
МИТНЕ ПРАВО



Кормич Б. А.,
д. ю. н., професор, завідуючий кафедри
морського та митного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
(м. Одеса, Україна)

УДК 342.95:339.543

МИТНІ РЕЖИМИ АБО МИТНІ ПРОЦЕДУРИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТЕРМІНОЛОГІЇ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ

В даній статті аналізуються український та європейський підходи до сутності митних режимів або митних процедур та їх систематизації. Обґрунтовано необхідність сприйняття процедурної концепції. Підкреслюється, що така концепція більшою мірою відображає зміст митних формальностей, що виконуються при переміщенні товарів через митний кордон. Визначаються перспективи реформування відповідних положень Митного кодексу України з позицій сучасних тенденцій розвитку адміністративного права та перспектив наближення до митного *acquis communautaire*.

Ключові слова: митний режим, митна процедура, митне законодавство, митні формальності, Митний кодекс Союзу, наближення до митного *acquis communautaire*.

Кормич Б. А. Таможенные режимы или таможенные процедуры: европейские стандарты терминологии и классификации. — Статья.

В данной статье анализируются украинский и европейский подходы к сущности таможенных режимов или таможенных процедур и их систематизации. Обоснована необходимость восприятия процедурной концепции.

Подчеркивается, что такая концепция в большей степени отражает содержание таможенных формальностей, выполняемых при перемещении товаров через таможенную границу. Определяются перспективы реформирования соответствующих положений Таможенного кодекса Украины с позиций современных тенденций развития административного права и перспектив приближения к таможенному *acquis communautaire*.

Ключевые слова: таможенный режим, таможенная процедура, таможенное законодательство, Таможенный кодекс Союза, приближение к таможенному *acquis communautaire*.

Kormych B. A. The Customs Regimes or the Customs Procedures: the EU Terminology and Classification Standards. — Article.

The present article provides the analyses of the Ukrainian and the EU approaches towards the customs regimes or customs procedures, and its systematization. The need to adopt the procedural conception is justified. It is highlighted that this conception for a greater scale is able to reflect the essence of the customs formalities performed on the movement of goods across the customs frontier. The perspectives for the reformation of the provisions of the Customs code of Ukraine are determined from the point of view of the trends of the modern administration law development and approximation to the customs *acquis communautaire*.

Keywords: customs regime, customs procedure, customs legislation, Union Customs Code, approximation to the customs *acquis communautaire*.

Історія диверсифікації правил, за якими здійснюється розмитнення товарів та, відповідно, формування системи того, що в Україні називається митними режимами, а в праві ЄС — митними процедурами, сягає кінця XVIII — початку XIX ст. Це відбулося завдяки трансформації поглядів на мита, які стали розглядати не як плату за провіз товарів (як це було в Європі на протязі багатьох століть), а як податок на споживання [1, с. 59]. Відповідно, переміщення товарів через митні кордони з метою, іншою ніж споживання або введення у торговельний обіг, стало розглядатися як підстава для застосування звільнень від сплати мит та інших непрямих податків. А це, в свою чергу, спонукало до створення окремих процедур митного оформлення для таких випадків, які мали гарантувати виконання умов надання звільнень від оподаткування.

Наприклад, режим митний склад (*customs warehousing*) в Англії було запроваджено у 1803 р. для таких товарів, як: чай, тютюн,

кава, вино та міцні алкогольні напої [2, р. 200]. У Франції даний вид режиму було встановлено митним законодавством у 1832 р. [3, р. 214]. Так само, у даний період починає формуватися сучасне поняття транзиту, який спочатку передбачав застосування транзитних мит, які складали певну частку від звичайних імпорتنих [4, р. 15]. Скасування транзитних мит в окремих країнах Європи розпочалася лише в середині XIX ст., в той же час інші країни, як наприклад тогочасна Російська імперія, взагалі не визнавали транзиту як такого, застосовуючи до нього звичайні імпорتنі мита. Остаточне закріплення свободи транзиту відбулося лише після підписання Барселонської Конвенції про свободу транзиту 1921 р., ст. 3 якої забороняла оподаткування транзитних перевезень як транзитними, так і ввізними та вивізними митами [5]. Правила щодо тимчасового ввезення, причому лише для промислових зразків, були вперше запроваджені у Міжнародній конвенції щодо спрощення митних формальностей, яка була підписана у Женеві 2 листопада 1923 р. (ст.ст. 10, 16 та додаток до ст. 16) [6].

Виходячи з цього, можна говорити про два основних функціональних призначення митних режимів:

- формування системи звільнень від оподаткування та застосування нетарифних заходів за умов специфічного використання товарів;
- регламентація дій митної адміністрації та осіб, що переміщують товари через митний кордон, у питаннях митного оформлення, здійснення митного та інших видів державного контролю.

З цих позицій можна помітити певну непослідовність у визначенні митного режиму, що міститься у п. 25 ст. Митного кодексу України (далі — МКУ) [7], та характеризує його як «комплекс взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення». Адже «мета переміщення товарів через митний кордон» та «їх використання після митного оформлення» є одним і тим самим. І, насправді, громадяни та підприємства ввозять або вивозять товари саме з метою їх використання у певний спосіб. І саме цей, бажаний

спосіб використання, і є тим фактором, що тягне за собою процедуру оподаткування, нетарифне регулювання тощо.

При цьому, міжнародні стандарти в цій сфері, в першу чергу, правила спеціальних додатків до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, акцентують увагу саме на необхідності для країн-учасниць забезпечити повною мірою можливість реалізації декларантами своїх прав щодо переміщення товарів у відповідності до потрібного їм способу подальшого використання. Наприклад, п. 2 Розділу 2 Спеціального додатку В встановлює стандартне правило, згідно з яким, «реімпорт дозволяється навіть у тому випадку, якщо назад ввозиться тільки частина вивезених товарів», або п. 2. Розділу 1 Спеціального додатку D вказує, що «національне законодавство передбачає митні склади, доступні для будь-яких осіб, які мають право розпоряджатися товарами (відкриті митні склади)» [8]. В той же час, щодо безпосередньо процедур, як правило, вказується на те, що вони встановлюються національним законодавством. При цьому, такі процедури можуть істотно відрізнятися в різних країнах, про що буде сказано пізніше, але кінцеві результати їх реалізації будуть типовими.

Коли ми говоримо про обрання декларантом митного режиму, то, в першу чергу, це стосується вибору між переміщенням у звичайному порядку (з повним податковим навантаженням та застосуванням нетарифних заходів) та переміщенням із застосуванням податкових пільг. При цьому, відповідні пільги «обмінюються» на згоду декларанта щодо адміністративних обмежень використання товару, подання додаткових відомостей, перебування товару під митним контролем тощо. Отже умови спеціальних митних режимів є добровільними у тому аспекті, що декларант завжди має можливість відмовитися від них шляхом заміни такого режиму на інший.

В даному аспекті вся система митних режимів виконує узгоджувальну функцію. Адже правове регулювання в її рамках спрямоване як на забезпечення інтересів держави, так і на задоволення потреб учасників зовнішньоекономічних операцій. Як свого часу зазначав російський дослідник А. А. Шахмамєтьєв, митний режим виступає «свого роду узагальнюючою правовою характеристикою основних

типів митних ситуацій, які визначають конкретний порядок переміщення через митний кордон товару в залежності від його призначення (мети переміщення)...» [9, с. 18].

В більш загальному аспекті, система митних режимів виступає інструментом реалізації сучасних тенденцій поєднання в рамках адміністративного права імперативного та диспозитивного методів з метою максимального забезпечення прав та законних інтересів недержавних суб'єктів. Адже виникнення правовідносин щодо переміщення товару, визначення мети переміщення товару та, відповідно, конкретного змісту митних процедур щодо такого переміщення залежить від вільного волевиявлення особи, що здійснює таке переміщення. В цьому аспекті митні режими є близькими до процедури надання адміністративних послуг, адже публічно-розпорядча діяльність здійснюється за ініціативи недержавного суб'єкта (декларанта), а метою такої діяльності є створення умов для реалізації прав та інтересів такого суб'єкта. Особливістю диспозитивного правового регулювання в рамках митних режимів є те, що свобода вибору декларанта не є абсолютною, оскільки вона реалізується в рамках законодавчих приписів, що регламентують процедурну діяльність митних органів. Звідси і витікає обмеження вибору вичерпним набором моделей поведінки [10, с. 8].

Іншими словами, відповідні «режимні» норми потрібні, в першу чергу, для забезпечення діяльності митного органу, вказуючи йому, яким чином вести процедуру митного оформлення. І, система митних режимів, як набір типових моделей переміщення товарів через митний кордон, дозволяє узгодити свободу вибору декларанта (тобто диспозитивний метод правового регулювання) із обов'язком митного органу, як суб'єкта владних повноважень, згідно зі ст. 19 Конституції України «діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [11].

Таким чином, в даному аспекті ми все одно не оминемо давнього термінологічного питання: «митний режим» або «митна процедура» [12]. Тим більше, що у міжнародно-правових актах та законодавстві ЄС використовується саме термін «процедура». Як-от наприклад,

«Митна процедура — процедура, яка застосовується митницею до товарів, що підлягають митному контролю» [13].

Можна, звісно, послатися на те, що Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур [14] у англійському та французькому перекладах використовує відповідно терміни «*procedure*» та «*regime*» в якості синонімів. Але, при цьому, слід розуміти, що «режимний» підхід — це взагалі особливість французького адміністративного права, в якому він фактично заміняє поняття процедури. Наприклад, там існує поняття «установи, підпорядкованої режиму адміністративного права», тобто установи, яка «виконує завдання публічної служби» [15, с. 52]. І у функціональному аспекті відповідний «французький» режим представляє собою як раз порядок виконання суб'єктом владних повноважень своїх функцій. Та й, справедливості заради, слід сказати, що термін «режим» в Україні запозичили приблизно у 1994 р. не з французького, а з російського митного кодексу 1993 р. І, навіть, росіяни згодом термін «режим» прибрали, а ми залишили.

Питання, насправді, полягає в дещо іншій площині, і пов'язано із сучасною орієнтацією адміністративного права на забезпечення прав та законних інтересів недержавних суб'єктів у відносинах з державними органами, та необхідністю повернення митного законодавства в рамки загальних принципів адміністративного права.

І справа ось у чому. У нашому адміністративному праві процедура — це порядок вирішення індивідуальної справи — тобто послідовність дій суб'єкта владних повноважень, до якого звернулася фізична або юридична особа з метою реалізації свого права. А от режим — навпаки, як правило, це певна сукупність правил, яка тим або іншим чином обмежує звичайний порядок реалізації прав осіб (прикордонний режим, режим державної таємниці, режим надзвичайного стану тощо). Адже «головним у соціальному призначенні адміністративно-правових режимів є наявність елементів адміністративного примусу, обмежень та заборон, що урізують права громадян» [16, с. 29]. І у цьому аспекті «режимна» система погано узгоджується з сучасними принципами вільної торгівлі, адже вона відразу тягне за собою примари заборон та обмежень.

А от з позицій «процедурної» концепції все виглядає зовсім інакше. Наприклад, є імпорт або експорт як види господарської діяльності, у розумінні Закону України від 16.04.1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність» [17] та є процедури імпорту або експорту — як порядок вирішення митною адміністрацією індивідуальної справи щодо оформлення фактичного переміщення відповідних товарів через митний кордон. Іншими словами, ми маємо справу з особливим видом адміністративної процедури. Особі потрібно ввезти певний товар, законодавство їй дозволяє це зробити, і вона звертається до митниці з метою реалізації відповідного права. А митниця, в свою чергу, виконує певну послідовність дій щодо документального оформлення такого ввезення. Тобто, це та сама сервісна функція держави. Саме про це каже нам законодавство ЄС, як-от наприклад ст. 150 Митного кодексу Союзу (далі — МКС), що визначає вибір митної процедури, зазначаючи, що «декларант є вільним обрати митну процедуру під яку помістити товари, згідно умов для такої процедури» [18].

Крім того, саме за «процедурної» концепції отримує свій оригінальний зміст поняття митної декларації на бланку Єдиного адміністративного документу (далі — ЕАД) — Single administrative document (SAD), який «не є ексклюзивно митним документом», а є «заміною багатьом адміністративним формам» [19]. При цьому, ЕАД виконує подвійну функцію:

1) при його поданні — є заявою, яка ініціює початок адміністративної процедури, що підтверджується її реєстрацією підрозділом митного оформлення [20];

2) після завершення митного оформлення ЕАД набуває ознак адміністративного акту, адже є формою вираження рішення митного органу про випуск товару, визнання його митної вартості, класифікації, кількості тощо.

Ще одним аспектом даної проблематики є існуюча в Україні класифікація митних режимів (або процедур), яких, згідно зі ст. 70 МКУ, налічується чотирнадцять: імпорт; реімпорт; експорт; реекспорт; транзит; тимчасове ввезення; тимчасове вивезення; митний склад; вільна митна зона; безмитна торгівля; переробка на митній території; переробка за межами митної території; знищення або руйнування; відмова

на користь держави. Але, згідно з Додатком XV до Глави 5 Угоди про асоціацію України та ЄС щодо наближення митного законодавства, відповідні статті МКС, що регулюють питання митних процедур, внесені до переліку, що вимагає наближення українського законодавства до *acquis communautaire* [21].

Відповідно до класифікації п. 16 ст. 5 МКС, виділяється лише три типи митних процедур: випуск для вільного обігу, спеціальні процедури та експорт. Як ми бачимо, така класифікація найбільш точно відображає функціональне призначення цих процедур — оподаткування та застосування нетарифних заходів економічної політики. Відповідно до цього і виділено дві процедури, в яких тарифне та нетарифне регулювання застосовується у повній мірі — імпорт та експорт, а також «спеціальні процедури», які передбачають звільнення від такого регулювання за певних умов. При цьому, дана система митних процедур має цілий ряд особливостей.

Зокрема, слід зазначити, що МКС не виділяє як окрему процедуру реімпорту товарів, розглядаючи його як складову випуску для вільного обігу (ст. 201 МКС), що виступає підставою для звільнення від сплати імпортного мита (ст. 203 МКС «Товари, що повертаються»).

У питаннях вивезення товарів в МКС згадуються як експорт (ст. 269 МКС), так і реекспорт (ст. 270 МКС), але, за змістом відповідної Глави XVIII цього Кодексу «Вивезення товарів з митної території ЄС» це, скоріше, різновиди однієї процедури вивезення щодо товарів Союзу та товарів не-Союзу. Дана теза підтверджується і вищезгаданою класифікацією митних процедур відповідно до п. 16 ст. 5 МКС, що визначає єдину процедуру експорту. До того ж, в рамках Глави XVIII МКС розглядається і тимчасове вивезення, але, знову ж таки, не як митна процедура, а як випадок звільнення від сплати експортного мита (ст. 277 МКС «Звільнення від експортного мита для товарів Союзу, які тимчасово експортовані»).

До спеціальних процедур МКС (ст. 210) відносить такі, як:

- (а) транзит, що включає зовнішній та внутрішній транзит;
- (б) зберігання, яке включає митні склади та вільні зони;
- (с) специфічне використання, що включає тимчасове ввезення та кінцеве використання;

(d) переробку, що включає внутрішню (на митній території) та зовнішню (за межами митної території) переробку.

У даному переліку необхідно виділити процедуру кінцевого використання (*end-use procedure*), аналогу якої, не дивлячись на цілих чотирнадцять митних режимів, українське законодавство формально не визначає. Згідно зі ст. 254 МКС, відповідно до процедури кінцевого використання, товари можуть бути випущені для вільного обігу із звільненням від сплати мита або за зниженою ставкою мита, із розрахунку на їх особливе використання. Фактично, якщо порівнювати з нормами МКУ, митне законодавство ЄС в якості окремої процедури розглядає всі випадки імпорту із застосуванням податкових пільг на підставі цільового призначення товарів (як це в Україні передбачено ст. ст. 282 та 287 МКУ).

Такий підхід виглядає цілком логічним, адже випуск товарів при застосуванні податкових пільг не є повною мірою випуском для вільного обігу, оскільки для декларанта передбачає дотримання умов надання податкових пільг, а для органів ДФС — здійснення контрольних заходів за додержанням зазначених умов.

Тож, МКС (ч. 2 та 3 ст. 254) в рамках процедури кінцевого використання прямо передбачає можливість митної адміністрації встановлювати умови щодо попередньої авторизації, згідно з якими «товари вважатимуться використаними для цілей, встановлених для застосування звільнення від сплати мита або зменшеної ставки мита» та для того, «щоб уникнути зловживань, продовжувати митний нагляд на період, що не перевищує двох років після дати їх першого використання, для цілей, встановлених для застосування звільнення від сплати мита або зниженої ставки мита».

Нарешті, слід виділити ряд існуючих в Україні режимів (процедур), які взагалі не виділяються в якості окремих в рамках *acquis communautaire*. Так, зокрема, до Глави IV МКС «Товари, які ввозяться на митну територію ЄС» включено Розділ 4 «Утилізація товарів». До заходів з утилізації товарів входять: руйнування товарів (ст. 197 МКС), продаж товарів (ч. 1 ст. 198 МКС), відмова від товарів на користь держави (ст. 199 МКС). Але, що важливо, всі ці заходи не розглядаються в якості окремих процедур, радше в якості

юридичного факту, що є підставою для припинення або ініціювання митних процедур.

Така позиція відображена у нормах ч. 2 ст. 198 МКС, яка і регламентує обидва вищезазначені варіанти, встановлюючи, що:

— товари не-Союзу, які були залишені державі, вилучені або конфісковані, вважаються такими, що підлягають процедурі митного складування. Такі товари ставляться на облік утримувачем митного складу або, якщо вони знаходяться у митних органах, останніми;

— якщо товари, які підлягають знищенню або відмові на користь державі, арештовані або конфісковані, вже підпадають під дію митної декларації, записи повинні містити посилання на митну декларацію. Митні органи визнають цю митну декларацію недійсною.

При цьому, згідно з ч. 1 ст. 198 МКС, заходи щодо утилізації товарів застосовуються не за ініціативою декларанта, а за ініціативою митного органу у вичерпному переліку випадків.

Нарешті, МКС не виділяє митної процедури, аналогічної українському режиму «безмитна торгівля». При цьому, магазини *duty-free* розглядаються як окремий випадок застосування процедури митного складу, при якій дозволена роздрібна торгівля товарами, поміщеними у таку процедуру, з метою вивезення за межі митної території. Саме такий підхід є найбільш поширеним у сучасній практиці митного регулювання. Наприклад, згідно з законодавством США (§ 19.35 *US Code*) магазини *duty-free* класифікуються як «митний склад 9 типу» (*class 9 warehouse*) [22].

Таким чином, реалізація завдань щодо наближення митного законодавства України до митного *acquis communautaire*, вимагає як внесення змін до МКУ з метою встановлення гармонізованого терміну «митна процедура» замість теперішнього митного режиму, так і приведення системи таких митних процедур у відповідність до встановленої МКС 2013 р. Звісно, вирішення останнього завдання тягне необхідність реформування і діючих актів Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів та ДФС, якими регулюється порядок здійснення митного оформлення та встановлюються класифікатори митної інформації. Але, з огляду на євроінтеграційні завдання нашої держави, ми все одно рано чи пізно прийдемо до необхідності вирішення даного

комплексу питань. Тож має сенс вже сьогодні забезпечити розвиток митного законодавства у максимальній гармонізації із світовими та європейськими стандартами.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Кормич Б. А.* Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // *Lex Portus*. 2016. № 1. С. 51—63.
2. *Encyclopaedia Britannica* Dict. A.S.L.G.I. 11th Ed. Chisholm. 1910—1911—1922. 33 vols. Vol. 4. 1004 p. URL: <https://archive.org/stream/Encyclopaedia BritannicaDict.a.s.l.g.i.11thed.chisholm.1910-1911-1922.33vols/04.Encyc Brit.11th.1910.v.4.BIS-CAL.#page/n217/mode/2up>
3. *Asakura H.* World History of the Customs and Tariffs. — World Customs Organization, 2003. 306 p.
4. *Nicali A.* Customs History. A Historical Outlook on the Italian Customs Policy. / Ed. by G. Favale. 59 p. URL: https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/documents/20182/2394935/storiadogane_uk.pdf/26ebc323-eac9-4cd7-8fa7-621b7d2daeb8
5. *Convention and Statute on Freedom of Transit*. Barcelona, 20 April of 1921 // League of Nations Treaty Series. Vol. 7. P. 12—33.
6. *International Convention relating to the Simplification of Customs Formalities, and Protocol of Signature*. Geneva, 3 November 1923 // Australian Treaty Series. 1925. No. 14.
7. *Митний кодекс України, 2012* // Офіційний вісник України. 2012. № 32. Ст. 1175.
8. *Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур у редакції від 26 червня 1999 р.* // Офіційний вісник України. 2011. № 71, / № 18, 2011, ст. 727/. Ст. 2711.
9. *Шахматев А. А.* Таможенный режим по законодательству России и Франции: Сравнительное исследование на примере режима таможенного склада: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.14. — М., 2002. 26 с.
10. *Гречаний Д. М.* Правові основи застосування митного режиму тимчасового ввезення: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.07. — Київ, МАУП, 20 с.
11. *Конституція України, 1996* // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
12. *Кормич Б. А.* Митні режими як інститут митного права // Митна справа. 2013. № 6. С. 86—92.
13. *Glossary Of International Customs Terms*. D/2013/0448/20. — Brussels: World Customs Organization, 2013.

14. *Протокол* про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 26 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 43 / № 18, 2011, ст. 727 / . Ст. 2865.
15. *Брэбан Г.* Французское административное право: Пер. с фр./ Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. — М.: Прогресс, 1988. 488 с.
16. *Настюк В. Я., Белевцева В. В.* Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. — Харків: Право, 2009. 128 с.
17. *Про зовнішньоекономічну діяльність*: Закон України від 16.04.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.
18. *Regulation (EU) No 952/2013 of The European Parliament And of The Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code* // Official Journal of the European Union. 10.10.2013. L 269.
19. The single administrative document (SAD). Characteristics. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/sad-characteristics_en.pdf
20. *Про затвердження* Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа: наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 631 // Офіційний вісник України. 2012. № 64. Ст. 2627.
21. *Угода* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
22. § 19.35 *US Code*. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=3434bae86dee6528a7d3bfa443b5649b&mc=true&tpl=/ecfrbrowse/Title19/19cfr19_main_02.tpl

