) перелік ставок ввізного мита. В УКТЗЕД описано всі рухомі товари. У Митному тарифі для кожного товару встановлена певна ставка мита, при визначенні розміру ставки враховується різниця цін на відповідний товар на світовому та внутрішньому ринках, потреба національної економіки в імпорті даного товару тощо. У Митному тарифі кожному товару відповідають три види ставок: преференційна, пільгова та повна, критерієм застосування тієї чи іншої ставки є країна походження товару. До товарів, що походять з країн, з яким Україна уклала торговельні угоди з наданням режиму найбільшого сприяння, та країн – членів СОТ, застосовуються пільгові ставки Митного тарифу (всього 167 країн). До товарів, що походять з держав, які входять разом з Україною до митних союзів або утворюють з нею спеціальні митні зони, у разі встановлення будь-якого спеціального преференційного митного режиму згідно з міжнародними договорами за участю України, застосовуються преференційні ставки ввізного мита (на сьогодні ці ставки не встановлені). У міжнародній практиці преференційні ставки мита застосовуються в рамках Генеральної системи преференцій, що являє собою систему митних пільг, які надаються розвинутими країнами країнам, що розвиваються. В усіх інших випадках застосовуються повні ставки мита: до товарів, що походять з країн, з якими Україна не уклала вищезазначених угод, а також товарів, країна походження яких невідома, й товарів, що переміщуються громадянами.

Вивізне мито у світовій практиці застосовується в основному в країнах, що розвиваються, або в країнах з перехідною економікою. Встановлюється з метою поповнення бюджету або обмеження експорту. В Україні вивізне мито встановлено на незначний перелік товарів (брухт кольорових та чорних металів, насіння олійних культур, природний газ та ін.). Разом з тим варто нагадати, що стосовно товарних груп точилися гострі дискусії між Україною та іншими країнами (особливо ЄС) під час переговорів щодо вступу до СОТ.

Серед іншого доцільно звернути увагу на режим вільної торгівлі. Товари, що походять з країн, з якими Україна уклала угоди про вільну торгівлю, та ввозяться до України, звільняються від сплати ввізного мита (нині до таких країн належать країни СНД і Республіка Македонія). Те ж саме стосується вивізного мита. На товари поширюється режим вільної торгівлі, якщо вони відповідають критеріям походження (митним органам подано оригінал сертифіката про походження форми СТ-1 або EUR-1), ввозяться на основі договору між резидентами країн-учасниць та переміщуються з митної території країни-учасниці на митну територію іншої країни-учасниці (“безпосередня закупівля”). При цьому товар не повинен покидати території країн-учасниць, крім випадків, коли таке транспортування неможливе внаслідок географічного розташування (“пряме відвантаження”). Слід наголосити на тому, що створення зони вільної торгівлі може призвести до негативних наслідків. Оскільки держава відмовляється від митно-тарифного регулювання імпорту товарів країн – учасниць зони вільної торгівлі, то можлива загроза національному товаровиробнику.

Крім того, на окремі товари може встановлюватися сезонне ввізне і вивізне мито на строк не більше чотирьох місяців з моменту їх встановлення.

Варто звернути увагу на ще один аспект вітчизняної теорії та практики митного регулювання. З метою захисту економічних інтересів держави, національних товаровиробників при ввезенні (вивезенні) товарів можуть застосовуватись (незалежно від інших видів) особливі види мита: спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне. На наш погляд, зарахування особливих видів мита до митно-тарифного регулювання – питання дискусійне. Деякі науковці, зокрема О. Б. Єгоров [5, 210], зараховують особливі види мита до нетарифного регулювання. Однак переважна більшість фахівців у галузі митного регулювання [3, 201; 2, 206; 4, 150], і ми поділяємо цю думку, аналізуючи мито як елемент митно-тарифного регулювання, виокремлюють особливі види мита. Спеціальне мито застосовується як засіб захисту національного товаровиробника у разі, коли товари ввозяться на митну територію України в обсягах або за умов, що заподіюють значну шкоду або створюють загрозу заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику, як запобіжний захід щодо учасників ЗЕД тощо. Антидемпінгове мито застосовується у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, що заподіює шкоду національному товаровиробнику, або у разі вивезення товарів за ціною, істотно нижчою за ціни інших експортерів подібних товарів. Компенсаційне мито застосовується при ввезенні товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, що заподіює шкоду національному товаровиробнику. Особливі види мита встановлюються Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі, яка на підставі скарги національного товаровиробника розслідує факт демпінгу, субсидії тощо (антидемпінгове, антисубсидійне або спеціальне розслідування). Як показує світова практика, особливі види мит – ефективний інструмент захисту економічних інтересів держави.

Слід зазначити, що на міжнародному рівні питання встановлення мит, їх розмір, застосування особливих видів мит регламентовано Генеральною угодою з торгівлі й тарифів (ГАТТ). Вступивши до СОТ,

Україна взяла на себе низку тарифних зобов'язань, що стосуються поетапного зменшення ставок ввізного та вивізнього мита. Крім того, Україна втратила можливість підвищувати мито в односторонньому порядку, що, в свою чергу, може негативно відбитися на національних товаровиробниках. Проте слід зазначити, що держава отримує доступ до міжнародного механізму врегулювання торговельних суперечок (в рамках СОТ), що виникають внаслідок недружніх або дискримінаційних дій інших країн. Це дасть можливість захистити український експорт. З іншого боку, відповідно до ГАТТ режим найбільшого сприяння надається на умовах взаємності, що стимулюватиме не тільки імпорт, а й експорт товарів. Крім того, у зв'язку зі зменшенням ставок ввізного мита більш доступним стане обладнання, за допомогою якого вітчизняні підприємства отримують можливість модернізувати виробництво. До того ж у держави залишається дійовий інструмент захисту внутрішнього ринку – встановлення особливих видів мита за результатами відповідних розслідувань.

Висновки. У результаті проведеного аналізу законодавчого забезпечення митного регулювання в Україні та поширених у вітчизняній теорії підходів щодо змісту, структури та дієздатності системи державного регулювання зовнішньої торгівлі можна зробити такі висновки.

1. Митне регулювання як складова системи державного регулювання ЗЕД спрямоване на торгівлю товарами й не розповсюджується на інші види ЗЕД.

2. Митне регулювання в широкому сенсі варто тлумачити як заходи щодо митно-тарифного регулювання, здійснення митної справи та організації діяльності митної служби.

3. Трансформація системи митного регулювання в Україні, що отримала прояв, зокрема, в зміні положень Митного тарифу України відповідно до міжнародних зобов'язань, які взяла на себе Україна під час набуття членства в СОТ, вимагає від системи митного регулювання забезпечення балансу між вимогами подальшої лібералізації внутрішнього ринку і ЗЕД України та інтересами національної економіки, потребами забезпечення її безпеки та підвищення добробуту громадян країни.

4. Запропоновані автором уточнення в тлумаченні базових категорій та дефініцій системи державного регулювання зовнішньої торгівлі дозволяють більш чітко структурувати систему заходів щодо впливу держави на перебіг експортно-імпортних операцій, підвищити ефективність такого впливу та окреслити сферу компетенцій митних органів в умовах трансформації системи митного регулювання в Україні.

Література

1. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” № 959-ХІІ від 16.04.1991 р. [Текст].
2. Киреев А. П. Международная экономика: В 2 ч. [Текст] : учебное пособие для вузов / А. П. Киреев. – М., 2003. – Ч. 1. Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства. – 416 с.
3. Гребельник О. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності [Текст] : підручник / О. П. Гребельник. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 696 с.
4. Терещенко С. Основи митного законодавства України: питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності [Текст] : навч. посіб. / С. Терещенко. – К. : Август, 2001. – 422 с.
5. Єгоров О. Б. Митна економіка (Україна СОТ ЄС) [Текст] : посібник / О. В. Єгоров. – Одеса : ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005. – 226 с.
6. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. – К. : Академія, 2001. – Т. 2. – 848 с.
7. Митний кодекс України № 92-ІV від 11.07.2002 р. [Текст].
8. Закон України “Про Єдиний митний тариф” № 2097-ХІІ від 5 лютого 1992 р. [Текст].
9. www.gada.gov.ua – [Електронний ресурс] : звіт робочої групи з питань вступу України до Світової організації торгівлі.

^[2] Товар розуміється як будь-яке рухоме майно (в т. ч. валютні та культурні цінності), електрична, теплова та інші види енергії, а також транспортні засоби, за винятком транспортних засобів, що використовуються виключно для перевезення пасажирів та товарів через митний кордон України [5].