

П. В. Пашко, доктор економічних наук, начальник Департаменту митних інформаційних технологій та статистики Державної митної служби України

СИСТЕМА ГАРАНТІЙНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПІД ЧАС УВЕЗЕННЯ ТОВАРУ НА ТЕРИТОРІЮ США

У статті відображено результати досліджень автора за системою гарантійних зобов'язань під час увезення товару на територію США, елементи якої можуть бути використані в системі забезпечення митних надходжень до державного бюджету України.

В статье представлены результаты исследований автора по системе гарантийных обязательств при ввозе товара на территорию США, элементы которой могут быть использованы в системе обеспечения таможенных поступлений в государственный бюджет Украины.

The article deals with the investigation results as to the system of ensuring duties during goods entrance into the territory of USA. The elements of the system in question are possible to use in the process of providing customs revenues to the state budget of Ukraine.

Ключові слова. Митна безпека, гарантії, планування, аналіз ризиків.

Вступ. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1], підготовленій Комітетом з економічних реформ при Президентові України, в розділі “Реформування митних процедур” для спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення запропоновано здійснювати подальшу модернізацію митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема EC Customs Blueprints (Митні прототипи) [2].

Однією з цілей Митних прототипів є розвиток і реалізація механізму спрощення процедур торгівлі для зменшення витрат, інформації, документації й часу на митні та інші формальності для торгової спільноти. Одночасно Митні прототипи передбачають збереження та посилення функції забезпечення безпеки ланцюга поставок товарів.

Перед митною службою стає проблема спрощення митних процедур та водночас посилення митного контролю. Розв'язати її можна через уведення прозорих та однакових процедур митного контролю. Система гарантій, яка базується на певному принципі, дасть можливість суб'єктам ЗЕД планувати свій бізнес, зменшити ризики затримки товару в місцях митного оформлення, а державі (в особі митної служби) – зменшити ризик недоотримання митних податків.

Для організації роботи митниці важлива процедура контролю за рухом товарів територією України. Існуючі процедури не передбачають обов'язкової фінансової застави під час увезення товарів на територію України.

Важливою складовою національної безпеки України є митна безпека [3]. Механізми спрощення й прискорення процесу митного оформлення належать до показників забезпечення митної безпеки держави. Проте нині ще не досліджено прозорі уніфіковані механізми спрощення самої процедури гарантування доставки товарів до місць призначення без залучення громіздких додаткових структур.

В умовах формування економічної моделі сприяння торгівлі та налагодженню партнерства між митницею і торговою спільнотою за допомогою прозорих та ефективних процедур [4] актуальним залишається завдання митниці щодо ефективності контролю руху товарів, забезпечення інтересів держави і наповнення державної скарбниці. Визначення механізмів забезпечення ефективного митного контролю поширилося в науковій літературі, навчальних посібниках у зв'язку зі значною увагою, яку приділяють цьому питанню держава, громадські організації, різні партії і рухи, науковці. Пошук і розробка методів наукової оцінки процесів формування митної безпеки, методичних підходів та практичних рекомендацій щодо механізмів митної діяльності відображено у працях таких учених і практиків, як І. Г. Бережнюк, С. С. Демченко, О. Б. Єгоров, Я. А. Жаліло, Т. Д. Ліпіхіна, В. А. Луговець, В. А. Мальнов, В. І. Мунтіян, П. Я. Пісной, Ф. О. Ярошенко та ін.

© П. В. Пашко, 2011

Постановка завдання. Мета статті – розгляд окремих питань ефективності митного контролю, пов'язаних з визначенням системи гарантійних зобов'язань під час увезення товару на територію країни.

Результати дослідження. У розділі “Сприяння торгівлі та взаємовідносини з бізнесом” Митних прототипів [2] визначено необхідність розвитку торгового партнерства для того, щоб організація й робочі методи митниці враховували вимоги законної торгівлі; встановлення сервісно-орієнтованого підходу до торгівлі шляхом прозорих та передбачуваних процесів, норм і методів контролю.

До основних функцій митної служби належить забезпечення надходжень митних податків до бюджету, при цьому важливою складовою митного контролю є встановлення механізмів гарантування як надходження податків, так і доставляння товарів. Глобально це питання вирішується двома способами: або товари проходять процедури митного контролю на кордоні (зі сплатою податків), або держава встановлює механізми гарантій доставки товарів. Установлення таких механізмів під час формування митного

законодавства (наприклад, при оновленні Митного кодексу) є важливою складовою виконання стратегічних цілей Митних прототипів.

Міжнародний досвід установлення митних процедур завжди цікавий для науковців і практиків.

Наприклад, Сполучені Штати Америки за основу своєї системи гарантій установили підхід безумовності та пріоритетності захисту інтересів держави. Цей підхід коротко можна сформулювати як обов'язковість внесення фінансової застави за товари, що ввозяться, яка покриває всю суму податків за ці товари (рис. 1). Про цей механізм розповів Брюс Інгле – керівник підрозділу Митного та Прикордонного агентства США (МтПА США), який відповідає за сплату митних податків і зборів.

Гарантії поділяються на два види: за окремими угодами та постійні гарантійні застави.

У гарантіях за окремими угодами митна гарантія покриває 1 транзакцію. Сума цієї гарантійної застави дорівнює сумі вартості товару та сумі мита, податків і зборів, які слід сплатити. Митниця встановлює такий вид гарантії, якщо суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності працює менше року (як форма зменшення митного ризику від недобропорядності суб'єкта).

Постійні гарантійні застави (діють протягом усього строку дії договору) розраховуються як 10 відсотків від суми мит, податків та зборів, сплачених протягом попередніх 12 місяців. Договір на такі гарантії, як правило, підписується на рік. Річна гарантія може бути підвищена.

У разі наявності несплачених рахунків у суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, аналітичних даних, пов'язаних з митними ризиками стосовно суб'єкта митного оформлення, та за умови договору на постійну гарантійну заставу її сума розраховується як 10 відсотків суми всіх сплачених за попередні 12 місяців мит, податків та зборів, суми всіх несплачених рахунків та суми, яку визначає начальник митного органу, котрий проводить митне оформлення (якщо, наприклад, заставу вносить 3-тя особа – страховик). Несплаченими рахунками вважаються також несвоєчасно сплачені податки.

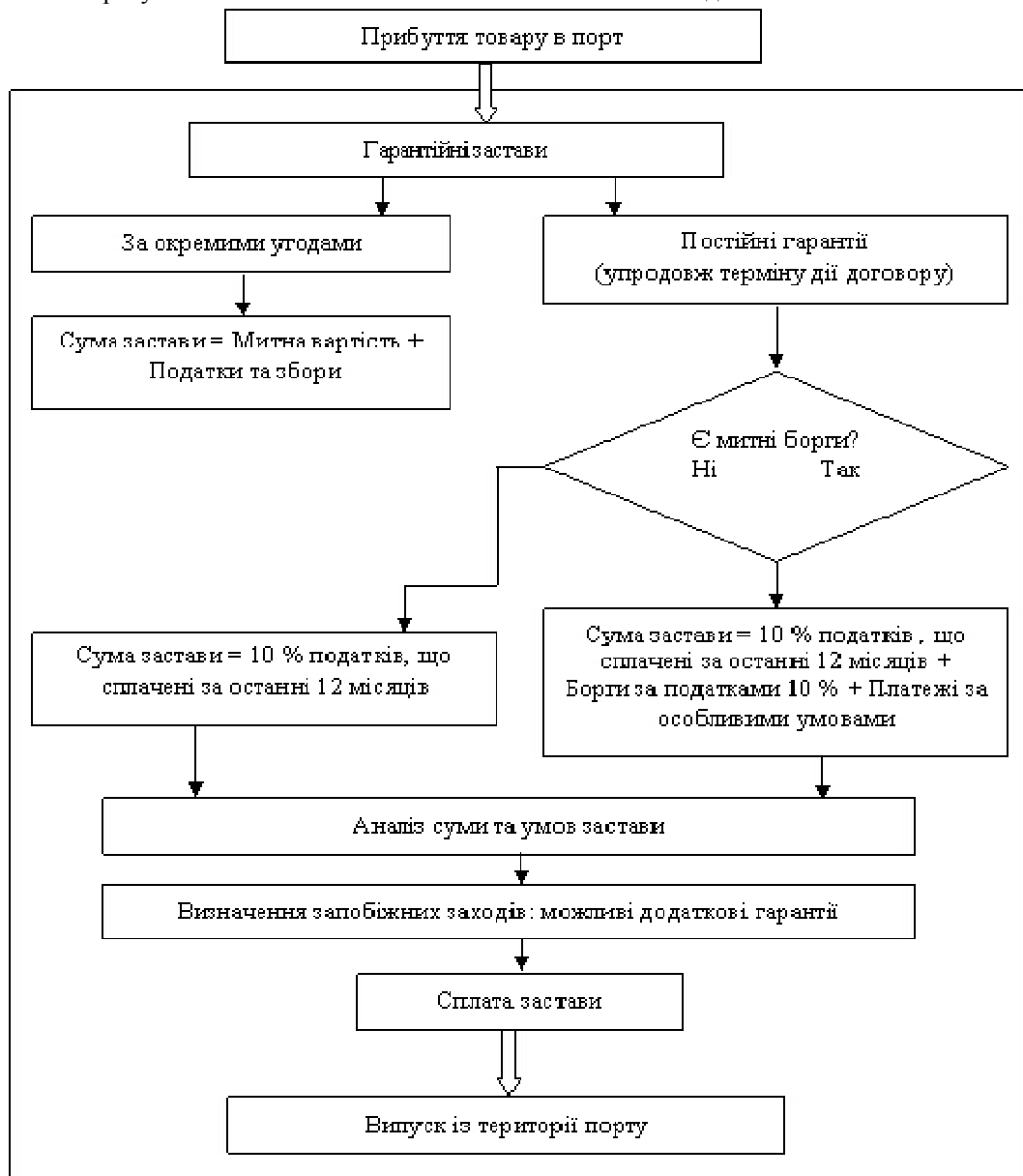


Рис. 1. Система гарантійних зобов'язань під час увезення товару на територію США

Гарантійна застава оформлюється, коли товар імпортується і випускається Митним та Прикордонним агентством США, або випускається з ліцензованого МтПА США складу для споживання. МтПА США встановлено документи, які необхідно оформити для отримання та підтвердження гарантійної застави. Припинення дії гарантійної застави проводиться імпортером або поручителем (гарантом). Міністерство фінансів США може відкликати повноваження поручителя.

Якщо начальник митного органу (порту) вважає, що прийняття угоди, забезпеченої постійною гарантійною заставою, поставить під загрозу прибуток або перешкоджатиме застосуванню законів чи директив МтПА США, він має право вимагати надання додаткових гарантій.

Гарантійна застава вважається насиченою тоді, коли сума, на яку така застава виписується, внесена в повному обсязі (від страховиків у паперовому вигляді). Якщо начальник митниці вважає, що стосовно гарантії використано всі кошти, то він вимагає від суб'єкта митного оформлення внесення повного зобов'язання. Застава зберігається на рахунках митниці.

Мета митного оформлення двоєдина – забезпечення безпеки держави під час ввезення товарів на територію країни і сплата митних податків. При оформленні імпорту митники виконують дві процедури: огляд товару та порівняння отриманої інформації з декларацією; контрольні дії, пов'язані із забезпеченням увезення товарів на територію держави зі сплатою податків. Митниця дає дозвіл внести цю суму до виходу з порту (як гарантії доставки товару). Це обов'язкова умова для всіх товарів. Дозвіл на вивезення товару з порту дається тільки після сплати гарантії. Порушення умов гарантійної застави призводить до ліквідних збитків.

Така тверда позиція держави продиктована прагматичним економічним підходом: державі дешевше забезпечувати контрольні дії на кордоні, ніж контролювати товар під час переміщення його територією країни.

Українська система гарантій дає можливість імпортерів обирати вид гарантії, у тому числі такий затратний (для держави), як супровід товарів митниками територією країни до місця оформлення. Таким чином відповідальність за товар перекладається з власника на митника. До речі, все митне законодавство України базується на тезі “митник зобов'язаний”, а митне законодавство США – на тезі “митник має право”. І це суттєва різниця, яка призводить до тотального контролю з боку митниці за товаром, що переміщується, і, відповідно, до посилення форм контролю й тривалого часу митного оформлення.

Проект Митного кодексу, який обговорювався в Комітеті Верховної Ради України з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики і прийнятий у першому читанні (“Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України”, реєстраційний № 8130-д), передбачає у випадках, визначених цим Кодексом, виконання зобов'язань осіб, що впливають з митних процедур, забезпечувати шляхом надання митним органам забезпечення сплати митних платежів у формах, що передбачені для цієї митної процедури.

Формами забезпечення сплати митних платежів пропонуються:

- 1) фінансова гарантія;
- 2) перевезення товарів митним перевізником;
- 3) перевезення на умовах Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р. (Конвенція МДП);
- 4) перевезення на умовах Конвенції про тимчасове ввезення (Стамбул, 1990 р.) із застосуванням книжки (carnet) А.Т.А.

Викликає сумніви друга форма гарантії – перевезення товарів митним перевізником. Ця форма дає можливість перетікання товарів до таких перевізників і змусить на наступних етапах контролювати сумлінність перевізників, тобто брати на себе відповідальність за переміщення товарів територією країни, що, по суті, повторює недоліки чинного законодавства.

У проекті нового Митного кодексу митного перевізника визначено як підприємство, що здійснює перевезення між митними органами товарів, які перебувають під митним контролем, без застосування при цьому заходів, передбачених окремими статтями цього Кодексу, та визначено умову, що митним перевізником може бути тільки підприємство-резидент, яке має у власності транспортні засоби, допущені до перевезення товарів під митним забезпеченням, або використовує такі транспортні засоби на підставі договору. Тому можна прогнозувати різке збільшення зазначеного виду діяльності.

Далі в проекті Кодексу пропонується положення про випадки, визначені спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, коли фінансова гарантія не надається. Наприклад, якщо митний орган має підстави вважати, що зобов'язання, узяті перед ним, будуть виконані. Різниця підходів двох країн: митники однієї мають право посилити форму контролю, а митники іншої – мають право її пом'якшити. А всяка альтернатива зменшення контролю та можливості його уникнення – це підґрунтя для різних корупційних діянь.

Проект Кодексу також передбачає, що фінансова гарантія може бути індивідуальною (одноразовою) та загальною (багаторазовою). За формою такий підхід збігається з підходом США, але в проекті немає вимоги залежності одноразової гарантії від терміну роботи імпортера та включення в гарантію сум, які дорівнюють вартості товару.

Нові процедури, що пропонуються, потребують створення механізмів їх реалізації. Важливими складовими на цьому шляху, крім посилення форм адміністративного часозатратного контролю, можуть стати механізми “Електронної митниці” [5], але слід визначити й затвердити її методики та технології.

Вивчення і втілення в митні технології досвіду інших країн дає можливість упровадження системи гарантування наповнення державного бюджету, що спонукає посилювати митний контроль на етапі до митного оформлення. Таким чином може бути реалізовано концептуальний підхід митної служби “Митниця довіряє чесним суб’єктам” [4].

Висновки. Введення системи забезпечення гарантування сплати податків (а не гарантування доставки товарів) до державного бюджету є для Державної митної служби України заходом забезпечення ефективності митного контролю, дотримання митного законодавства України, одним із пріоритетів удосконалення митного адміністрування. Ця система сприятиме спрощенню та прискоренню митних формальностей, виконанню таких завдань, як раціональне використання трудових ресурсів митних органів, створення сприятливих умов для учасників зовнішньоекономічних відносин та для забезпечення митної безпеки держави.

Література

1. Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – К., 2010. – 85 с.
2. Customs Blueprints – pathways to modern customs / Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 89 pp.
3. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / Пашко П. В. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с., іл.
4. Обличчям до людей : концепція реформування діяльності митної служби України : наказ від 30.10.2010 № 1311. – К. : ДМСУ, 2010.
5. Митні інформаційні технології : навч. посіб. / О. Ф. Волик, О. В. Кашеєва, І. В. Дорда та ін. ; за ред. П. В. Пашка ; передмова А. В. Толстоухова. – К. : Знання, 2011. – 391 с. – (Митна справа в Україні).