



П.В. Пашко, кандидат технічних наук, доцент,
заступник Голови Державної митної служби України

МИТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ЗАУВАЖЕННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ"

ПАШКО П.В.

У статті аналізується існуюча нормативна база, яка дає можливість зробити висновки, що митна політика формується в різних галузях, за які відповідають різні міністерства та відомства. Міністерство фінансів – це орган, який відповідає за формування митної політики України та після всебічного вивчення цього явища має підготувати на розгляд Кабінету Міністрів пропозиції щодо напрямків митної політики для подальшого їх визначення Верховною Радою України. Надаються пропозиції до статей Митного кодексу України.

This article deals with the examination of the existing regulatory system. Such examination enables to draw the conclusions that the different ministries and administrations are responsible for the different branches where the customs policy is forming. The Ministry of Finances is responsible for the forming of the customs policy of Ukraine. That is why after the comprehensive study of this occurrence it must draft the proposals what for the future directions of the customs policy to the Cabinet of Ministers of Ukraine on the introduction with a purpose of their follow-up determination by the Parliament. The proposals to the Ukrainian Customs Code' articles are given.

Митний Кодекс України [1] визначив, що сферою митної політики є забезпечення економічних інтересів та безпеки України. Хоча це визначення і вказує чітко місце митної політики у сфері державної політики національної безпеки, але залишає не повною мірою визначеними питання ролі та комплексності поняття митної політики, її складових у системі загальнодержавної політики, складових митної безпеки та механізмів її забезпечення.

Питання, пов'язані з місцем митної політики, досліджувались низкою вчених: І.Г. Бережнюком, Б.М. Габричидзе, Ю.М. Дьомінім, П.В. Дзюбенко, О.Б. Єгоровим, С.В. Ківаловим, Б.А. Кормичем, А.А. Дубініною, С.В. Сорокіною, А.П. Павловим, С.І. Пиріжковим, П.Я. Пісним, Д.В. Приймаченком, В.П. Науменко та ін. З'ясовувались поняття, мета, механізм формування митної політики та формувалась наукова база для подальших досліджень у цій сфері.

Основна мета статті – аналіз існуючої нормативної бази для визначення державного органу, який би відповідав за розробку та визначення митної політики України, з'ясування її складових.

Реалії сьогодення підтверджують той факт, що митна політика і митна справа належать до найважливіших проявів суверенітету держави й обумовлюють особливу увагу до них законодавчої та виконавчої влади у формуванні міжнародно-правової позиції та вирішення внутрішніх проблем держави. Митна політика виступає потужним економічним важелем, який регулюється за допомогою права. Це явище багатоаспектне, зі складною структурою, що має велику кількість форм вираження, способів, засобів та методів регулювання.

Основними засадами державної політики [2] визначено шлях спрямування на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності. Діяльність усіх державних органів має бути зосереджено на прогнозуванні, своєчасному виявленні, запобіганні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеці її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини й громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності й правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позиції України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу й обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації.

Однією з особливостей сучасного етапу економічного розвитку України є швидке зростання обсягів міжнародних економічних контактів, участь у подальшому розвитку світового поділу праці, поглиблення економічної взаємозалежності з іншими державами, що обумовлено, насамперед, підвищенням добробуту народу України, швидким зростанням виробничих сил та науково-технічним прогресом. Кінцевим результатом такого процесу має стати вільне переміщення товарів, послуг, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили через територію України і зникнення торговельних бар'єрів між нею та іншими державами. Українська економіка поступово інтегрується у цю систему. Ураховуючи особливості геополітичного становища нашої держави, її географічне розташування, залежність від імпорту енергетичних ресурсів, структуру економіки тощо, вітчизняні вчені вважають [3, 4] міжнародне економічне співробітництво критичним фактором її подальшого розвитку.

Державна політика має комплексний характер, що допомагає враховувати і поєднувати інтереси багатьох її суб'єктів: держави – суб'єкта цієї конкретної політики та інших держав, суспільства, окремих індивідів. Важливим фактором є те, що лише політика може оперувати таким поняттям, як інтерес, оскільки задоволення певного суспільного інтересу становить сутність політики.

Обов'язкова умова успішної реалізації Україною своїх потенційних можливостей – це активне і повномасштабне входження до світового політичного, економічного та правового простору. При цьому Україна має спиратись на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких і визначаються засади, напрями, пріоритети і функції її державної політики.

В основі виконання державою будь-якої з її функцій знаходиться політичне рішення, прийняття якого покладено на спеціально вповноважені органи держави. Після цього політичне рішення формально закріплюється в певних правових нормах і реалізується за допомогою існуючих у державі засобів впливу.

Кожна держава, в тому числі Україна, має право самостійно визначати власну митну політику, створювати свою митну систему та здійснювати митне регулювання.

Митна політика як складова державної політики мусить бути логічною, стабільною, зваженою, реалізовуватися в життя за нормами митного права, її головне завдання – розробка та правове закріплення стратегії й тактики державних реформ у митній галузі. Створення та зміцнення політико-правової бази обумовлює добір арсеналу засобів для її реалізації. У першу чергу, це правовий механізм. Митний кодекс та законодавство в цій галузі другорядні щодо митної політики. Правила, які регламентуються законодавством, – це засоби реалізації митної політики, тому що в них закладено механізм досягнення певної мети.

Напрями митної політики мають бути об'єктивовані для подальшого відображення в нормативно-правовій базі.

В. Даль у 1882 р. визначав, що політика – це "види, наміри та цілі государя, які відомі небагатьом, і спосіб його дій при цьому, нерідко прихований" [5]. Таким чином, для з'ясування митної політики держави необхідно чітко визначити фундаментальний підхід, який має бути прийнятним для організації управління в цій сфері, умови і способи досягнення мети держави, користь, шляхи, форми та інші складові цього явища.

Після створення України як суверенної держави її входження на ринок світового господарства мало певні ускладнення. Відсутність самостійної зовнішньоекономічної політики у складі Радянського Союзу привела до необхідності її створення в уже сформованих відносинах світової системи господарювання. Порівняно з переважною більшістю інших країн, які формували свою зовнішньоекономічну діяльність поступово, одночасно з розвитком світового господарства, перед Україною постало складне завдання формування зовнішньо-

економічної політики й побудови національної системи зовнішньої торгівлі у максимально стислі строки. Крім того, вихід України на зовнішній ринок ускладнила правова спадщина Радянського Союзу, в якому переважала державна монополія ведення зовнішньоекономічної діяльності.

Організацію митної служби в незалежній демократичній Україні довелося починати буквально з нуля. Проголошення державного суверенітету і незалежності обумовило нагальну потребу в забезпеченні належного захисту економічних інтересів Української Держави.

Закон України "Про митну справу в Україні" та Митний кодекс (набули чинності протягом 1991 – 1992 рр.) стали законодавчою базою організації митної справи в державі.

12 грудня 1991 р. Верховна Рада України затвердила Митний кодекс, в якому було зазначено, що Україна самостійно визначає митну політику, створює власну митну систему та здійснює митне регулювання на своїй території, а головні напрями митної політики визначаються Верховною Радою України. Законодавчого акта щодо цього питання прийнято не було. У Митному кодексі 2002 р. відповідальних за розробку митної політики не визначено.

Конституція України у ст. 85 зараховує до повноважень Верховної Ради України визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а до повноважень Кабінету Міністрів України (ст. 116) – організацію й забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи. При цьому Кабінет Міністрів забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. Митна політика в даному переліку відсутня. У ст. 2 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [6] також немає положення про забезпечення проведення митної політики Кабінетом Міністрів.

Уперше після проголошення незалежності наприкінці 2006 р. у постанові Кабінету Міністрів України [7] Мінфін визначається відповідальним за забезпечення реалізації митної політики, здійснення контролю за її проведенням Держмитслужбою України, розробку пропозицій щодо вдосконалення митних відносин з іншими державами, забезпечення підготовки та реалізації спільних проектів з цих питань.

Законодавчого акта про визначення засад митної політики досі немає.

Згідно зі ст. 9.1 та 9.2 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує центральні органи виконавчої влади, до яких належить Державна митна служба України, і призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України Голову ДМСУ.

Митний кодекс України у ст. 3 визначає Кабінет Міністрів України відповідальним за організацію та забезпечення здійснення митної справи і координацію діяльності ДМСУ.

Нині Президент України встановив [8, 9, 10], що спрямовує і координує діяльність Державної митної служби України Міністр фінансів України.

При цьому встановлено [11], що спрямування і координація здійснюється таким чином:

- формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією зазначеними центральними органами виконавчої влади;
- внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених цими органами проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів зазначених центральних органів виконавчої влади;
- визначення порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та цими органами;
- затвердження структури цих органів.

Отже, можна вважати, що сьогодні Міністерство фінансів є органом, який відповідає за формування митної політики в Україні та після всебічного вивчення цього явища має підготувати на розгляд Кабінету Міністрів пропозиції щодо напрямків митної політики для подальшого їх визначення Верховною Радою України.

Митна політика – це складова внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної системи, їй належить значна роль у виході держави на світовий ринок, а її головним функціональним завданням є забезпечення захисту національних інтересів і національної безпеки в економічній, а також прямо та опосередковано в політичній, соціальній, екологічній, інших сферах, що відображено в основних напрямках державної політики з питань національної безпеки України [12].

Базою для формування державної митної політики України повинні стати її складові, які реалізовуватимуть головну мету Стратегії національної безпеки [13] – гарантований поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української Держави у сучасному світі.

Природа митної політики обумовлює наявність, крім національних інтересів і національної безпеки, взагалі існування певних галузевих принципів формування та здійснення митної політики, які розкривають зміст національних інтересів держави на даному етапі.

У ст. 2, 3 Митного кодексу України [1] визначено, що митна політика являє собою систему принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Кабінет Міністрів України організовує та забезпечує здійснення митної справи відповідно до Митного кодексу та інших законів України, а також міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, координує діяльність спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, інших органів виконавчої влади у вирішенні питань, що стосуються митної справи.

Кодекс також визначив митну справу як специфічний інститут, спрямований на реалізацію митної політики, та поклав виконання завдання щодо безпосереднього здійснення митної справи на митні органи України, які, реалізуючи митну політику України, виконують свої завдання.

Ст. 22 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [14] надає Кабміну право передавати свої повноваження іншим державним органам. Кабінет Міністрів України затвердив у 2007 р. “Положення про Державну митну службу України” [15], в якому визначив основні завдання Держмитслужби: участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи та забезпеченні захисту економічних інтересів України. Тільки участь у формуванні політики, яку повинні формувати комплексно різні міністерства та відомства.

Стаття 2. Митна політика

Митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення митної політики.

Стаття 3. Митні інтереси та митна безпека

Митні інтереси України – це національні інтереси, забезпечення та реалізацію яких покладено на митну службу України.

Митна безпека – це стан захищеності митних інтересів України, який дає можливість незалежно від будь-яких зовнішніх і внутрішніх загроз забезпечити здійснення митної справи.

До ст. 3

Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане зі встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних

правил, спрямовані на реалізацію митної політики України та підвищення митної безпеки, становлять митну справу.

До ст. 11

Безпосереднє здійснення митної справи покладається на митні органи України. Митні органи, реалізуючи митну політику України, захищають її митні інтереси та виконують такі основні завдання:

- 1) виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи;
- 2) захист економічних інтересів України, підвищення рівня її митної безпеки;
- 9) створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзитові, прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України.

Митна політика формується в різних галузях, за які відповідають різні міністерства та відомства. Міністерство фінансів є органом, що відповідає за формування митної політики України та має після всебічного вивчення цього явища підготувати на розгляд Кабінету Міністрів пропозиції щодо напрямків митної політики для подальшого їх визначення Верховною Радою України.

Література

1. Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування: 36. док. / Упоряд.: П.В. Пашко, В.П. Науменко. – К.: Знання, 2004. – 1173 с. – (Митна справа в Україні).
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003, № 964-ІУ.
3. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Пріоритетність національних інтересів у світлі стратегії національної безпеки України // Стратегічна панорама. – 2005. – № 3.
4. Мунтіян В.І. Економічна безпека України: Монографія. – К.: Вид. КВЩ, 1999. – 440 с.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. – М.: Русский язык, 2000.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006, № 514-V.
7. Про затвердження Положення про Міністерство Фінансів України: Постанова КМУ від 27.12.2006, № 1837.
8. Про спрямування і координацію діяльності Державної податкової адміністрації України та Державної митної служби України: Указ Президента України від 20.04.2005, № 676/2005.
9. Питання Міністерства фінансів України: Указ Президента України від 20.04.2005, № 676/2005.
10. Про внесення змін до схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 19.12.2005, № 1784/2005.
11. Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова КМУ від 13.06.2000, № 965.
12. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003, № 964-ІУ.
13. Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007, № 105/2007.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006, № 514-V.
15. Про затвердження положення про Державну митну службу України: Постанова КМУ від 18.07.2007, № 940.

© П.В. Пашко, 2008