

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА, МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН, БЕЗПЕКИ ТА ГЛОБАЛІСТИКИ

УДК 351.713.001.73

Кормич Б. А., НУ «ОЮА»

ЕВОЛЮЦІЯ РЕЖИМУ НАЙБІЛЬШОГО СПРИЯННЯ У МИТНОМУ РЕГУЛЮВАННІ

В статті розглядаються основні етапи розвитку режиму найбільшого сприяння, зміни його функцій та завдань в контексті трансформації державної політики в сфері митного регулювання. Аналізується вплив даного режиму на порядок доступу на внутрішні ринки.

Така категорія, як режим найбільшого сприяння цілком слушно вважається однією з ключових у міжнародному співробітництві з митних питань. Адже саме включення до міжнародних договорів положень щодо режиму найбільшого сприяння стало відправним пунктом у формуванні окремого напрямку міждержавного співробітництва, що охоплював питання торгівлі та митного регулювання. Але насправді, значення режиму найбільшого сприяння для формування митного права та митної справи є набагато більш значимим, і охоплює не лише міжнародну, але й національну їх складові. Положення щодо режиму найбільшого сприяння справили вплив на багато інститутів національного митного законодавства окремих держав, зокрема в тому, що стосується визначення країни походження, структури митних тарифів, митного оформлення товарів тощо.

Різні аспекти режиму найбільшого сприяння у зовнішньоекономічній діяльності неодноразово ставали предметом досліджень

зарубіжних та вітчизняних фахівців в галузі міжнародного та митного права, серед яких Є. В. Додін, С. В. Ківалов, І. М. Кулішер, М. Требілкок, Р. Хоуз та багато інших.

Але, як правило, основна увага приділялася суто міжнародно-правовим аспектам реалізації даного режиму, в рамках же даної статті ми розглянемо розвиток даного режиму в контексті формування державної політики в галузі митного регулювання в цілому.

Питання митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності у всі часи базувалися на взаємодії національних правил, визначених внутрішнім законодавством країни та міжнародних зобов'язань, встановлених відповідними міжнародно-правовими актами. Через цю взаємодію і забезпечується відповідний баланс між національними інтересами в митній сфері та відповідними узгодженими поступками іншим країнам – торговельним партнерам. А оскільки мова йде про баланс інтересів, то безумовно, ця категорія вже в більшій мірі носить не лише правовий, а й політичний характер, що і відображається у законодавчому визначенні даного напрямку державної діяльності, який у різні часи, та в різних нормативно-правових актах носив назви зовнішньоекономічна політика, митна політики, державна політика у сфері державної митної справи тощо.

Стаття 5 нового Митного кодексу України (МКУ) визначає державну політику у сфері державної митної справи як систему цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету [1].

Норми цієї ж статті визначають чотири основні напрями реалізації державної політики в сфері митної справи, до яких відносяться:

- механізми тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- участь у митних союзах, зонах вільної торгівлі та міжнародних договорах (конвенціях) з митних питань;
- встановлення порядку переміщення товарів через митний кордон України та здійснення їх митного контролю;
- законодавство України з питань державної митної справи.

Два з цих напрямків як раз і стосуються розвитку міжнародно-правової та національної складової митного законодавства, а інші два – фактично представляють собою конкретні правила, що базуються на відповідному законодавстві.

Така юридична конструкція, як режим найбільшого сприяння, є найбільш характерним віддзеркаленням взаємодії між міжнародними та національними правовими нормами у митному регулюванні. Згідно нормам ст. 7 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», режим найбільшого сприяння представляє собою певний «обсяг прав, преференцій та пільг щодо мит, податків та зборів, якими користується та/або буде користуватися іноземний суб'єкт господарської діяльності будь-якої іншої держави, якій надано згаданий режим» [2]. Цей режим найбільшого сприяння надається на основі взаємної угоди суб'єктам господарської діяльності інших держав згідно з відповідними договорами України та застосовується у сфері зовнішньої торгівлі.

Дане положення відповідає тлумаченню загального безумовного режиму найбільшого сприяння, встановленого ст. 1 Генеральної угоди з тарифів та торгівлі, яке України сприйняла, як член СОТ. Але, як відомо, до загального визнання сучасної форми режиму найбільшого сприяння, цей режим зазнав низки трансформацій протягом всієї історії свого існування. Крім того, існують певні протиріччя і у визначенні приблизної дати виникнення відповідної юридичної конструкції. Щонайменше, в різних джерелах називають кінець XVII, початок та середину XIX століть.

Але існують свідчення, що прообраз режиму найбільшого сприяння виник ще у XI ст. У 1055 році, імператор Священної Римської Імперії Генріх III своїм указом надав місту Мантуа «всі митні привілеї, що надаються будь-якому іншому місту». Саме це стало першим з основних шести етапів становлення інституту найбільшого сприяння у регулюванні зовнішньої торгівлі [3, 49]. Серед характерних ознак даної форми режиму найбільшого сприяння є її односторонній, не-взаємний характер, коли пільги та переваги надавалися без отримання аналогічних переваг від інших держав. Такий вид режиму може встановлюватися як внутрішнім законом держави, так і включатися до міжнародно-правової угоди.

Слід зазначити, що односторонній режим найбільшого сприяння не зник з розвитком митних відносин. Так, на рівні автономних заходів, він трансформувався у преференції які надаються країнам, що розвиваються, які мають обидві ознаки подібного тлумачення даного режиму: односторонній характер та встановлення внутрішнім законодавством держави, що його надає. На міжнародному рівні останнім випадком встановлення одностороннього режиму найбільшого сприяння були Паризькі мирні угоди, підписані 10 лютого 1947 р., в яких Італія, Румунія, Угорщина, Болгарія та Фінляндія, поміж іншого, надавали на певний час без взаємності державам-переможцям

у II Світовій війні повний та безумовний режим найбільшого сприяння та національний режим. Це було однією з умов відновлення суверенітету цих держав та набуття ними членства в ООН.

Принцип взаємності у застосуванні режиму найбільшого сприяння починає широко застосовуватися у XVIII ст., що було пов'язано з поширенням між європейськими країнами угод про торгівлю та навігацію. В свою чергу таке зростання міждержавного співробітництва було обумовлено істотними змінами в економічній політиці, коли на зміну політиці меркантилізму, основною ідеєю якої було застосування жорстких протекціоністських засобів починають приходити ідеї вільної торгівлі та міжнародного розподілу праці, які популяризувалися в роботах видатних економістів XVIII ст. Адама Сміта та Девіда Хума.

Саме у XVIII ст. виникає і сам термін «режим найбільшого сприяння», який запроваджується у міжнародні угоди. Так, ст. III Угоди Про торгівлю та мореплавство між Великою Британією та Росією 1766 р., зокрема, передбачала, що «моряки, пасажери та судна, як Британські так і Російські (в тому числі, якщо серед їх екіпажів будуть знаходитися суб'єкти інших націй) будуть отримувати режим найбільшого сприяння» [4].

Характерною особливістю інституту режиму найбільшого сприяння цього періоду є застосування принципу взаємності на двосторонній основі, коли кожна держава надавала іншій набір пільг та поступок, еквівалентний тому що отримувала. Наприклад, вище згадана Угода 1766 р. у ст. IV містила положення, що з метою забезпечення рівності між російськими та британськими торговцями, російські піддані повинні сплачувати при експорті товарів такі ж самі мита, які платять британські піддані при експорті аналогічних товарів з портів Росії.

Але, одночасно з цим, почали застосовуватися і елементи безумовного режиму найбільшого за якого пільга надана будь-якій третій стороні автоматично розповсюджувалася на всі країни, з якими було укладено угоди, що передбачають подібний режим. В тій же самій ст. IV Угоди 1766 р. встановлювалася свобода торгівлі, яка означала можливість ввезення всіх типів товарів, переміщення яких не заборонено, у всі провінції «де свобода торгівлі дозволена суб'єктам будь-якої іншої країни».

Ще однією особливістю режиму найбільшого сприяння того часу було те, що його отримували фізичні особи-громадяни, або судна під прапором певної країни. В той же час походження товарів (факт їх виробництва чи отримання в конкретній країні) мало другорядне значення.

Наступний, третій етап, характеризується домінуванням у міжнародних угодах так званого «умовного режиму найбільшого сприяння» та охоплює період з кінця XVIII ст. по 1860 рр. Виникнення подібного тлумачення режиму найбільшого сприяння було пов'язано із початком активної зовнішньополітичної діяльності Сполучених Штатів Америки, які на той час щойно проголосили незалежність. Згідно із тогочасним американським поглядом на проблему гарантування однакових пільг та привілеїв, як для держав, що надали аналогічні зустрічні поступки, так і для тих, що на надають жодної компенсації у відповідь порушувало принцип рівності привілеїв щодо доступу на ринки, який і повинен був бути гарантований через механізм найбільшого сприяння.

Однією з перших угод, що містила положення щодо умовного режиму найбільшого сприяння стала Угода про дружбу та торгівлю між США та Францією 1778 р. Згідно ст. 2 даної Угоди Франція та США домовлялися «не гарантувати жодного особливої пільги іншим країнам щодо торгівлі та мореплавства, яка не негайно не стане доступною іншій стороні, яка отримає таку ж саму пільгу вільно, якщо поступка була надана безкоштовно, або після надання аналогічної компенсації, якщо поступка була умовною» [5].

Таким чином, особливість подібного тлумачення полягала в тому, що будь-які нові митні пільги та преференції надані державою А державі Б будуть розповсюджуватися на всі інші держави, з якими державою А укладено угоду про режим найбільшого сприяння не автоматично, а лише за умови надання ними пільг еквівалентних тим, що надаються державі А державою Б. Тобто пільги надаються не автоматично (безумовно), а під певною умовою. Практично всі торговельні угоди США XIX ст. містили положення щодо умовного режиму найбільшого сприяння. Але в практиці європейських країн такий підхід застосовувався лише вельми обмежений проміжок часу.

Важливою датою у розвитку режиму найбільшого сприяння став 1860 р., коли відбулося підписання торговельної угоди між Францією та Великобританією, відомої як Угода Гобдена – Шевальє (*Gobden – Chevalier Treaty*). Ця угода увібрала в себе основні ідеї політики вільної торгівлі, такі як рівність у доступу на ринки, свобода транзиту, сприяння розвитку торгівлі, тощо. Основним механізмом реалізації зазначених принципів визнається безумовний режим найбільшого сприяння, який стає центральним елементом міждержавного співробітництва в митній сфері. Саме ж юридична конструкція, запроваджена Франко-Британською угодою 1860 р. стає стандартною для двосторонніх міжнародних договорів.

Але період поширення принципів вільної торгівлі в тогочасній митній політиці виявився досить нетривалим. Наприкінці 70-х рр. XIX ст. економіка більшості країн Європу зазнала суттєвої рецесії, пов'язаної з надвиробництвом та істотним зростанням конкуренції на ринку промислових товарів. Відповідно, більшість держав намагалися вирішити ці проблеми за рахунок протекціоністської політики. У 1879 р. Німеччина, а згодом і інші європейські країни фактично відмовилися від принципів вільної торгівлі, суттєво збільшивши ставки ввізних мит. І лише Велика Британія продовжувала формально застосовувати режим найбільшого сприяння у регулювання зовнішньої торгівлі. Так, наприклад, положення про безумовний режим найбільшого сприяння містилося в Угоді про торгівлю та мореплавство між Великою Британією та Японією 1894 р. Згідно ст. XV цієї угоди Договірні сторони погоджувалися з тим, що «у всьому що стосується торгівлі та мореплавства, будь який привілей, перевага або імунітет який Договірна сторона надала, або може надати в майбутньому уряду, суднам, суб'єктам або громадянам будь-якої іншої держави, буде поширено невідкладно та безумовно на уряд, судна, суб'єктів або громадян іншої Договірної Сторони, вони мають намір щоб торгівля та мореплавство кожної держави з іншою були побудовані у всіх відношеннях на основі найбільшого сприяння» [6].

Спроба повернення до принципів вільної торгівлі мала місце вже після I Світової Війни, і багато в чому була пов'язана із діяльністю Ліги Націй, яка орієнтувала країни-члени на поглиблення співробітництва в митній сфері та запровадження принципів чесності та взаємності у формування політики в галузі митного регулювання. В цьому аспекті слід відзначити Міжнародну конвенцію із спрощення митних формальностей 1923 р., ст. 2 якої прямо вказувала, що митні режими країн-учасниць повинні будуватися на принципі чесності [7].

Але, разом з тим, не дивлячись на проголошені принципи, п'ятий етап розвитку режиму найбільшого сприяння, який охоплює період з 1918 р. по 1929 р. і характеризується, насамперед, широким запровадженням диференціації обсягів поступок, що включалися у режим найбільшого сприяння. Ця диференціація здійснювалася як за кількістю та видами товарних позицій на які розповсюджувалися поступки, так і за фактичним обсягом поступок. Фактично в цей період лише лічені країни користувалися повним об'ємом поступок з боку своїх торговельних партнерів (так званим мінімальним митним тарифом). У більшості ж випадків надавалися лише окремі групи пільг, а всі інші були предметом переговорів та узгодження взаємних поступок.

Так, наприклад, такі країни, як Франція або Іспанія запровадили практику мінімального тарифу, який складали граничні можливі поступки згідно режиму найбільшого сприяння. Але кожною конкретною угодою всі товарні позиції розподілялися на три частини. В першій зазначався перелік видів товарів, як правило відносно невеликий, які обкладалися митом згідно мінімального тарифу. До другої групи включалися товари, які обкладалися конвенційним тарифом, тобто за ставками, які визначалися безпосередньо угодою і були вищими за ставки мінімального тарифу, але меншими за повні ставки мита. Нарешті, всі інші, не згадані в договорі товари, складали третю групу, яка обкладалися за повними ставками ввізного мита [9].

В країнах Британської співдружності система була дещо іншою, але тариф також складався з трьох видів ставок – преференційних, найнижчих, якими обкладалися товари з країн-членів співдружності, усередненого тарифу, ставки якого були вищими за преференційні, але нижчими за повні, для країн, що отримували режим найбільшого сприяння, та повні ставки мит для всіх інших країн.

Таким чином кожна країна отримувала фактично індивідуальний режим доступу на ринки, що робило подібну систему складною та дискримінаційною по суті, та фактично нівелювало саму ідею найбільшого сприяння.

Але, навіть така досить неоднозначна практика застосування режиму найбільшого сприяння була зруйнована хвилею світової економічної кризи. Велика Депресія, що вразила США та провідні європейські країни у 1929 р., призвела до нового повороту у розвитку режиму найбільшого сприяння, коли цей режим перетворився на формальність. Тарифний Акт США 1930 р., прийнятий в умовах жорсткої економічної кризи передбачав зростання ставок мит в середньому до 40 %, а по деяким позиціям навіть до 60 %. Крім того, застосовувалася значна кількість нетарифних обмежень. Така ж само протекціоністська політика проводилася і європейськими країнами, що разом із вже згаданою британською системою колоніальних преференцій фактично стало бар'єром для вільного розвитку міжнародної торгівлі.

На цьому тлі цілком логічним стала ідея ліквідації системи двосторонніх митних пільг та преференцій на користь встановлення справедливих та недискримінаційних умов доступу на ринки для всіх торговельних партнерів. Цей напрямок був одним з ключових на тарифних переговорах 1945 – 1947 рр., які відбувалися в рамках підготовки Хартії Міжнародної торговельної організації. Як відомо результатом цих переговорів стало підписання Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1947 р.

Одним з лейтмотивів цих переговорів стало зниження торговельних бар'єрів, при чому відповідними поступками вважалися як зменшення рівня ставок мит, так і скасування двосторонніх преференцій. Зокрема така позиція визначалася ст. 17 проекту Хартії МТО, встановлювалося, що майбутні члени організації повинні вступити в переговори спрямовані на зниження тарифів та інших зборів на імпорту та експорт та на ліквідацію преференцій на взаємовигідній основі.

Наступним логічним кроком стало встановлення норми щодо загального безумовного режиму найбільшого сприяння, закріпленої в ст. I ГАТТ-47 [10]. Ситуація, коли будь-яка пільга або преференція щодо імпорту або експорту надана будь-якій країні, автоматично розповсюджується на всі Договірні Сторони ГАТТ, фактично виконує заборонну функцію, роблячи неможливим створення індивідуальних преференцій. Це стало запорукою лібералізації торгівлі та створення сучасної багатосторонньої торговельної системи, що спрямована на максимальну відкритість ринків країн та усунення дискримінації між товарами походженням з різних країн. Безумовно, передбачена низка виключень із загального режиму найбільшого сприяння, як то: митні союзи, зони вільної торгівлі, прикордонна торгівля тощо. Але в цілому конструкція безумовного режиму найбільшого сприяння, встановлена ГАТТ, набула на сьогоднішній день визнання більш ніж 150 країнами Світу та виступає загальним стандартом зовнішньоторговельного режиму.

Таким чином, як ми можемо побачити як тлумачення, так і функції режиму найбільшого сприяння зазнавали трансформації впродовж всієї історії його розвитку, пройшовши цілий ряд стадій. Це відбувалося в залежності від цілей та поглядів які покладалися в основу політики в сфері митного регулювання окремих держав. Так, на початку режим найбільшого сприяння мав на меті надання окремих переваг найважливішим торговельним партнерам, згодом його завдання трансформувалося у створення механізму щодо взаємного надання доступу на ринки, надалі цей режим перетворився у засіб диференціації в торгівлі з різними державами та набув дискримінаційного забарвлення, та, нарешті він став інструментом забезпечення рівного ставлення до торгівлі аналогічними товарами з різними країнами.

Бібліографічний список

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 32. – ст. 1175.
2. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 березня 1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

3. Trebilcock Michael J. The Regulation of International Trade / Michael J. Trebilcock, Robert Howse. – 3-rd Ed. – New York, Routledge, 2005.
4. Treaty Of Commerce And Navigation Between Great-Britain And Russia. St. Petersburg, 1766 / A Collection of all Treaties of Peace, Alliance and Commerce between Great-Britain and other Powers from the Revolution in 1688, to the Present Time. Vol. II. From 1727 to 1771. – London: Printed for J. Almon, Oppsite Burlington-house, in Piccadilly, MCCLXXII. – p. 318 – 327.
5. Treaty Of Amity And Commerce Between The United States And France (Paris, February 6, 1778) / Treaties and Other International Acts of the United States of America. Edited by Hunter Miller. Volume 2. Documents 1-40:1776-1818. – Washington: Government Printing Office, 1931.
6. Treaty of Commerce and Navigation between Great Britain and Japan. Signed at London, July 16, 1894 / Treaty Series: London. – 1894. – No. 23.
8. International Convention relating to the Simplification of Customs Formalities, and Protocol of Signature. Geneva, 3 November 1923 // Australian Treaty Series. – 1925. – No. 14.
9. Кулишер И. М. Основные вопросы международной торговой политики [Электронный ресурс] / И. М. Кулишер. – 4-е изд. – М. : Социум, 2002. – [Режим доступа] : http://www.sotsium.ru/books/28/31/kulisher_trade_ch12.html
10. Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1947 року / Україна і Світова організація торгівлі: Збірник офіційних документів. – К., 2002.

В статье рассматриваются основные этапы развития режима наибольшего благоприятствования, изменения его функций и задач в контексте трансформации государственной политики в сфере таможенного регулирования. Анализируется влияние данного режима на порядок доступа на внутренние рынки.

The present article provides the review of the main stages of the most favored nation clause development, changes of MFN functions and aims in the context of transformation of state policies in the field of customs regulation. The influence of MFN upon the market access is also analyzed.

Стаття надійшла до редколегії 13.12.2012