РОЗДІЛ 6. ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

ФІСКАЛЬНА ФУНКЦІЯ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ВАЖЛИВИЙ СКЛАДНИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ЇЇ МЕХАНІЗМУ

FISCAL FUNCTION OF CUSTOMS POLICY AS AN IMPORTANT COMPONENT OF ENSURING THE EFFICIENCY OF ITS MECHANISM FORMATION

У статті розглянуто сутність та функціональні особливості вітчизняної митної політики. У цьому контексті автором наголошено, що глибокі за своїм змістом політичні, економічні й соціальні процеси, які відбуваються сьогодні в Україні, визначили серйозні зміни в усвідомленні ролі та значення митної політики держави. Досліджено, що на сучасному етапі розвитку національної економіки митна політика як невід'ємна складова частина державної політики має яскраво виражений фінансовий характер. Акцентовано, що таке визначення пріоритетів насамперед викликано проблемою гострого дефіциту бюджетних коштів, що ускладнюється проблемами ухилення від сплати податкових платежів, значним зовнішнім боргом та станом забезпечення соціальних гарантій населення держави. Як висновок зазначено, що основою трансформації митної справи в Україні має стати перехід від митної служби як виключно фінансового органу, що забезпечує більшу частину податкових надходжень державного бюджету, до контролюючого органу, основною метою якого є забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи.

Ключові слова: зовнішньоекономічна політика, експортно-імпорتنі операції, митне оподаткування, митні платежі, митно-податкові пільги, митно-тарифне регулювання.

В статье рассмотрены сущность и функциональные особенности отечественной

таможенной политики. В этом контексте автором отмечено, что глубокие по своему содержанию политические, экономические и социальные процессы, которые происходят сегодня в Украине, определили серьезные изменения в осознании роли и значения таможенной политики государства. Доказано, что на современном этапе развития национальной экономики таможенная политика как неотъемлемая составляющая часть государственной политики имеет ярко выраженный финансовый характер. Акцентировано, что такое определение приоритетов, прежде всего, вызвано проблемой острого дефицита бюджетных средств, осложняется проблемами уклонения от уплаты налоговых платежей, значительным внешним долгом и состоянием обеспечения социальных гарантий населения государства. В качестве выводов указано, что основой трансформации таможенного дела в Украине должен стать переход от таможенной службы как исключительно финансового органа, обеспечивающего большую часть налоговых поступлений государственного бюджета, в контролирующий орган, основной целью которого является обеспечение соблюдения законодательства Украины по вопросам таможенного дела.

Ключевые слова: внешнеэкономическая политика, экспортно-импортные операции, таможенное налогообложение, таможенные платежи, таможенно-тарифное регулирование.

УДК 339.544

DOI: <https://doi.org/10.32843/infrastuct53-21>

Бугель Ю.В.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фундаментальних
та спеціальних дисциплін
Західноукраїнський національний
університет

Buhel Yuliia

West Ukrainian National University

The article considers the essence of customs policy as a set of measures taken to ensure the most effective use of instruments of customs control and customs regulation of foreign economic activity, aimed at maintaining a positive trade balance of the country and the development of the national economy. It is noted that the state's customs policy is designed to promote the country's economic security, which will guarantee a sufficient level of socio-economic and defense existence, as well as the political independence of its economic interests in relation to possible external and internal threats and influences. In this context, the author emphasizes that the profound political, economic and social processes taking place in Ukraine today have determined serious changes in the understanding of the role and importance of the state's customs policy. It is studied that at the present stage of development of the national economy, customs policy as an integral part of public policy has a pronounced fiscal nature. Accordingly, it is emphasized that this definition of priorities is primarily caused by the problem of acute budget deficit, which is complicated by the problems of tax evasion, significant external debt and the state of social guarantees of the state. As conclusions, it is stated that the basis for the transformation of customs in Ukraine should be the transition from the customs service as an exclusively fiscal body that provides most of the tax revenues of the state budget to the controlling body, whose main purpose is to ensure compliance with Ukrainian legislation on customs. At the same time, it was emphasized that the role of control in modern conditions will be not only in a comprehensive assessment of the sphere of taxation of foreign economic activity, but also in identifying additional sources of filling the budget through effective management decisions. However, it is emphasized that the fiscal orientation of the customs service of Ukraine today is primarily due to the state of our economy. Therefore, fundamental changes in the conduct of customs affairs of Ukraine and its tasks are possible only with a corresponding change in the economic situation in the country.

Key words: foreign economic policy, export-import operations, customs taxation, customs payments, customs and tax benefits, customs and tariff regulation.

Постановка проблеми. Головним інструментом державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є митна політика держави. Значні за своїм змістом соціально-економічні та політичні події, які відбуваються сьогодні в Україні,

визначають суттєві зміни у розумінні ролі та значимості даної сфери діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розроблення теоретичних та методичних питань регулювання зовнішньої

торгівлі та реалізації митної політики України зробили такі відомі вчені-економісти, як І. Бережнюк, І. Бураковський, О. Гребельник, О. Довгаль, Т. Ліпихінаї, Т. Мельник, П. Пашко, Д. Приймаченко, С. Терещенко, Т. Циганкова та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Митна політика є системою принципів та напрямів діяльності держави стосовно забезпечення своїх економічних інтересів, що здійснюються з використанням інструментів митного контролю та митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності з урахуванням необхідності збалансованості державних інтересів з інтересами інших країн, учасників міжнародних торговельних відношень та гармонійного поєднання взаємин із глобальною торговельною системою. Визначення основних завдань митної політики дає змогу сформулювати перелік її основних функцій, а саме: фіскальна; економіко-регуляторна; захисна; контрольно-організаційна; інформаційно-статистична; міжнародно-політична [6; 7].

Варто зазначити, що на сучасному етапі митна політика, будучи невід'ємним складником державної політики, має яскраво виражений фіскальний характер. Фіскальна спрямованість митної політики зумовлена насамперед проблемою гострого дефіциту бюджетних коштів, що супроводжується проблемами ухилення від сплати податків, значним зовнішнім боргом та станом забезпечення соціальних гарантій населення держави у цілому. Як свідчать підсумки роботи митних органів України за останні роки, ними до державного бюджету було спрямовано надходжень податків на суму, що становить майже половину доходів державного бюджету [3, с. 172].

Характерною функціональною особливістю вітчизняної митної політики на сучасному етапі є домінування її бюджетоутворюючої функції, оскільки саме Державна митна служба України відіграє провідну роль у забезпеченні бюджетних надходжень. А отже, саме фіскальна функція

є ключовою, оскільки від її виконання залежать показники ефективності діяльності митних органів [7]. За статистичними даними, митниці Державної митної служби України впродовж 2015–2019 рр. виконували цю функцію в повному обсязі, незважаючи на економічну і політичну ситуацію в країні (рис. 1).

Із рис. 1 бачимо, що митні надходження формують лівову частку податкових надходжень, зокрема їх динаміка за звітний період збільшилася на 169,9 млрд грн, або на 83,5%. У зв'язку із цим на митні органи покладається обов'язок щодо виконання фіскальної функції, реалізуючи яку митні органи повинні забезпечити виконання індикативних показників, установлених Міністерством фінансів України, зокрема шляхом використання внутрішніх баз цінової інформації, митних оформлень, витребування додаткових документів, автоматизованої системи управління ризиками тощо [6, с. 18]. Фіскальна функція залишається однією з найважливіших, а результати діяльності митниць оцінюються передусім за критерієм суми коштів, перерахованих до державного бюджету [3, с. 172]. Оскільки Державна митна служба забезпечує найбільшу частину доходів зведеного бюджету України, то одне з її основних завдань сьогодні полягає у безумовному забезпеченні виконання індикативних показників наповнення бюджету [3, с. 175].

Аналізуючи динаміку надходжень митних платежів та їхніх складників до державного бюджету України в 2007–2019 рр. (рис. 2), спостерігаємо загальний позитивний тренд усіх показників. Водночас крива надходжень ПДВ із увезених товарів на митну територію України повністю повторює динаміку кривої надходжень митних платежів.

Як бачимо, середньорічні темпи приросту надходжень митних платежів та ПДВ із увезених товарів, що становили 17,57% та 17,72% відповідно, підтверджують синхронність динаміки даних показників.

Рис. 1. Аналіз податкових і митних надходжень до державного бюджету України, 2015–2019 рр., млрд грн

Джерело: складено автором на основі [5]

Рис. 2. Динаміка надходжень митних платежів до державного бюджету України та їхніх складників у 2007–2019 рр. (млн грн)

Джерело: побудовано за даними [5]

Динаміка надходжень акцизного податку з увезених товарів на митну територію України та мита менш синхронні з динамікою митних платежів та ПДВ із увезених товарів (рис. 3). Визначена асинхронність динаміки надходжень елементів митних платежів пояснюється тим фактом, що обсяги ПДВ із увезених товарів повністю залежать від сум, що прописані в контрактах поставок, укладених суб'єктами ЗЕД, а тому повністю співпадають із динамікою загальних надходжень митних платежів, обсяги надходжень мита залежать від ставок мита згідно з Митним тарифом (середня ставка мита, згідно з Митним тарифом, постійно знижувалася за досліджуваний період), а обсяги надходжень АП із увезених товарів залежать від бази оподаткування АП та його ставок (за досліджуваний період здійснювалося постійне збільшення ставок акцизу). У цілому, як видно з рис. 2, тенденція надходжень до державного бюджету України митних платежів та їхніх складників у 2007–2019 рр. загалом позитивна, окрім спаду в 2009 та 2013 рр. Це було спричинене спадом обсягів зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів через світову фінансову кризу 2007–2008 рр. та політичну кризу в Україні 2013–2014 рр.

Отже, аналізуючи структуру платежів, справляння яких забезпечене державними митними органами, слід зазначити, що найбільшу частку в надходженні митних платежів займає податок на додану вартість із увезених на митну територію товарів, який у середньому становить 72% (рис. 3).

Як бачимо з рис. 3, упродовж досліджуваного періоду надходження податку на додану вартість

до державного бюджету України з увезених товарів показували тенденцію зростання.

Варто зазначити, що одним із чинників, який вплинув на збільшення надходження податку на додану вартість у період 2015–2019 рр., є запровадження системи електронного адміністрування ПДВ з 1 липня 2015 р., яка дала змогу виключити махінації з ПДВ та, своєю чергою, збільшити надходження податку до бюджету [5].

Другу сходинку посідає акцизний податок із увезених на митну територію України підакцизних товарів, частка якого – приблизно 13%. Платежі акцизного податку протягом досліджуваного періоду також показали тенденцію до зростання. Потрібно відзначити, що впродовж досліджуваного періоду на зростання надходження акцизного податку вплинула низка чинників, серед яких – підвищення ставок податку (на бензин та дизпаливо на 2%; на транспортні засоби – від 0,4% до 33%, запровадження акцизного податку на вантажні автомобілі та автобуси, зростання середньорічного курсу гривні до євро (ставки акцизного податку на окремі види підакцизної продукції визначені в євро)), а також збільшення обсягів імпорту деяких підакцизних товарів [5].

Третє місце за надходженнями належить увізному миту, яке з 2015 р. демонструє спадну динаміку та становить 8%. Стосовно незначних показників увізного і вивізного мита, то причинами цього є зміна імпоротної структури та падіння цін на міжнародних ринках, що призвело до зниження рівня обсягу оподаткування імпортних операцій на 20% [5]. Щодо платежів увізного мита, то період

Рис. 3. Динаміка структури митних платежів, 2015–2019 рр., %

Джерело: складено автором за даними [5]

2015–2019 рр. характеризується зменшенням також і надходжень даних платежів до державного бюджету. Варто зазначити, що поясненням даної тенденції є відміна з 01.01.2016 додаткового імпортного збору.

У цілому варто зазначити, що станом на 2019 р. обсяг надходжень до держбюджету платежів, які адмініструють митні органи, становив 373,3 млрд грн, що на 3,1 млрд більше, ніж аналогічний показник 2018 р.

На основі показників загальних надходжень до державного бюджету України й окремо надходжень від митних платежів розраховується частка митних платежів у державному бюджеті України, або, за твердженням В. Літовченко [3, с. 172], фіскальний потенціал. Як свідчать дані, саме митні платежі є основою наповнення державного бюджету України. Проведений аналіз показує, що за досліджуваний період частка митних платежів, що адмініструються митними органами України, загалом у податкових надходженнях державного бюджету України не була нижчою за 44%.

Звичайно, можна вести мову про центральну роль митних платежів у наповненні бюджету України як вагомий важіль перерозподілу ВВП країни, однак варто зазначити, що бюджет України є катастрофічно кризовим з огляду на дохідну базу.

За рекомендаціями Всесвітньої митної організації частка митних платежів у податкових надходженнях бюджету країни не має перевищувати 5–10% для безризикового функціонування

державних фінансів. Бюджетом середнього ризику є той бюджет, частка митних платежів у податкових надходженнях якого знаходиться в діапазоні від 10% до 18%. Що ж сказати про державний бюджет України, частка митних платежів в якому щороку перевищує 40%, а рекомендовані 5–10% забезпечує одна Київська міська митниця, митні платежі в якому є основою дохідної бази.

На підтвердження вищевикладеного стосовно кризовості державного бюджету України розглянемо динаміку надходжень митних платежів, розрахованих у доларах США (рис. 4).

Аналізуючи динаміку надходжень митних платежів, розраховану в доларах США, відзначаємо їх кореляцію з політичними циклами держави та повну залежність від світових кризових явищ. Загальна динаміка має низхідний характер, а позитивні значення, розраховані в національній валюті, пояснюються виключно девальвацією гривні.

Кризовий рівень митних платежів у податкових надходженнях державного бюджету України та виняткова фіскальна орієнтація митних органів зайвий раз свідчать про необхідність переорієнтації митної справи в Україні на контрольну та регульовальну функції, про що у своєму дослідженні зауважує В. Суворов [8, с. 60].

Аналіз загальних надходжень митних платежів до державного бюджету України як загального фіскального митного ефекту надає змогу констатувати їхню роль у наповненні бюджету, зокрема

Рис. 4. Динаміка надходжень митних платежів до державного бюджету України в 2007–2019 рр.

Джерело: побудовано за даними [5]

повну залежність від таких надходжень, аналізувати загальну активність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а також динаміку обсягів міжнародної торгівлі.

Динаміка надходжень митних платежів не дає змоги деталізовано аналізувати стан розвитку окремих галузей промисловості, виокремити часткові зовнішні та внутрішні фінансові ефекти, що слугуватимуть індикаторами для прийняття ефективних управлінських рішень.

Разом із тим варто зазначити, що, незважаючи на значний обсяг митних надходжень до державної скарбниці, негативний вплив на динаміку митних надходжень спричинила нинішня ситуація в Україні, зокрема анексія АР Крим, що призвела до втрати державної казни понад 3 млрд грн, а військові дії на Донбасі зменшили рівень митних надходжень приблизно на 4 млрд грн. Також неминучою є економічна криза, зумовлена пандемією COVID-19, наслідки якої будуть відчутні ще десятиліття. Разом із цим не менш важливим аспектом є визначення додаткових резервів наповнення бюджету. У діяльності митних органів основними такими резервами є:

- достовірність декларування товарів та їх правильна класифікація;
- посилений контроль над наданням податкових пільг, їх цільовим використанням;
- посилений контроль над оформленням товарів, на які встановлено нульову ставку ввізного мита;
- правильність визначення країни походження товарів.

Ураховуючи, той факт, що базою нарахування митних платежів є митна вартість товарів, виражена в національній грошовій одиниці, у нашому разі гривні, то ситуація, за якої відбувається зростання надходження митних платежів до державного

бюджету на тлі падіння показників зовнішньоекономічної діяльності пояснюється девальвацією національної валюти до інших валют.

Знецінення гривні відносно світових валют призводить до збільшення величини бази нарахування митних платежів, що, як наслідок, призводить до збільшення надходження митних платежів до державного бюджету України.

Головним джерелом додаткових надходжень до бюджету є коригування митної вартості що, представлено на рис. 5. Основними бюджетотворюючими сегментами товарів у зростанні додаткових надходжень до державного бюджету є надходження від коригування митної вартості товарів:

- машини, устаткування та транспорт (84–90 групи за УКТ ЗЕД) – 46,5% додаткових нарахувань;
- продукція хімічної промисловості, каучуку (28–40 групи за УКТ ЗЕД) – 12,7%;
- паливо-енергетичні товари (27 група за УКТ ЗЕД) – 6,1%;
- продовольчі товари та с/г продукція (1–24 групи за УКТ ЗЕД) – 19,2%.

У цілому за рахунок коригування митної вартості зазначених товарів у 2019 р. забезпечено близько 94,5% додаткових надходжень до державного бюджету [5].

Динаміку надходжень митних платежів від контролю правильності визначення країни походження товарів зображено на рис. 6.

Щодо динаміки таких надходжень, то за період 2013–2019 рр. цей показник коливався у середньому на рівні 85,2 млн грн за винятком 2014 р., коли величина додаткових надходжень від контролю над визначенням країни походження товару становила 70,1 млн грн.

За 2019 р. додаткові надходження від контролю над правильністю визначення країни походження

товарів становили 180,2 млн грн, що на 98,9% більше, ніж за 2018 р.

Статистика надходжень до державного бюджету України від здійснення контролю правильності класифікації товарів за 2016–2019 рр. свідчить про їх незначний фіскальний ефект (рис. 7).

А саме величина надходжень від здійснення контролю правильності класифікації товарів у загальному обсязі митних платежів перебуває в діапазоні від 229,3 млн грн (2017 р.) до 270,0 млн грн (2019 р.). Це означає, що надходження від виявлення порушень правил класифікації не відіграють суттєвої ролі у поповненні державного бюджету, а їх забезпечення не є пріоритетом держави у контексті запровадження та дотримання універсальної товарної номенклатури.

Також зменшення надходжень до державного бюджету від здійснення контролю правильності класифікації товарів може розглядатися як непряме свідчення збільшення якості дотримання міжнародної товарної номенклатури. Ключовим позитивним ефектом від стандартизації товарів ЗЕД є об'єктивізація митних стягнень, що вирівнює умови міжнародної торгівлі для її учасників та сприяє захисту національних товаровиробників від недобросовісної конкуренції.

У цілому слід зазначити, що в умовах економічної кризи та зниження обсягів товарообігу посилений контроль останніх є рушійним інструментом державного регулювання зовнішньої торгівлі та ефективним методом оптимізації захисної та регуляторної функцій митних органів, до того ж є одним із джерел наповнення державного бюджету. Так, за результатами проведеного аналізу визначено, що

■ сума додаткових надходжень від коригування митної вартості

Рис. 5. Додаткові надходження митних платежів від коригування митної вартості у 2013–2019 рр., млн грн

Джерело: побудовано автором на основі [5]

загальна сума донарахувань митними органами за 2019 р. становить 3038 млн грн. За видами порушень найбільшу питому вагу займають надходження від коригування митної вартості – 94,5%, контроль класифікації товарів – 0,3% та контроль визначення країни походження – 5,8%.

Висновки з проведеного дослідження. Зважаючи на вищенаведені аргументи та логічні припущення, можна констатувати, що перехід від митної служби як виключно фіскального органу, що забезпечує більшу частину податкових надходжень державного бюджету, до контролюючого органу, основною метою якого є забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи, має стати основою трансформації митної справи України. Проте роль контролю в сучасних умовах полягатиме не лише в комплексній оцінці сфери оподаткування зовнішньоекономічної діяльності, а й у виявленні додаткових джерел наповнення бюджету за рахунок прийняття

Рис. 6. Додаткові надходження митних платежів від контролю над визначенням країни походження товару в 2013–2019 рр., млн грн

Джерело: побудовано автором на основі [5]

Рис. 7. Динаміка надходжень від здійснення контролю правильності класифікації товарів, млн грн

Джерело: побудовано автором на основі [5]

ефективних управлінських рішень. Важливо зазначити, що фіскальна спрямованість діяльності митної служби України сьогодні зумовлена передусім станом економіки нашої держави, тому принципів зміни у провадженні митної справи України та її завдань можливі лише за відповідної зміни економічного становища в країні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Богацька Н.М. Аналіз розвитку зовнішньоторговельної діяльності України та можливості її покращення. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип. 18. С. 24–27.
2. Десятнюк О.М. Новітня парадигма реалізації митного контролю в умовах спрощення митних процедур. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_3_4 (дата звернення: 10.03.2021).
3. Літовченко В.Б. Фіскальна функція у сфері митної діяльності та її місце в процесі реалізації державної політики у сфері митної справи. *Вісник АМСУ. Серія «Право»*. 2014. № 2(13). С. 171–175.
4. Офіційні дані Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 12.03.2021).
5. Офіційні дані Державної фіскальної служби України. URL: <http://minrd.gov.ua/> (дата звернення: 12.03.2021).
6. Пашко П. В. Функції митної політики. *Вісник АМСУ*. 2009, № 1(41). С. 16–22.
7. Стеценко О.М. Основні аспекти розвитку митної політики України. *Агросвіт*. 2012. № 20. С. 20–22.
8. Суворов В. Оцінка ефективності фіскальної функції митних органів. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 3. С. 57–69.
9. Терещенко С. Митний контроль. Алгоритм аналізу факторів ризику під час митного контролю. Основні методи шахрайства під час транзиту. *Вісник Академії митної служби України*. 2000. № 3. С. 3–13.

REFERENCES:

1. Bohatska N.M. (2017) Analiz rozvytku zovnishno-torhovelnoi diialnosti Ukrainy ta mozhlyvosti yii pokrashchennia [Analysis of the development of Ukraine's foreign trade activities and opportunities for its improvement]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*, vol. 18, pp. 24–27.
2. Desiatniuk O.M. (2015) Novitnia paradyhma realizatsii mytnoho kontroliu v umovakh sproshchennia mynykh protsedur [The latest paradigm of customs control in terms of simplification of customs procedures]. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_3_4 (accessed 10 March 2021).
3. Litovchenko V.B. (2014) Fiskalna funktsiia u sferi mytnoi diialnosti ta yii mistse v protsesi realizatsii derzhavnoi polityky u sferi mytnoi spravy [Fiscal function in the field of customs and its place in the implementation of state policy in the field of customs]. *Visnyk AMSU. Ser. Pravo*, vol. 2 (13), pp. 171–175.
4. Ofitsiini dani Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. Available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (accessed 12 March 2021).
5. Ofitsiini dani Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy. Available at: <http://minrd.gov.ua> (accessed 12 March 2021).
6. Pashko P. V. (2009) Funktsii mytnoi polityky [Functions of customs policy]. *Visnyk AMSU*, vol. 1(41), pp. 16–22.
7. Stetsenko O. M. (2012) Osnovni aspekty rozvytku mytnoi polityky Ukrainy [The main aspects of the development of customs policy of Ukraine]. *Ahrosvit*, vol. 20, pp. 20–22.
8. Suvorov V. (2011) Otsinka efektyvnosti fiskalnoi funktsii mynykh orhaniv [Evaluation of the effectiveness of the fiscal function of customs authorities]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*, vol. 3, pp. 57–69.
9. Tereshchenko S. (2000) Mytnyi kontrol. Alhorytm analizu faktoriv ryzyku pid chas mytnoho kontroliu. Osnovni metody shakhraystva pid chas tranzytu [Algorithm for analysis of risk factors during customs control. Basic methods of fraud during transit]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*, vol. 3, pp. 3–13.