

УДК 342.951:351.713

З. Ю. Кунєва, здобувач  
Академії митної служби України

### ЦІЛІ МИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ФАКТОРИ ЇЇ РОЗВИТКУ

*Статтю присвячено розгляду проблем, визначенню сутності та змісту цілей митної діяльності. Запропоновано з'ясувати цілі митної діяльності з урахуванням того, що вони є визначальним фактором її розвитку.*

*Статья посвящена рассмотрению проблем, определению сущности и содержания целей таможенной деятельности. Предложено определять цели таможенной деятельности с учетом того, что они являются решающим фактором ее развития.*

*The article is devoted to the problems identified by the essence and content of the purposes of customs operations. Proposed to determine the purpose of customs activities, given that they are the determining factor in its development.*

**Ключові слова.** Цілі митної діяльності, митна справа, митна діяльність, митне законодавство, захист права, митна адміністрація.

**Вступ.** Питання визначення цілей є вихідним для визначення сутності будь-якої діяльності. Особливо актуально це питання під час трансформацій, які відбуваються в Україні з організаційною структурою органів, що здійснюють митну діяльність. У нашій країні трансформація структури завжди тягне за собою зміни в організованостях діяльності. Такий підхід неоптимальний з багатьох точок зору. Зазвичай будь-які трансформації починають з визначення нової концепції, на реалізацію якої й спрямована трансформація. Основу ж концепції утворює блок, що визначає цілі, на реалізацію яких спрямовано трансформацію діяльності та структури. Тому актуальним видається розгляд теоретичних і практичних засад митної діяльності, зокрема щодо цілей її розвитку.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення цілей та напрямків розвитку митної діяльності в Україні.

**Результати дослідження.** Митну діяльність та її складові тим чи іншим чином визначали багато вчених, зокрема І. Г. Бережнюк, С. В. Додін, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, А. В. Мазур, К. К. Сандровський, Д. В. Приймаченко, П. В. Пашко.

На нашу думку, найповніше її зміст визначив Ю. Д. Кунєв, який зазначає: “Роль митних адміністрацій відносно митної справи подвійна. Перша роль полягає в необхідності здійснення митної справи, друга – в організації управління цією справою та її розвитку, що в сукупності обумовило появу в теорії терміна “митна діяльність”.

Згідно з цією теорією, переважну частину виконання завдань митної справи покладено на митні адміністрації, які здійснюють митну діяльність. У сфері діяльності митних адміністрацій за допомогою права організуються, а щодо діяльностей забезпечуються такі об'єкти:

– діяльність митних адміністрацій щодо організації суспільної діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії (вплив: переконання і примус; послуги, координація, надання дозволів, захист, охорона тощо), або зовнішня адміністративна діяльність. Цю діяльність розкривають через основні завдання (функції), які можна розподілити на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади;

– діяльність митних адміністрацій щодо організації діяльності внутрішньосистемних об'єктів, або внутрішня адміністративна діяльність;

© З. Ю. Кунєва, 2013

– діяльність з розвитку – проектна або інноваційна щодо перших двох діяльностей та формування нових знань (теорії) про неї;

– діяльність інших суб'єктів, які взаємодіють з митними адміністраціями, або підпадають під регулювання їх діяльності митним законодавством” [1].

Ю. Д. Кунев зазначає: “... поняття “мета” використовується в різних значеннях, і їхня різниця зазвичай не розглядається. При цьому смислова форма терміна індивідуальна й залежить від ситуації в аналізі явища. Крім того, можна зробити висновок, що тільки визначенням “мети” обмежитися недостатньо, треба розглянути систему, елементом якої подається “мета”, цією системою вважають діяльність або подання діяльності як системи і як процесу” [1, 33]. Таким чином, можна зауважити, що “мета” – це необхідна складова моделі структури діяльності, зокрема митної.

Виходячи зі змісту митної діяльності, можна визначити цілі кожної складової митної діяльності.

*Перший напрямок* – діяльність митних адміністрацій щодо організації суспільної діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії, або зовнішня адміністративна діяльність. Цю діяльність розкривають через основні функції органу публічної адміністрації.

Виходячи зі змісту цього напрямку, можна визначити мету як стратегічну для всієї митної діяльності. Стратегію можна розглядати як модель (ідеал) діяльності організації, до якого треба прагнути. Стратегію розвитку спрямовано на зміни норм діяльності організації, які, на думку дослідника, мають позитивний характер.

Слід зазначити, що стратегічні цілі діяльності митної адміністрації мають підпорядковуватися стратегічним цілям держави. Нині немає одного окремого документа, який би закріплював цілісну стратегію розвитку України в цілому, хоча за багатьма напрямками діяльності створюються концепції розвитку. Загальну мету і спрямованість держави можна простежити в Конституції України та сформулювати її як охорону прав і свобод людини. Стратегічну мету для зовнішньо спрямованої діяльності органів публічної влади визначено у ст. 3 Конституції України: “Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [2]. Проте відсутні чітко визначені стратегічні цілі держави для досягнення цієї мети. Таким чином, виникає розрив між метою та концепціями розвитку в різних видах діяльностей, у тому числі в митній.

Головна мета (місія) митної служби має відповідати меті держави, оскільки перша є органом виконавчої влади, через який держава здійснює діяльність щодо охорони прав і свобод людини. Охорона прав і свобод людини як мета держави, а також митної служби реалізується шляхом виконання покладених на митні органи завдань, передбачає спрямованість держави на забезпечення гідного рівня життя людини, соціально-економічного, культурного, духовного розвитку суспільства за неухильного дотримання прав і свобод людини.

Наведемо й інші джерела визначення цілей митної діяльності: 1) міжнародні ратифіковані нормативно-правові акти, рекомендації та передовий досвід міжнародних митних організацій; 2) напрямки адміністративної реформи та національне законодавство; 3) плани й програми модернізації, розроблені апаратом управління митних адміністрацій України.

Ю. Д. Кунев виділяє чотири рівні формування й реалізації цілей залежно від захисту прав і свобод людини.

Перший рівень визначає необхідність забезпечення гарантії захищеності природних, невід'ємних прав і свобод громадян держави. Це завдання розглядається як прямий обов'язок будь-якої держави незалежно від її ресурсних можливостей. У разі неможливості виконання цього завдання таке утворення не може розглядатися як держава. Ця мета забезпечується стратегією ізоляції та виживання.

Другий рівень визначає необхідність забезпечення основних (конституційних) прав і свобод громадян. Досягнення цього рівня розглядається як необхідна умова для нормально-

го, стійкого функціонування суспільства. При цьому діє стратегія відкритих кордонів. Митниця виконує роль “фільтра” – пропускає людей і товари, дозволені до переміщення, й затримує товари, заборонені до ввезення чи вивезення.

Третій рівень ставить завдання гарантії прав і свобод у такому обсязі та якості, які забезпечують гідний розвиток особи. Цей рівень розглядається як розумна база, що дає можливість у міру зростання добробуту суспільства поступово розширювати захищені й гарантовані права громадян. При цьому провідною є стратегія споживання, тобто орієнтація на інтереси замовників, створення й розвиток потужних інформаційних систем, що забезпечують зв'язки зі споживачами. Розвиток держави пов'язується з розв'язанням основних проблем людства: забезпечення екологічної, інформаційної, культурної безпеки, моральності тощо.

Мета четвертого рівня – створити такий механізм, який би гарантував вільний розвиток особи. При цьому провідною стає стратегія відкритих кордонів [3, 24–25]. Цей найвищий рівень, очевидно, передбачає наявність у митних органів достатніх інструментів (провідним інструментом стають інформаційні технології) для здійснення митного контролю товарів максимально непомітно для товаропотоків, але із забезпеченням безпеки держави.

З аналізу програм різних джерел щодо питань розвитку митної справи можна побачити, що вони не тільки не суперечать стратегічній меті розвитку держави, визначеній у Конституції України, але також сприяють її реалізації в практичній діяльності митних адміністрацій. З урахуванням вищевикладеного основним напрямком реалізації стратегічних цілей розвитку митної діяльності є імплементація міжнародних стандартів у цій сфері та впровадження їх у практичну діяльність митних адміністрацій України. “Ключовий аспект у цьому ракурсі – оперативне, якісне та збалансоване досягнення в рамках діяльності митної служби двох міжнародних вимог: спрощення митних процедур та одночасне забезпечення національної безпеки України в умовах, коли обсяги й наслідки загроз вже мають глобальні масштаби і становлять значну небезпеку для суверенної держави з власними національними інтересами” [4].

Від стратегічних цілей необхідно відрізнити завдання діяльності митних адміністрацій, хоча їх часто називають цілями-завданнями. Якщо стратегічні цілі спрямовані на подальший розвиток, перспективу, то завдання частіше відображають поточні питання.

Так, у Митному кодексі митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану у ст. 6 визначено основні завдання митних органів. Їх десять [5].

Новий Митний кодекс України розширив коло завдань митних органів у порівнянні з Митним кодексом 2002 р. Відповідно до ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України митна служба України виконує 19 основних завдань [6].

Натомість Митний кодекс Євросоюзу (далі – Співтовариство) виділяє лише чотири завдання митних органів:

- 1) захист фінансових інтересів Співтовариства та його держав-членів;
- 2) захист Співтовариства від несправедливої та незаконної торгівлі за підтримки законної бізнесової діяльності;
- 3) підтримка безпеки Співтовариства та його резидентів і захист навколишнього природного середовища, за доцільності – у тісному співробітництві з іншими органами;
- 4) збереження належного балансу між митним контролем та спрощенням законної торгівлі [7].

Завдання, визначені в новому Митному кодексі України, необґрунтовано подрібнені, без єдиного критерію поділу на рівні за обсягом. Таким чином, вважаємо більш вдало сформульованими завдання митних органів, що визначені у Митному кодексі Євросоюзу.

З огляду на вищезазначене та з урахуванням наявних проблемних питань у діяльності митної служби України можна визначити таке: дуже важливим питанням у з'ясуванні стратегічних цілей митної служби України є зміна державоцентристського орієнтування на

людноцентристське. Це означає, що митна служба (як і будь-який державний орган) у своїй діяльності має визначити пріоритетність прав, свобод та інтересів громадян. Таке переорієнтування передбачає ряд змін.

По-перше, митна служба під час виконання покладених на неї функцій повинна перейти на новий рівень взаємовідносин із громадянами та суб'єктами ЗЕД – відносини щодо надання митними органами послуг клієнтам. Тобто держава в особі митних органів покликана надавати якісні послуги та ефективно забезпечувати виконання визначених завдань.

По-друге, розвиток діяльності митної служби передбачає перегляд пріоритетності функцій. Зокрема, це стосується визначення охоронної функції як першочергової (на противагу фіскальній). Нинішнього часу ефективність діяльності митної служби визначається через обсяг стягнутих митних платежів до державного бюджету. Водночас протидія незаконному обігові наркотиків, зброї, контрабанді, охорона життя, здоров'я людей від неякісної продукції, навколишнього середовища, моральності відходить на другий план. Контроль за нарахуванням і сплатою митних платежів та зборів – це один із напрямів діяльності митних адміністрацій багатьох країн, проте в сучасному світі на перший план виходить необхідність забезпечення безпеки суспільства від зовнішніх загроз. На пріоритетність фіскальної функції митних адміністрацій вказує їх включення до складу Міністерства доходів і зборів.

Стратегічні цілі Євросоюзу (ЄС) визначено в комюніке про стратегію розвитку Митного союзу. Їх згруповано у п'ять блоків: 1) у сфері захисту суспільних та фінансових інтересів ЄС; 2) у сфері підтримки конкурентоспроможності європейських компаній; 3) у сфері сприяння законній торгівлі; 4) у сфері управління ланцюгами поставок товарів; 5) у сфері співробітництва між митними органами країн-членів, іншими державними установами та діловими колами [8, 138–139].

*Другий різновид митної діяльності* – діяльність митних адміністрацій щодо організації діяльності внутрішньосистемних об'єктів, або внутрішня адміністративна діяльність. Зазначимо, що вона потребує: оптимальної структури органів митної адміністрації; ефективної технології здійснення митної справи за використання сучасних методів і засобів.

Таким чином, метою цього рівня митної діяльності є організація ефективної системи органів та діяльності, котрі забезпечать виконання нормативно визначених у митному законодавстві завдань з реалізації державної політики.

*Третій різновид митної діяльності* – діяльність з розвитку – проектна або інноваційна щодо перших двох діяльностей та формування нових знань (теорії) про неї. Зауважимо, що митна діяльність – це різновид діяльності органів державної виконавчої влади, регламентується нормами адміністративного права, де суб'єкти правовідносин: громадянин і держава. Тоді головною метою розвитку є досконала технологія цієї діяльності, яка отримала найповнішу правову визначеність у митних формальностях обох суб'єктів правовідносин. Такий технологічний підхід забезпечить:

- законність у діях митних адміністрацій;
- можливість суб'єктів ЗЕД найповніше реалізувати свої права.

Діяльність з розвитку пов'язана з діяльністю зі створення нових якостей діяльності, або правильніше – розвиток діяльності. Узагалі управління завжди пов'язано зі створенням нового або розв'язанням проблем у діяльності з відтворення. Відповідно виділяють такі базові методологічні схеми організації управлінської діяльності:

- конструювання нових видів діяльності;
- розвиток видів діяльності, які вже склалися;
- запровадження інноваційних проектів нових видів діяльності;
- супроводження видів діяльності, які склалися (нормованих);
- підтримання суб'єктів у місцях розриву діяльності (комунікації), які склалися в окремих позиціях [9, 23].

Таким чином, головною метою розвитку є побудова якісної організаційної і правової моделі митної діяльності та її реалізація митними адміністраціями, виходячи з превалювання інтересів суб'єктів торговельної діяльності.

Мета *четвертого різновиду митної діяльності* – діяльність інших суб'єктів, які взаємодіють з митними адміністраціями або підпадають під регулювання їх діяльності митним законодавством. Зазначимо, що цими суб'єктами є власники або розпорядники товарів і предметів, які переміщують їх через митний кордон України (безпосередні клієнти митної служби). Їхня мета – максимально скорочені, зрозумілі та прозорі митні формальності; мінімальні митні податки і збори; мінімальні вимоги до об'єктів переміщення (предметів, товарів, транспортних засобів); мінімальне втручання державних органів у процеси, що не стосуються переміщення; мінімальна відповідальність за порушення митного законодавства.

**Висновки.** Метою (місією) митної служби є охорона прав і свобод людини, що передбачає спрямованість держави на забезпечення гідного рівня життя людини, соціально-економічного, культурного, духовного розвитку суспільства за неухильного дотримання прав і свобод людини.

Розвиток діяльності – свідомий, цілеспрямований процес її переходу на новий якісний рівень. Водночас процес розвитку є об'єктом управління, оскільки саме завдяки ефективному управлінню стає можливим створення й запровадження моделей розвитку діяльності.

Визначені цілі митної діяльності можна реалізувати в контексті проведення реформи адміністративного права в Україні, зокрема розвитку адміністративних процедур митної діяльності та адміністративного судочинства, технологічно спрямованих на мінімізацію втручання держави в процеси реалізації законних прав та інтересів клієнтів митних адміністрацій, що в кінцевому результаті сприятиме поглибленню законності в діяльності публічних адміністрацій.

### Література

1. Кунев Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право” / Ю. Д. Кунев. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010. – 442 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Кунев Ю. Д. Діяльність митної служби України : проблеми правової організації : [монографія] / Ю. Д. Кунев. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.
4. Аналіз реальних та потенційних загроз національній безпеці України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu>.
5. Таможенный кодекс Таможенного Содружества [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tsouz.ru/Docs/Kodeksl/razdell/Pages/tkgll.aspx>.
6. Митний кодекс України : Закон, Кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
7. Митний кодекс Співтовариства (Модернізований митний кодекс) від 23 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komprmp.rada.gov.ua/komprmp/control/uk/doccatalog>.
8. Вітер Д. В. Правові засади реалізації митної стратегії ЄС у контексті зовнішньоторговельної політики / Д. В. Вітер // Митна безпека (Серія “Право”). – 2010. – № 2. – С. 132–141.
9. Лепский В. Е. Эскиз субъектно-ориентированной концепции социального управления / В. Е. Лепский // На пути к постнеклассическим концепциям управления. – М. : Институт философии РАН, 2005. – 266 с.