



ТЕОРЕТИЧНІ ТА ФІСКАЛЬНІ АСПЕКТИ МИТНО-ТАРИФНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Володимир МАРТИНЮК

Досліджується епістемологія митно-тарифного адміністрування. Акцентовано увагу на ролі митних платежів у формуванні фінансових ресурсів держави. Вивчено існуючі взаємозв'язки між системою митного адміністрування та складовими економічної безпеки. Запропоновано систему показників для оцінки фінансової безпеки держави.

It is explored epistemologiya custom-tariff administration. Attention is accented on the role of custom payments in forming of financial resources of the state. Existent intercommunications are trained between the system of custom administration and constituents of economic safety. The system of indexes is offered for estimation of financial safety of the state.

Останнім часом серед науковців та практиків значно активізувалася дискусія щодо важливості та міри впливу митно-тарифних важелів на економічні процеси в державі, а також фінансової достатності вітчизняної системи адміністрування митних платежів. Актуальність даних досліджень пов'язана з інтенсифікацією інтеграційних процесів як на західному, так і на східному інтеграційних векторах, та очікуваним вступом нашої держави до Світової організації торгівлі. Наукові дослідження в цій сфері [1, 2] та статистичні дані [3] підтверджують, що Україна вже нині бере активну участь у світогосподарських зв'язках, намагаючись максимально отримувати вигоди від міжнародного поділу праці. Однак не слід забувати, що в умовах жорстокої конку-

ренції, якими сьогодні характеризується міжнародний ринок, кожна країна прагне захистити свій внутрішній ринок від недобросовісної конкуренції, попередити небажаний імпорт і стимулювати власне експортноорієнтоване виробництво.

Максимізувати свої вигоди від міжнародної торгівлі й відстояти власні економічні інтереси можна, в першу чергу, за рахунок розбудови ефективною митної системи держави, яка є не лише атрибутом незалежності та провідником зовнішньоекономічної діяльності, а й важливим засобом формування нових економічних відносин та зв'язків. Якщо врахувати те, що територію нашої держави перетинають великі транспортні коридори, то можна стверджувати, що саме стратегічне географічне розташування України

повинно в майбутньому стати додатковим джерелом доходів державного бюджету.

Нині є чимало досліджень вітчизняних науковців і практиків, присвячених питанням митної справи. Зокрема, це праці М. М. Каленського, П. В. Пашка, С. Терещенко, В. І. Дудчак, П. В. Науменка, Є. В. Додіна, в яких автори детально вивчають практичні аспекти митного законодавства України. Праці російських науковців А. Д. Єршова та К. К. Сандровського присвячені питанням міжнародних митних відносин. В сучасних умовах актуальними стають питання розбудови науково обґрунтованої системи управління митною справою держави, в якій кожне управлінське рішення повинно прийматися з урахуванням максимізації загальнодержавних вигод та забезпечення економічної безпеки. Адже неупереджений аналіз практичних сторін вітчизняної митної політики показує, що цей процес відбувається без чітко визначених пріоритетів.

Актуальність дослідження та наявність великої кількості нерозв'язаних теоретичних і практичних проблем стосовно управління митною справою держави зумовило завдання цієї публікації, в якій планується конкретизувати зміст понять "митно-тарифне адміністрування" й "адміністрування митних платежів", провести аналіз фіскальної достатності чинного механізму нарахування та сплати митних податків, й окреслити подальші вектори вдосконалення вітчизняної митної політики для забезпечення економічної безпеки України.

Нині дедалі частіше в науковій літературі вживають термін "адміністрування", а в практичній діяльності контролюючих органів ця дефініція міцно увійшла в повсякденне користування. Популярність "фіскального адміністрування", "адміністрування податків", "митно-тарифного адміністрування" настільки велика, що інколи за цими словами втрачається сутність явища чи процесу, про який іде мова. Ми не є прихильниками засто-

сування у вітчизняній економічній науці слів іншомовного походження, і переконані, що українська мова має добрі відповідники популярних у різний час іноземних словосполучень. Так, митно-тарифне адміністрування (така навчальна дисципліна викладається у вищих навчальних закладах) доцільно замінити на "управління митною справою", що дозволить уникнути плутанини і двоякого тлумачення.

Як би нині не трактували термін "адміністрування", він походить від латинського *administro* і завжди буде означати "управління", "завідування". Отже, в загальному розумінні митне адміністрування означає управління митною справою держави. Конкретизуючи, під терміном **митно-тарифне адміністрування** пропонуємо розглядати чотири взаємодоповнюючих поняття:

- 1) система знань з управління митною справою держави;
- 2) законодавчо обумовлена діяльність митних органів щодо забезпечення надходжень у бюджет;
- 3) аналог раніше поширеного виразу "організаційна та контрольна-економічна робота митних органів";
- 4) регламентовані законодавством процедури з нарахування, сплати і перерахунку митних платежів [4].

Виходячи з попереднього визначення, бачимо, що **адміністрування митних платежів** може розглядатися як складова митно-тарифного адміністрування, що передбачає законодавчо регламентовані процедури з нарахування і сплати митних податків та зборів.

Як галузь економічної науки митно-тарифне адміністрування виникло зовсім недавно, тому термінологічний апарат, предмет, метод дослідження знаходяться в процесі розробки. Митно-тарифне адміністрування можна розглядати на двох ієрархічних рівнях:

по-перше, *на рівні підприємства (мікрорівні)* – розробка комплексу управ-

лінських рішень, спрямованих на оптимізацію фінансово-господарської діяльності, з метою мінімізації сплати митних податків та зборів за здійснюваними господарюючим суб'єктом зовнішньоторговельними операціями;

по-друге, *на рівні державних органів управління (макрорівні)* – заснована на постійному аналізі зовнішньоекономічної діяльності та кон'юнктури ринку розробка й реалізація органами державної влади митних правил і процедур, спрямованих на сприяння розвитку торговельних стосунків з іншими країнами, досягнення позитивного сальдо зовнішньоторговельного балансу, підтримці власного товаровиробника та захисті внутрішнього товарного ринку.

На підприємствах, що працюють у сфері зовнішньоекономічної діяльності, митно-тарифне адміністрування – це лише складова системи менеджменту фірми, тому основна увага зосереджується на розгляді питань стосовно управління митною справою держави. Крім цього, митні органи, керуючись чинним законодавством, безпосередньо доводять до підприємства вимоги держави щодо виконання митних правил.

Як і будь-яка система управління, митно-тарифне адміністрування складається із суб'єкта та об'єкта управління і включає три основних етапи:

1. *Планування надходження митних платежів (попередній етап управління)* – комплекс робіт з аналізу обсягів зовнішньоторговельних операцій, прогнозування та оцінки передбачуваних бюджетних надходжень від митних податків і зборів.

2. *Митне регулювання (оперативний етап управління)* – обґрунтування прийнятого рішення щодо застосування тарифних і нетарифних інструментів.

3. *Митний контроль і стимулювання (заключний етап управління)* – процедури із попередження та виявлення порушення митних правил, а також процес оцінки та

інформування про відхилення дійсних значень від запланованих.

Щодо *суб'єктів митного адміністрування*, то ними є держава в особі уповноважених органів та учасники зовнішньоекономічної діяльності. *Об'єктом митного адміністрування* є сукупність взаємовідносин, які виникають між державами, суб'єктами господарювання, окремими особами та державою при ввезенні на її митну територію та вивезенні за її межі товарів, транспортних засобів та інших предметів, на які поширюються митні процедури.

З появою дефініції “митно-тарифне адміністрування” може бути розв'язана давня наукова дискусія щодо доцільності та коректності вживання у законодавстві, науковій літературі й на практиці терміну “митна справа”. Адже відомо, що в жодному митному законодавстві розвинених країн, включаючи законодавчі системи США, Канади, Європейського Союзу не вживається термін “справа”. Винятком є лише законодавство радянського та пострадянського простору. Більш того, правове поле України в інших галузях теж не містить термінів на зразок “податкова справа”, “бюджетна справа”, “соціальна справа”, натомість є поняття податкової політики, бюджетної політики, соціальної політики [5]. Виникли суперечності й щодо співвідношення митної політики та митної справи. В Основах митного законодавства держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, що вступили до митного союзу (Україна до нього не приєдналася), міститься абсурдне визначення: “Митну справу становлять митна політика держави, а також порядок та умови переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення та інші засоби проведення митної політики в життя” [6]. Щоб уникнути хибних тверджень у сфері митного законодавства, пропонуємо використовувати нову ієрархічну структуру митної системи (рис. 1).



Рис. 1. Ієрархія митної системи

Як видно з рисунка, на найвищому рівні митної системи – процес загального управління митною справою, що передбачає як діяльність державних інститутів, так і формування загальнодержавних напрямів, цілей і пріоритетів у процесі здійснення митного регулювання. В свою чергу, це все “виливається” в державну митну політику, яка, використовуючи окремі форми та інструменти, забезпечує виконання поставлених завдань.

Значимість митно-тарифного адміністрування посилюється ще й тим, що митні системи всіх країн – це стабільне і значне джерело державних доходів. Підтвердженням цієї тези може виступати навіть вітчизняна фіскальна практика. Якщо провести короткий ретроспективний аналіз становлення податкової системи України, привертає увагу факт, що дієві, хоча й недосконалі законодавчі акти з питань організації митної справи з’явилися в 1991–1992 рр. (Митний кодекс України, Закон України “Про митну справу”) і діяли до 1 січня 2004 р. (до появи нового Митного кодексу України), в той час, коли ефективні законодавчі акти з питань адміністрування інших податків з’явилися в 1996–1997 рр. (Закон України “Про податок на додану вартість”, Закон України “Про податок на прибуток підприємств”). Таким чином, у трансформаційних умовах налагодити ефективну систему адміністрування митних платежів набагато легше, ніж систему справляння інших податків.

Аргументовано доводити роль митного адміністрування в наповненні державного

бюджету сьогодні важко. Неупереджений аналіз статистичних даних наводить на думку, що офіційна статистика штучно занижує розміри надходжень до державної скарбниці від митних платежів – ця інформація інколи є державною таємницею. Самі ж митники стверджують, що це близько 1/3 всіх податкових надходжень до бюджету. Оскільки є розбіжності в наявних оцінках, то спробуємо оцінити надходження від митних платежів, використовуючи метод виключення для виявлення правдивої інформації.

За інформацією Міністерства фінансів України [7], в 2004 р. надходження від ввізного мита становили 4015,3 млн. грн., що на 1022,9 млн. грн., або на 34,2% перевищує надходження за 2003 р. Акцизного збору з ввезених на територію України товарів за звітний період надійшло 612,8 млн. грн., що на 25,9 млн. грн., або на 4,4% більше надходжень за попередній рік.

На рис. 2, 3 зображено відповідно структуру податкових і митних платежів Державного бюджету України в 2004 р.

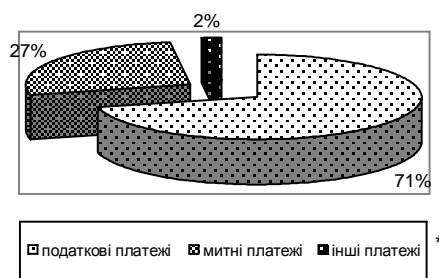


Рис. 2. Структура податкових надходжень до Державного бюджету України

* До інших платежів в даному випадку включено: плату за оренду майна, державне мито, плату за видачу ліцензій та сертифікатів, плату за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ, виконавчий збір, штрафні санкції за порушення правил пожежної безпеки, надходження від реалізації конфіскованого майна, надходження від продажу землі.

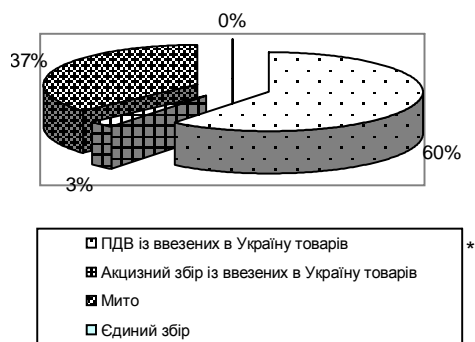


Рис. 3. Питома вага окремих податків у структурі митних платежів

* Складено автором на основі аналізу надходження платежів до Державного бюджету в 2004 р.

З рис. 2 видно, що питома вага митних податків та зборів у 2004 р. становила 27% всіх податкових надходжень до Державного бюджету України. В самій структурі митних платежів найбільшу частку займають ПДВ та мито. Якщо відомо питому вагу платежів у Державному бюджеті, то

за допомогою простих розрахунків можна визначити їхню частку в Зведеному бюджеті України. За станом на 01.01.2004 р. доходи Державного бюджету становили 52,7 млрд. грн. Двадцять сім відсотків від цієї суми буде дорівнювати 14,2 млрд. грн. Дохідна частина Зведеного бюджету України в 2003 р. становила 75,3 млрд. грн. За допомогою простої пропорції визначимо, що питома вага митних платежів у цій сумі становитиме 18,9% ($14,2 \cdot 100 / 75,3$).

Для підтвердження правильності наших розрахунків проаналізуємо дані табл. 1. Експортне та імпорнтне мито, єдиний збір тут приховані під "відсылною вказівкою" – інші. Розрахувавши частку інших платежів у структурі доходів зведеного бюджету, бачимо, що вона коливається від 24,4% до 44,5%. Таким чином, використовуючи загальнонауковий метод індукції, можна припустити, що в різні роки частки митних платежів у структурі податкових надходжень Зведеного бюджету України коливаються від 20 до 30% – це значно більше від статистичних даних з офіційних видань.

Таблиця 1

Доходи Зведеного бюджету України [3]

(млн. грн.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всього	28112,0	28915,8	32876,4	49117,9	54934,6	61954,3	75165,4
у тому числі:							
Податок на прибуток підприємств	5792,1	5694,4	6352,5	7698,4	8280,0	9398,3	13237,2
Податок на додану вартість	8242,3	7460,1	8409,2	9441,4	10348,4	13471,2	12598,1
Акцизний збір	1207,9	1288,8	1787,6	2239,7	2654,3	4098,2	5246,1
Надходження до Фонду ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення	1697,9	1415,6	283,0	136,7	20,7	–	–
Прибутковий податок з громадян	3295,7	3570,6	4434,4	6377,7	8774,9	10823,8	13521,3
плата за землю	1006,9	1114,9	1090,3	1376,4	1618,6	1806,3	2032,3
інші надходження	6869,2	8371,4	10519,4	21847,6	23237,7	22356,5	28530,4
Інші надходження в % до всього надходжень	24,4	28,9	31,9	44,5	42,3	36,1	37,9

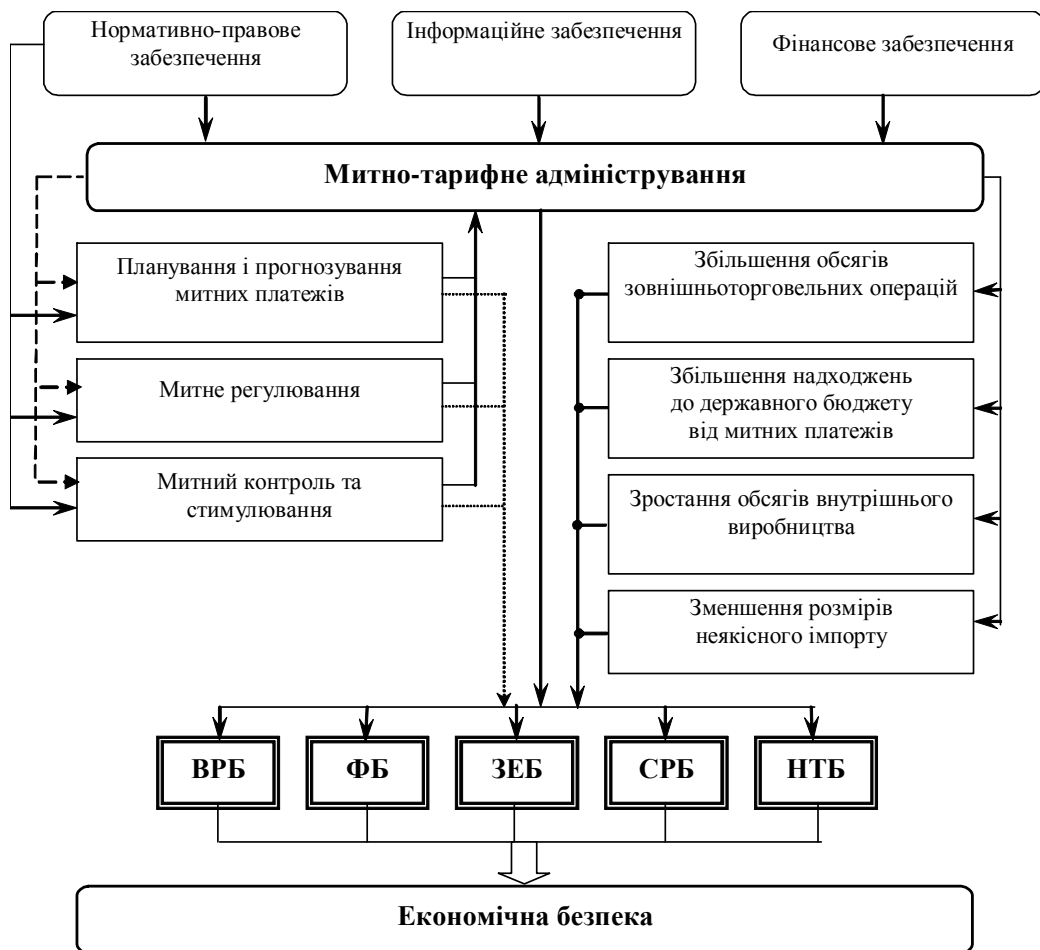


Рис. 4. Контур впливу системи митно-тарифного адміністрування на складові економічної безпеки

Примітка.

→ Прямий вплив; - - - - -> зворотний вплив; ······> опосередкований вплив

ВРБ – виробнича безпека; ФБ – фінансова безпека; ЗЕБ – зовнішньоекономічна безпека; СРБ – сировинно-ресурсна безпека; НТБ – науково-технічна безпека.

На наступному етапі дослідження ми вивчили взаємозв'язки між основними елементами системи митно-тарифного адміністрування, а також обґрунтували їх можливий вплив на складові економічної безпеки (ЕКБ) держави (рис. 4).

Вплив митно-тарифних заходів на складові ЕКБ розглядається з ураху-

ванням чинника, що основним джерелом формування програмно-цілевих пріоритетів з удосконалення системи управління митною справою держави є максимізація бюджетних надходжень та вигод від міжнародної торгівлі. Звідси можна припускати, що основними чинниками, що впливають на ефективність митного

адміністрування, є нормативно-правове забезпечення (комплексний характер, адаптація до вимог ГАТТ/СОТ), інформаційне забезпечення роботи органів управління митною справою в державі, а також фінансове забезпечення. В свою чергу, існує тісний взаємозв'язок між окремими складовими та самою системою митно-тарифного адміністрування. Зокрема, між плануванням та прогнозуванням митних платежів, митним регулюванням та митним контролем.

Ефективне управління митною справою приведе до ряду позитивних економічних ефектів, зокрема збільшення обсягів зовнішньоторговельних операцій (торговельний ефект), що зумовлять додаткові надходження до державного бюджету (фіскальний ефект), зростання обсягів внутрішнього виробництва (захисний ефект) та ефекту перерозподілу доходу (за допомогою перерозподільної функції мита частина доходів переміщується від внутрішніх споживачів до внутрішніх виробників) [4, 8].

З цього можна зробити висновок, що система митно-тарифного адміністрування має потужний мультиплікативний потенціал, що здійснює безпосередній вплив на індикатори ЕКБ практично за всіма її складовими, а також є стимулом економічного зростання. Так, наприклад, збільшення обсягів зовнішньоторговельних операцій обов'язково поліпшить показники ВРБ, ЗЕБ і через збільшення відрахувань до бюджету – індикатори ФБ. Міжнародний обмін передовими технологіями сприятиме поліпшенню показників НТБ і СРБ. Ґрунтовне дослідження даних взаємозв'язків дасть змогу в майбутньому провести кількісну оцінку їх взаємовпливу для вироблення програмно-цілевих пріоритетів забезпечення національних економічних інтересів у зовнішньоекономічній сфері та безпеки.

Щодо самих індикаторів окремих складових ЕКБ, то з огляду на завдання дослідження найбільшу цікавість являють

показники ФБ, оскільки вплив на них з боку митно-тарифних заходів буде найбільш відчутний.

Відповідно до [9], в сукупності показників, необхідних для аналізу ЕКБ, необхідно виділяти три їх типи:

1. Показники критеріального типу, значення яких допомагають робити висновки про рівень безпеки країни. Вони відіграють роль індикаторів загроз ЕКБ і можуть також називатися індикативними показниками.

2. Показники, які безпосередньо формують індикативні, тобто зміна яких безпосередньо впливає на індикативні показники. Цю групу можна назвати показниками I-го рівня.

3. Додаткові показники моніторингу загроз ЕКБ, які опосередковано впливають на стан економічних загроз.

Більшість із них одночасно належать до кількох рівнів, хоч і по-різному себе в них виявляють. У табл. 2 згруповано інтегральні показники, що формують базу даних для діагностики ФБ. Тобто, це група показників I-го рівня, що безпосередньо впливають на індикативні (критеріальні) показники.

Узагальнюючу оцінку кризової ситуації у фінансовій сфері здійснюють на основі наступного критеріального показника:

$$F = \left(\frac{f}{f'} \right) \cdot kh,$$

де F – критеріальний показник ступеня гостроти кризової ситуації у фінансовій сфері;

f – сумарне значення фактичних інтегральних показників ФБ;

f' – критична (порогова) величина сумарного значення інтегральних показників ФБ;

k – коригуючий коефіцієнт;

h – співвідношення між загальним обсягом видатків і доходів місцевого бюджету.

Інтегральні показники фінансової безпеки

Складові	Індикатори ФБ
Збалансованість макроекономічних пропорцій	Рівень інфляції; темп інфляції; рівень заощадження за секторами економіки; рівень чистого запозичення за секторами економіки; рівень споживання за секторами економіки; співвідношення між нагромадженням і споживанням основного капіталу по секторах економіки; ефективність інвестицій; обсяги прямих іноземних інвестицій у % до ВВП.
Фіскальна політика	Рівень податкового навантаження на господарюючі суб'єкти (населення); рівень чистого оподаткування; питома вага податкових надходжень у доходах державного та місцевих бюджетів.
Банківська та парабанківська система	Обсяги грошових оборотів фондових ринків; обсяги грошових оборотів товарних ринків; акумуляції коштів через банківську систему; процентні ставки за кредитами та депозитах; обсяг кредитних ресурсів стосовно ВВП; питома вага неповернутих кредитів у загальній їх кількості; обсяги інвестицій у % до ВВП.
Фінансовий стан суб'єктів господарювання	Рівень дебіторської та кредиторської заборгованості між суб'єктами господарювання; рівень прибутковості підприємств; середні значення коефіцієнтів фінансової стійкості та платоспроможності (ліквідності активів) підприємств.
Місцевий бюджет	Дефіцит місцевого бюджету; ступінь залежності місцевого бюджету від зовнішньої допомоги; частка зовнішніх запозичень у покритті дефіциту місцевого бюджету; середній дохід на одного жителя регіону в регіональному бюджеті; розміри перерахувань до загальнодержавного бюджету.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити:

1. На сучасному етапі розвитку фінансової системи України особливо важливим є подальша науково обґрунтована розбудова ефективної системи управління митною справою держави. Щоб уникнути некоректних тверджень у сфері митного законодавства, запропоновано вживати термін "митно-тарифне адміністрування" замість поняття "митна справа", яке не використовується в законодавстві жодної з розвинених країн та не має правового регламентування в Україні.

2. У процесі дослідження підтверджено думку, що на початкових етапах становлення державності побудувати ефективну систему адміністрування

митних платежів легше, ніж систему адміністрування інших податків. На основі аналізу статистичних даних доведено, що надходження від митних платежів нині становлять 20–30% всіх податкових доходів нашої держави, що значно більше від статистичних даних в офіційних виданнях.

3. Між основними елементами системи митно-тарифного адміністрування та складовими економічної безпеки діють тісні взаємозв'язки. Оцінка впливу митно-тарифних заходів на запропоновані індикатори фінансової безпеки дозволить в майбутньому приймати ефективні адміністративні рішення в сфері управління митною системою держави.

На наступних етапах дослідження необхідно провести кількісну оцінку впливу митно-тарифних заходів на індикатори фінансової безпеки.

Література

1. Ладюк О. Д. *Українсько-Російські торговельні відносини як чинник економічної безпеки України // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня к. е. н. – К.: НІПМБ, 2003.*
2. *Україна у Світовій організації торгівлі: очікування та реальні перспективи: Зб. наук. ст. / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2002. – 132 с.*
3. *Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році” // <http://www.niss.gov.ua>*
4. *Мартинюк В. П. Митне адміністрування: Навчальний посібник. – Тернопіль: ТАНГ, 2003. – 187 с.*
5. *Додін Є. В. Поняття та зміст митної справи України // Митна справа. – 2004. – № 4 (34). – С. 11–17.*
6. *Кормич Б. А. Митна політика України: Підручник. – Одеса: Юридична література, 2002. – 256 с.*
7. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України // <http://www.minfin.gov.ua>*
8. *Мартинюк В. П., Баділь Б. Б. Митне адміністрування в Україні: зміст, принципи та необхідність вдосконалення // Вісник Технологічного університету “Поділля”. – 2004. – № 1. – Ч. 2, Т. 1 (59). – С. 91–95.*
9. *Научно-технологическая безопасность регионов России: методические подходы и результаты диагностики / Татаркин А. И., Львов Д. С., Куклин А. А., Мызин А. Л., Буланов В. Я. – Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2000. – 414 с.*