

С. С. Терещенко, начальник відділу проблем організації митної справи Державного науково-дослідного інституту митної справи, заслужений економіст України
Г. О. Хабло, науковий співробітник відділу проблем організації Державного науково-дослідного інституту митної справи

МИТНА ВАРТІСТЬ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Статтю присвячено актуальній проблемі визначення і контролю митної вартості товарів. За результатами проведеного ґрунтовного аналізу національного законодавства із цього питання окреслено напрями розробки уніфікованих і прозорих правил для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та митних органів.

Статья посвящена актуальной проблеме определения и контроля таможенной стоимости товаров. В результате проведенного детального анализа национального законодательства по данному вопросу очерчены направления по созданию унифицированных и прозрачных правил для всех субъектов внешнеэкономической деятельности.

Research devoted to the actual problems of definition and control of customs valuation. Using a results of the analysis of national legislation on this issue where outlined research directions for the development of a uniform and transparent rules for foreign economic entities and customs authority.

Ключові слова. Митна вартість товарів, митний контроль, адміністративні контрольні заходи.

© С. С. Терещенко, Г. О. Хабло, 2011

Вступ. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності має створювати умови постійного розвитку зовнішньої торгівлі та інтеграції до світового співтовариства, а в найближчій перспективі до Європейського Співтовариства шляхом розробки та впровадження відповідної нормативно-правової бази. Митна вартість товарів – одна з головних категорій митної справи. Тому в установленні чітких правил визначення митної вартості товарів як інструменту забезпечення економічних інтересів і безпеки України зацікавлені держава та суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності.

Актуальність теми визначається процесом реформування діяльності митної служби України, що викладено в Концепції “Обличчям до людей”, проект якої схвалено колегією Державної митної служби України 29.10.2010 р. Одним із завдань реформування митної служби України є створення уніфікованих та прозорих правил визначення митної вартості товарів для прозорого прийняття рішень у митній справі та однаковості вимог і ставлень до всіх споживачів.

Це завдання неможливо виконати без упровадження відповідних норм національного законодавства, що орієнтовано на загальноприйняті міжнародні норми, стандарти і практику визначення й контролю митної вартості товарів, які прописано в міжнародних угодах.

Постановка завдання. Мета дослідження – аналіз сучасної нормативно-правової бази з питань митної вартості, недоліків, які виникають у процесі реалізації принципів, закладених законодавством, і джерел їх виникнення, виявлення не врегульованих на законодавчому рівні проблемних питань, пошук шляхів їх розв'язання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає, по-перше, у ґрунтовному аналізі основних положень нормативно-правових актів з питань митної вартості товарів, визначенні проблемних аспектів та їх сутності, по-друге, у встановленні невідповідності лібералізації зовнішньої торгівлі з посиленням існуючих та запровадженням нових адміністративних контрольних заходів, а також внесенні пропозицій щодо шляхів вирішення проблем, виявлених у ході дослідження.

Питання, присвячені визначенню та контролю митної вартості товарів, розглядаються в наукових дослідженнях і публікаціях з позиції як теорії, так і практики.

Аналіз нормативно-правової бази щодо визначення митної вартості товарів провели В. Альміз, І. Г. Бережнюк, О. Борисенко, В. В. Вашенко, А. Д. Войцещук, С. В. Волосович, О. О. Гладілін, О. П. Гребельник, О. Б. Єгоров, С. В. Ківалов, С. Коляда, К. Конєв, Т. В. Курило, О. Малярєвська, В. П. Науменко, І. Остапенко, П. В. Пашко, С. С. Терещенко, Т. Тоцька, Н. Черкаська та інші автори.

Зазначимо, що попри проведений аналіз сучасного стану й надані практичні рекомендації з удосконалення економічних оцінок і контролю митної вартості товарів [1–5] окремі аспекти нормативної бази з питань митної вартості товарів залишилися поза увагою та потребують ґрунтовного аналізу.

Результати дослідження. У праці [6] із застосуванням запропонованих авторами критеріїв визначено етапи формування нормативно-правової бази щодо митної вартості товарів в економіко-історичному аспекті. Визначальною економіко-правовою ознакою сучасного етапу пропонується вважати набуття чинності 01.01.2006 р. новою редакцією розд. XI “Митна вартість товарів. Методи визначення митної

вартості товарів” Митного кодексу України [7]. Ця редакція законодавчих норм з визначення і контролю митної вартості товарів базується на нормах і принципах Угоди ГАТТ/СОТ, що в числі інших чинників сприяло набуттю Україною 16.05.2008 р. членства у Світовій організації торгівлі. Така подія свідчить про визнання експертами СОТ норм нашого Митного кодексу щодо митної вартості товарів як таких, котрі відповідають нормам міжнародних угод, що було однією з головних умов отримання членства в цій організації.

Критичний аналіз норм розд. XI Митного кодексу (у змінній редакції від 22.12.2005) здійснено в багатьох дослідженнях. Особливої уваги заслуговує праця [5], в якій робиться акцент на визначенні митної вартості товарів, але немає норми щодо розрахунку її числового значення на момент перетину товарами митного кордону. Результати дослідження свідчать, що числовим значенням митної вартості товарів є їх ціна, яка була фактично сплачена або підлягає сплаті за них, проте не визначено момент часу, в який потрібно визначати митну вартість.

Зауважимо, що гл. 46 Митного кодексу України властива певна “розмитість” в окресленні прав та обов’язків декларанта і митного органу, незважаючи на наявність окремих норм ст. 264 та 265 із цих питань. Відповідно до положень гл. 46 декларант визначає митну вартість товарів (ст. 260) і заявляє її митному органу (ст. 262). Митний орган, згідно зі ст. 265, контролює правильності визначення митної вартості товарів. Але тільки цим дії митного органу не обмежуються. Підставою для такого твердження є те, що в ст. 264 установлено: “... митною вартістю, визначеною митним органом ...”, “... як митним органом було визначено митну вартість оцінюваних товарів ...”. Наведені словосполучення свідчать, що митний орган також має право визначати митну вартість товарів. Водночас нормами ст. 265 “Права та обов’язки митного органу під час здійснення контролю правильності визначення митної вартості товарів” таке право за митним органом не закріплено.

Відповідно до норм ст. 266 Митного кодексу встановлено шість методів визначення митної вартості товарів, які імпортуються, та норми щодо митної вартості товарів, які експортуються.

У першу чергу, доцільно звернути увагу на термін “імпортуються” та його тлумачення, бо це має принципове значення в застосуванні методів визначення митної вартості товарів. Норма гл. 47 свідчить, що термін “імпортуються” застосовувався під час визначення митної вартості товарів, які ввозилися не тільки в митному режимі імпорту, а також у режимах митного складу, переробки на митній території України тощо.

Разом із зазначеним слід наголосити на запровадженні в Митному кодексі таких категорій та словосполучень стосовно товарів: “якість та репутація на ринку” (ст. 268), “комерційно взаємозамінні” (ст. 269) і “того ж класу та виду” (ст. 271). Відсутність тлумачень зазначених словосполучень у контексті здійснення митної справи не дозволило використовувати їх під час визначення і контролю числового значення митної вартості товарів.

За наявності розбіжностей між числовим значенням митної вартості, визначеної декларантом, і значенням митної вартості, визначеної митним органом, декларант може вжити заходів для випуску товару у вільний обіг з певною гарантією. До переліку таких заходів зараховано гарантію уповноваженого банку, сплату податків і зборів (обов’язкових платежів) згідно з числовим значенням митної вартості товарів, визначеним митним органом. Норм щодо можливості використання декларантом гарантії сплати обов’язкових платежів простого векселя або депозиту в банку в новій редакції статті немає.

Водночас суми надміру сплачених податків і зборів мають повертатися декларанту в термін 90 днів з дня прийняття рішення про застосування числового значення митної вартості, визначеної декларантом. Окрім того, законом не визначено можливість повернення гарантії уповноваженого банку, яка також має вартісну оцінку. У випадку неповернення декларантом гарантії уповноважений банк продовжує “стягувати свій” відсоток за такий гарантійний документ. Узагалі немає терміну повернення митним органом гарантії уповноваженого банку декларанту, що потребує додаткового уточнення урядовим чи відомчим документом.

Положенням ст. 260 стосовно того, що для визначення митної вартості використовується інформація, “підготовлена у спосіб, сумісний з принципами бухгалтерського обліку, прийнятими у відповідній країні, та доцільний для певного методу визначення митної вартості”, не визначено те, які порядки та правила ведення бухгалтерського обліку необхідно брати до уваги декларантам і митним органам в обчисленні та контролі за достовірністю числового значення митної вартості товарів.

Права та обов’язки митного органу під час митного контролю за правильністю визначення митної вартості товарів установлено ст. 265 Кодексу, норми якої передбачають надання повноважень митним органам застосовувати форми митного контролю (ст. 41) та контроль відповідно до ст. 60 і 69 Кодексу після закінчення операцій митного контролю, митного оформлення і пропуску через митний кордон товарів і транспортних засобів.

На виконання норм ст. 45 Митного кодексу Уряд прийняв Постанову від 01.02.2006 р. № 80 “Про перелік документів, необхідних для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України”. Аналізуючи виключно назву урядової Постанови, можна зазначити, що поза увагою розробників проекту даного документа лишилися відомості, які мають міститись у документах і необхідні для митного контролю та митного оформлення. При цьому більшість пунктів Переліку визначає не конкретний документ, а певну сукупність документів. Підтвердженням цього є п. 17, який визначив “Документи, що використовуються для визначення митної вартості товарів”. Ці документи були конкретизовані майже через рік Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1766 “Про затвердження Порядку декларування митної вартості товарів, які

переміщуються через митний кордон України, та подання відомостей для її підтвердження” [8], а порядок заповнення форм такої декларації визначається відомчим наказом Держмитслужби від 02.12.2003 № 828 “Про затвердження Порядку заповнення декларації митної вартості”. У цьому Порядку встановлено:

– перелік документів, які обов’язково подає декларант для підтвердження заявлених відомостей про митну вартість товарів;

– додатковий перелік документів, які на вимогу митного органу має надати декларант за необхідності.

Окрім того, Порядком заборонено вимагати від декларанта подання документів, не визначених даним Порядком.

Разом з тим сукупність відомостей, необхідних для обчислення і контролю митної вартості товарів, лишилась у цілому не визначеною.

З метою забезпечення єдиного тлумачення термінів і застосування положень розд. XI Митного кодексу декларантами і посадовими особами митних органів Держмитслужба наказом від 31.01.2007 № 74 затвердила “Методичні рекомендації із застосування окремих положень Митного кодексу України, що стосуються питань визначення митної вартості товарів, які імпортуються на митну територію України”. Протягом 2007–2010 рр. неодноразово вносилися зміни та доповнення до тексту “Методичних рекомендацій ...” Поясненням цього, на думку авторів, є недосконалість первинної редакції або впровадження у практику цього документа. Також слід звернути увагу, що норми даного наказу не були зареєстровані в Міністерстві юстиції України, а це тільки підкреслює рекомендаційну спрямованість положень цього документа. Наступна невизначеність “Методичних рекомендацій ...” полягає в тому, що ні наказ, ні безпосередньо положення рекомендацій не визначали користувача (декларант чи митний орган) положень даного відомчого документа. Що також поглиблює проблему невизначеності чіткого розмежування прав та обов’язків декларанта і митного органу.

Зауважимо, що в “Методичних рекомендацій ...” використовувалися терміни, які в контексті здійснення митної справи не мають однозначних тлумачень. Прикладом цього можуть слугувати такі ознаки товарів: “характер імпортованих товарів” (п. 3.8.4 “Методичних рекомендацій ...”), “товарів того самого класу або виду” (п. 6.3 “Методичних рекомендацій ...”), “найвужча група або спектр імпортованих товарів” (п. 6.6 “Методичних рекомендацій ...”) тощо.

Для спрощення й оптимізації процедури митного контролю і митного оформлення товарів, що ввозяться на митну територію України, а також реалізації права декларанта, визначеного положеннями ст. 264 Митного кодексу, щодо випуску товарів у вільний обіг під гарантійні зобов’язання встановлено “Порядок випуску товарів під гарантійні зобов’язання при ввезенні їх на митну територію України”, затверджений наказом Держмитслужби від 17.03.2008 № 230. Гарантійні зобов’язання надаються декларантом відповідно до п. 6 Порядку випуску шляхом сплати до державного бюджету суми податків і зборів згідно із митною вартістю товарів, визначеною митними органами, або надання гарантій уповноваженого банку.

Характерна особливість сучасного етапу формування нормативно-правової бази щодо митної вартості товарів – спроби Держмитслужби вирішити проблемні питання з визначення і контролю митної вартості окремих видів товарів відомчими документами, в тому числі листами, що мають інформаційно-рекомендаційний характер.

Відсутність єдиної національної методології митного контролю за заявленим числовим значенням митної вартості, на думку авторів даного дослідження, стала рушійним мотивом “появи” інформаційних листів Держмитслужби, відомості яких лягли в основу прийняття рішень митних органів щодо митного оформлення товарів.

Єдиний для всіх митних органів порядок контролю за правильністю визначення митної вартості товарів на виконання норм ст. 265 Митного кодексу було встановлено “Порядком здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів”, закріпленим Постановою Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 р. № 339. Відповідно до хронології норми Митного кодексу прийнято 22.12.2005 р., а нормативний документ на виконання зазначених норм з’явився лише більше ніж за два роки. Даний документ установлює процедуру здійснення митними органами контролю за правильністю визначення митної вартості товарів під час проведення і після закінчення операцій їх митного контролю, митного оформлення і пропуску через митний кордон України, а також донарахування обов’язкових платежів. Згідно із зазначеним Порядком контроль з боку митних органів має здійснюватися шляхом:

а) перевірки документів і відомостей, усного опитування, митного огляду товарів;

б) порівняння “рівня заявленої митної вартості” товарів з рівнем митної вартості ідентичних чи подібних (аналогічних) товарів або з наявною в митному органі інформацією про рівень цін;

в) застосування інших передбачених Митним кодексом України та іншими законами з питань митної справи форм контролю.

Незважаючи на недоліки, запроваджений Порядок став певним позитивним кроком, спрямованим на створення єдиного порядку державного адміністрування задекларованого значення митної вартості товарів. Окрім того, доцільно зауважити, що Порядком запроваджуються розмежування часу здійснення контролю митної вартості товарів, а саме: під час митного контролю й митного оформлення товарів і після закінчення процедур митного контролю й митного оформлення товарів.

Відомчими наказами митної служби (від 18.03.2008 р. № 233 “Про забезпечення ефективного контролю за правильністю визначення митної вартості” від 06.07.2009 № 633 “План заходів по посиленню контролю за правильністю визначення митної вартості товарів”) затверджено:

- в разі виявлення невідповідностей рівнів митної вартості товарів, що класифікуються за одним кодом УКТЗЕД, оформлених різними підрозділами митного оформлення одного митного органу, забезпечити додаткові перевірки результатів таких оформлень;
- порядок формування переліку бюджетотвірних товарів;
- оновлення довідників про складові митної вартості товарів, а саме: витрати на транспортування, страхування тощо;
- удосконалення профілю ризику “Митна вартість” і забезпечення наповнення профілю ризику “Митна вартість” ціною інформацією.

Аналіз зазначених заходів дозволяє дійти висновку, що основна мета контролю за визначенням митної вартості товарів – це розробка і впровадження довідкових цін для контролю рівня митної вартості декларованих товарів.

Можна зауважити, що нормативна робота для одноманітного підходу до дійового контролю за визначенням митної вартості товарів продовжується, про що свідчать положення наказу від 19.10.2010 № 1242 “Про забезпечення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів” [9], де знову йдеться про довідкову базу. Наказ поширюється на посадових осіб митної служби щодо заповнення гр. 33 Рішення про визначення митної вартості товарів. Необхідною умовою заповнення цього Рішення є дотримання таких вимог:

- чітке зазначення причин, через які митна вартість імпортованих товарів не може бути визначена за ціною договору щодо товарів, які імпортуються;
- зазначення послідовності застосування методів визначення митної вартості та причин, через які не було застосовано попередні методи;
- посилення на використання цінової бази ЄАІС Держмитслужби в Рішенні допускається тільки під час визначення митної вартості відповідно до положень ст. 268, 269.

Окрім того, наказом затверджено Методичні рекомендації із застосування окремих положень “Порядку декларування ...” [8], якими встановлено більш конкретизовані вимоги щодо подання відомостей для підтвердження митної вартості товарів. Проте на законодавчому рівні змін стосовно визначення порядків, методів і методологій не встановлено.

Завершуючи аналіз сукупності запроваджених заходів контролю за митною вартістю товарів, можна відзначити посилення існуючих та запровадження нових адміністративних контрольних заходів у межах наявної методології контролю.

Ураховуючи неоднозначну природу словосполучення “митна вартість товарів”, досліджену в [10], можна сказати, що нормативно-правові документи, які регулюють питання визначення і контролю митної вартості, можуть бути не тільки фінансовим інструментом регулювання митної вартості, а й адміністративним, тобто впливовим нетарифним важелем.

Аналіз нормативно-правової бази щодо митної вартості товарів дозволив виявити низку недоречностей і проблемних аспектів, які могли б у першу чергу бути врегульовані шляхом внесення відповідних змін до законодавства, що забезпечить прозорі механізми визначення митної вартості товарів і сприятиме розвитку й лібералізації зовнішньої торгівлі.

Висновки. Аналізуючи стан національних нормативно-правових актів, які видавалися з моменту набуття чинності новою редакцією розд. XI Митного кодексу, слід звернути увагу, що положення даних документів спрямовані на визначення й конкретизацію процедур обчислення митної вартості товарів і процедур контролю за її числовим значенням з боку митних органів.

Низка норм цього розділу Митного кодексу не є нормами прямої дії, а посиляється на положення національних урядових та відомчих нормативно-правових актів.

Питання, пов’язані з визначенням і контролем митної вартості товарів, регламентуються не тільки рядом нормативно-правових документів, а також відомчими листами, що врегульовують проблемні питання стосовно окремих видів товарів, які повинні мати рекомендаційний характер.

Адміністрування митної вартості товарів здійснюється виключно шляхом порівняння митної вартості товарів, що декларуються, з ціною базою ЄАІС ДМСУ, а не розрахунку митної вартості товарів, як це передбачає основний метод її визначення за ціною угоди щодо товарів, які імпортуються.

Проте, розглянувши в цілому сукупність запропонованих заходів Держмитслужби з контролю за митною вартістю товарів, можна відзначити посилення існуючих та запровадження нових адміністративних контрольних заходів, водночас методологічних змін щодо здійснення контролю не впроваджено.

Необґрунтовані в методологічному плані заходи контролю за митною вартістю товарів тією чи іншою мірою перекидають ринкові ціни на внутрішньому споживчому ринку, що погіршує конкурентне середовище та сприяє розвитку інфляційних процесів.

За результатами дослідження виявлено проблемні аспекти, нечіткість і декларативність окремих правових норм щодо митної вартості товарів, які можуть бути враховані під час розробки нормативно-правових актів стосовно визначення й контролю митної вартості товарів.

Література

1. Тоцька Т. С. Державне регулювання митної вартості : дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / Тоцька Т. С. ; Гуманітарний ун-т “Запорізький ін-т держ. та муніцип. управління”. – Запоріжжя, 2007. – С. 160–173.
2. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / Бережнюк І. Г. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.
3. Войцешук А. Д. Фінансові оцінки та контроль митної вартості товарів : дис. ... к. е. н. : 08.04.01 / Войцешук А. Д. ; Тернопільський держ. економ. ун-т. – Тернопіль, 2005. – С. 186–203.
4. Науменко В. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / Науменко В. П., Пашко П. В., Руссков В. А. – К. : Знання, 2004. – 404 с.
5. Терещенко С. Декларування митної вартості та контроль за нею / С. Терещенко // Діловий вісник. – 2006. – № 07 (146).
6. Терещенко С. С. Етапи формування національного законодавства з питань митної вартості / С. С. Терещенко, Г. Д. Симонова, Г. О. Хабло // Митна безпека. – 2010. – № 1. – С. 38–46.
7. Митний кодекс України від 11.07.2002 № 92-IV (розд. XI у редакції Закону України від 22.12.2005 р. № 3269-IV “Про внесення змін до деяких законодавчих актів”) // ЛІГА : ЗАКОН Юрист.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1766 “Про затвердження Порядку декларування митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, та подання відомостей для її підтвердження” (зі змінами і доповненнями, внесеними Постановою КМУ від 12.04.2007 № 713) // ЛІГА : ЗАКОН Юрист.
9. Про забезпечення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів : наказ Державної митної служби України від 19.10.2010 № 1242 // ЛІГА : ЗАКОН Юрист.
10. Симонова Г. Д. Визначення місця митної вартості в системі державного регулювання зовнішньої торгівлі товарами / Г. Д. Симонова, Г. О. Хабло // Вісник Академії митної служби. Серія : “Економіка”. – 2010. – № 1 (44). – С. 129–134.