

Ю. Д. Кунєв, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного
та митного права Академії митної служби України
Л. Р. Баязітов, експерт-консультант
ТОВ "Консалтингова компанія "АПЛЕГО"

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ОСНОВНОГО МИТНО-ПРАВОВОГО ПОНЯТТЯ "МИТНА ПОЛІТИКА"

Для досягнення цілей дослідження розглянуто чотири групи знань: спочатку знання про два об'єкти – політику і митну політику, а потім – знання про знання, що описують і зображують ці два об'єкти. Конкретизовано сутність і зміст поняття "митна політика", визначено систему діяльностей, залучених у сферу формування й реалізації митної політики. Подано загальне схематичне зображення моделі формування та реалізації митної політики.

Ключові слова: митна політика; митна справа; митне законодавство; захист права; приватне право; публічне право; митна діяльність; митні бар'єри.

Для достижения целей исследования рассмотрены четыре группы знаний: сначала знания о двух объектах – политике и таможенной политике а затем – знания о знаниях, представляющие эти два объекта. Конкретизированы сущность и содержание понятия "таможенная политика", определена система деятельности, вовлеченных в сферу формирования и реализации таможенной политики. Приведено общее схематическое представление модели формирования и реализации таможенной политики.

Ключевые слова: таможенная политика; таможенное дело; таможенное законодательство; защита права; частное право; публичное право; таможенная деятельность; таможенные барьеры.

To achieve the objectives of the study were considered four groups of knowledge: first, knowledge of the two objects – the "policy" and "customs policy", and then knowledge about the knowledge that describe and depict these two objects. Concretized the essence and content of the notion of "customs policy" and defined the system of activities involved in the sphere of formation and realization of customs policy. It was given a General schematic representation of the model of formation and implementation of customs policy.

Key words: customs policy; customs; customs legislation; protection of rights; private law; public law; customs; customs barriers.

Постановка проблеми. Актуальність питання пов'язана з необхідністю розвитку понятійного апарату митного права й діяльності, зокрема визначення сутності та змісту основних митно-правових понять, які б сприяли подальшому теоретичному дослідженню та практичному вдосконаленню нормативно-правових основ діяльності органів публічної влади України. Це обумовлено насамперед тим, що відбуваються зміни в характері відносин між публічною владою та громадянами, а втілення цих змін у реальні правові механізми не відбувається. Системний підхід передбачає розгляд основних категорій та понять, що визначають сутність і зміст публічного права, зокрема його митної сфери, через наукові методи, притаманні не правовим наукам. Дослідження таких понять важливе для визначення зв'язків, логіки та правової конструкції митної діяльності в державі.

© Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов, 2013

На нашу думку, одним з фундаментальних митно-правових понять є поняття митної політики, яке визначає логічний і змістовний зв'язок процесів формування та реалізації митного законодавства в державі, логіку формування інших митно-правових понять.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розкриття сутності та змісту митної політики присвячували свої праці багато науковців, переважно з країн пострадянського простору.

Утім, існуючі моделі організаційних та правових норм митної діяльності мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, організаційними тощо. Основна причина проблем практичного плану – відсутність системної моделі норм митної діяльності на організаційно-діяльничому та законодавчому рівнях. Необхідність системного усунення комплексу причин і проблем практичного плану переходить у площину розв'язання проблем теоретичного характеру й тому потребує подальшого дослідження та розвитку.

Мета статті. Мета дослідження полягає у визначенні сутності та змісту такого митно-правового поняття, як “митна політика”. Результати дослідження можуть стати важливою складовою в розвитку адміністративно-правової науки.

Виклад основного матеріалу. Для побудови багатостороннього уявлення щодо соціального об'єкта потрібно застосувати комплексний підхід до створення теоретичної картини об'єкта, що вивчається. Ця позиція передбачає застосування основної методологічної схеми “подвійного знання” про об'єкт як такий та про знання, що його описують і зображують [1, 69]. На основі знань, які вже є, потрібно створити образ об'єкта – модель для подальшого його аналізу та визначення предметів дослідження, це дасть можливість визначитися з системними характеристиками об'єкта, що має умовну назву “митна політика”.

У суспільних науках використовуються декілька основних образів політики – явища, що з давніх часів являє собою самостійний феномен у суспільному житті та окремий предмет дослідження в ряді наук – філософії, політології, теорії держави і права, соціології та ін.

Поряд з давньогрецьким “політика – це мистецтво” доволі поширені є й інші образи: “політика – це суспільне явище”, “політика – це система”, “політика – це діяльність”, “політика – це дія”, “політика – це програма”, “політика – це процес”, “політика – це метод” тощо.

На нашу думку, найбільш вдалою відправною точкою для окреслення об'єкта дослідження є окремі положення роботи Е. Хейвуда [2]. Наведемо його основні позиції щодо визначення сутності і змісту поняття “політика”.

1) Просте для сприйняття пояснення сутності політики як явища:

“Політика – найцікавіша справа, бо всі ми дуже різні. Серед нас немає згоди щодо того, як слід жити, хто і що повинен отримувати від суспільства, хто гідний влади, як взагалі повинні бути розподілені громадські ресурси і що, нарешті, лежить в основі суспільного життя – співпраця чи конфлікт. Люди найчастіше не згодні і в тому, яким саме чином ці питання повинні вирішуватися: як повинні вироблятися колективні рішення, хто і як при цьому повинен висловлюватися, як взагалі людина може впливати на суспільне життя і так далі. На думку Арістотеля, все це робило політику “царською наукою” – наукою, за допомогою якої можна покращити життя і створити гідне суспільство. Отже політика – це, перш за все і головним чином, суспільна діяльність. Це завжди діалог – і ніколи не монолог. Нехай окремо взяті індивіди, на кшталт Робінзона Крузо, здатні на багато що – створити своє господарство, виробити предмет мистецтва і так далі; чого вони не можуть – так це займатися політикою. Бо політика, образно кажучи, починається лише тоді, коли з'являється П'ятниця”.

2) Класифікація концепцій політики:

Концепції політики			
1) Політика як мистецтво державного управління	2) Політика як публічний процес	3) Політика як компроміс і консенсус	4) Політика як влада і розподіл ресурсів
<p>Мистецтво державного управління, здійснення державного контролю над суспільством, як це відбувається через прийняття і виконання колективних рішень, – напевно, класичне розуміння політики, що сходиться до первісного значення цього слова у стародавніх греків. Термін “політика” походить від слова “поліс” (polis), що буквально означає “місто-державу”. У світлі історії, отже, під політикою слід розуміти “те, що стосується полісу”. Сучасна форма такого визначення – “те, що стосується держави”</p>	<p>Друга і дещо ширша концепція політики виводить її за межі урядового управління в ту сферу, що називається “суспільне життя”, або “суспільна справа”. Відповідно до цього підходу, відмінність між “політичним” і “неполітичним” збігається з відмінністю між публічною (суспільною) і приватною сферами життя</p>	<p>Третя концепція політики стосується не стільки до того, в якій галузі вона здійснюється, скільки до того, яким способом тут приймаються рішення. Політика розглядається як спосіб вирішення конфліктів через компроміс, переговори, будь-які інші заходи погоджувального характеру – через все те, що протистоїть застосуванню сили або голої влади</p>	<p>Політикою тут є все те, що пов’язано з виробництвом, розподілом і використанням ресурсів для життєзабезпечення суспільства, йдеться про владу – здатність “отримати своє” тими чи іншими засобами. У суспільному житті ця традиція вбачає насамперед розбіжність і навіть одвічний конфлікт інтересів, але головне – дефіцитність ресурсів, що впливає із тієї простої обставини, що людські бажання і потреби безмежні, а можливості їх задоволення завжди обмежені. Політика тут розуміється як суперництво за обмежені ресурси, а влада – як головний інструмент суперництва. Згідно з марксизмом, “економіка – це вже політика”, а ареною політичної боротьби є, власне кажучи, усе громадянське суспільство, пронизане класовими суперечностями</p>

3) Визначення політики за Е. Хейвудом:

“У найбільш загальному розумінні політика – це процес, у рамках якого люди створюють, зберігають і збагачують норми власного співжиття. Тому політика нерозривно пов’язана з такими явищами, як конфлікт (conflict) і співробітництво (cooperation)” [2, 5–14].

Завдання подальшого дослідження полягає насамперед у виділенні об’єкта “митна політика” із загального “політика” за допомогою встановлення його меж і подальшого відображення (тією або іншою мірою деталізованих і формалізованих) функціональних особливостей.

Ми вже відзначали факт множинності концепцій тлумачень терміна “митна політика” в дослідженнях, що здійснюються у країнах пострадянського простору [3]. Свої варіанти пропонують такі вчені: Ю. М. Дьомін, Н. М. Блинов, І. Г. Бережнюк, Б. М. Габричидзе, Є. В. Додін, О. Д. Єршов, Ф. Л. Жорін, С. В. Ківалов, О. М. Козирін, Б. А. Кормич, В. М. Малиновська, К. К. Сандровський, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко. Інші варіанти тлумачень дають законодавці, зокрема українські [4].

Виклад подальшого матеріалу слід розпочати з пояснення того, що автори, запобігаючи перевантаженню тексту статті відомими широкому загалу дефініціями поняття “митна політика”, які знайшли відображення в численній навчальній літературі радянської доби й сьогодення, свідомо виводили їх за межі даної роботи. Такий підхід сприяє концентрації уваги переважно на першорядних проблемах визначення та практичного застосування поняття. Одна з таких проблем: “Чому щодо терміна “митна політика” вже багато років у вчених і практиків не складається однозначної думки?”. Щоб отримати відповідь на це питання та науковий продукт – певну теоретичну позицію – автори використовували історичний доробок вітчизняного права в галузях, що належать до адміністративної та митної сфер.

Для дослідження визначили три періоди, суттєві для цілей дослідження:

- до 20-х рр. XX ст.;
- 20-ті рр. XX ст. – 1991 р.;
- після 1991 р.

Такий підхід обумовлений потребами дослідження: звернути увагу на дослідні роботи першого (дореволюційного) періоду як такі, що можуть містити суттєві елементи первинного змісту поняття; дослідити причини, за яких термін “митна політика” втратив значення та фактично не використовувався; дослідити зміст цього терміна і перейти до механізмів формування та реалізації митної політики як системотвірного поняття та явища. Згадані часові рамки мають виконувати певну методологічну функцію, демонструючи або пояснюючи, яким чином нормативні регуляції впливали на думки вітчизняних теоретиків і практиків.

1. У дореволюційний період митна політика розглядалася як окремий, публічний напрям діяльності держави, у межах якого досягався компроміс або консенсус інтересів власного народу, виробництва, торгівлі та іноземних держав стосовно товарного обігу через кордони держави.

К. І. Лодигенський у своєму фундаментальному дослідженні “История русского таможенного тарифа” [5] зміст митної політики розкриває через історичний опис її сприйняття сучасниками як “...напрям, якого тримається уряд у своєму ставленні до зовнішньої торгівлі та до тісно пов’язаної з нею внутрішньої продуктивності:

– дивиться він на ввезення або вивезення товарів тільки як на джерело певних державних доходів і тому докладно зусиль до розширення оборотів зовнішнього торгу, не думаючи, як це вплине на внутрішню промисловість;

– або, навпаки, саме з цієї останньої бачить мету своїх заходів, що стосуються зовнішнього торгу, і, прагнучи до її розвитку, намагається так чи інакше впливати на ввезення і вивезення, щоб спрямувати зусилля народної праці на ту чи іншу галузь виробництва;

– або ж, нарешті, визнаючи, що внутрішня продуктивність тоді й принесе народу всього більше вигод, коли буде віддана своїй власній течії, піклується про те, щоб не ускладнювати природного ходу міжнародного обміну і піддавати зовнішню торгівлю тільки фіскальним зборам” [5, 111].

2. Другий період характеризується початком існування СРСР як абсолютно нової моделі держави та пов’язаною з цим потребою, з одного боку, в напрацюванні нових системних знань у різних галузях діяльності, з іншого – в адаптації існуючих знань до нових умов.

У радянському законодавстві термін “митна політика” вперше з’явився у 1928 р., будучи застосованим у першому Митному кодексі СРСР, що замінив Митний статут СРСР 1924 р. Формою застосування цього терміна стало позначення ним одного з напрямів діяльності Народного комісаріату зовнішньої та внутрішньої торгівлі СРСР – “розроблення

питань митної політики”. Цьому передували ряд серйозних дискусій на рівні вищого керівництва СРСР, в яких термін “митна політика” застосовувався у значенні добре відомого, але шкідливого явища, яке протиставлялося абсолютно новому та вкрай потрібному явищу – “монополії зовнішньої торгівлі”. Зокрема, такий контекст терміна “митна політика” застосовував В. І. Ленін у 1922 р. у своєму відомому листі “Про монополію зовнішньої торгівлі” [6, 333–337] під час опосередкованої дискусії з М. І. Бухаріним. Кінцевий результат цієї дискусії – “підтвердження безумовної потреби збереження та зміцнення монополії зовнішньої торгівлі” – можна вважати визначальним для кардинальної зміни змісту незмінного зовні поняття “митна політика”. Відповідно, той зміст, що вкладався дослідниками дореволюційної Росії у поняття “митна політика”, а її владними інститутами – у явище “митна політика”, після 20-х р. ХХ ст. втратив актуальність. І, навпаки, набув свого розвитку новий зміст (що безпосередньо випливає з організаційно-правових засад системи монополії зовнішньої торгівлі) цього ж поняття і явища, але переважно в напрямі прикладного застосування всередині владного апарату СРСР.

У післяреволюційний період, аж до моменту припинення існування СРСР, митна політика розглядалася як владна функція, що безпосередньо не зачіпала законних інтересів (у значенні, застосованому Конституційним Судом України [7]) одиниць суспільства, а отже формально не потребувала публічності.

За рахунок двох фундаментальних рішень, що суттєво обмежили ділянку приватного права (рис. 1), – націоналізації власності та введення монополії зовнішньої торгівлі – частина інтересів, що в попередній історичний період охоплювала митна політика, фактично була виведена з категорії “законні інтереси”. Передумови для початку зворотного процесу з’явилися тільки наприкінці 1988 р. – з демонополізацією зовнішньої торгівлі [8].

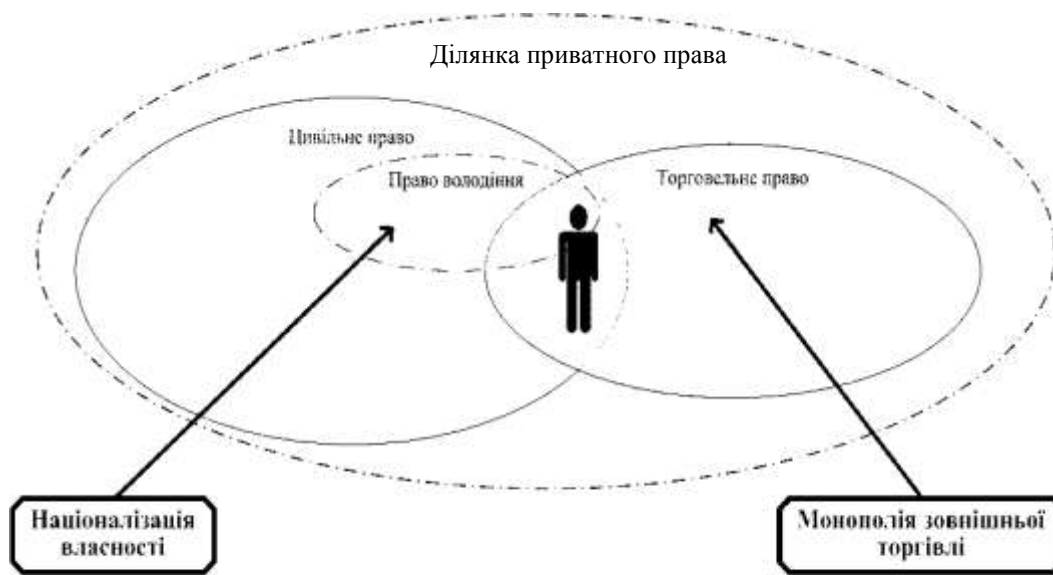


Рис. 1. Схема впливу окремих фундаментальних рішень післяреволюційного періоду на елементи приватного права

Відповідно, зміст митної політики післяреволюційного періоду можна характеризувати як досягнення компромісу або консенсусу інтересів власної держави та іноземних держав стосовно товарного обігу через кордони держави.

3. Третій період характерний припиненням існування СРСР як суб'єкта міжнародних відносин і пов'язаною з цим недостатністю у новостворених державах (у тому числі в Україні) системних знань щодо сфер діяльності, які становили монополію вищих органів державної влади колишнього СРСР. 26 березня 1991 р. було прийнято принципово новий Митний кодекс СРСР (в Україні не застосовувався), в якому давалося перше за період існування СРСР законодавче, хоча і вкрай нечітке (у формі співвідношення з іншими видами політики), визначення митної політики *“У СРСР здійснюється єдина митна політика, яка є складовою частиною зовнішньої і внутрішньої політики Союзу РСР”* [9].

Залишена з радянського законодавства нечіткість контурів терміна *“митна політика”* спричинила множинність варіантів його тлумачень, окремі з яких, втілені в законодавчі акти, суттєво впливають на суспільне життя держав, тому що з використанням терміна *“митна політика”* визначається значне коло термінів митного права. Крім того, за допомогою цього терміна позначається дуже важлива частина політики держави, але вона визначена неоднозначно.

Наприклад, нинішні особливості розподілу владних повноважень між окремими органами виконавчої влади в межах започаткованої в Україні у 2010 р. адміністративної реформи [10]. За задумом розробників адміністративної реформи, сукупна компетенція органів виконавчої влади стосовно державної політики полягає у двох видах дій: формуванні державної політики та її реалізації у визначеній Президентом України сфері [11]. Спеціалізація ж кожного окремого органу виконавчої влади визначається (здебільшого в положеннях про такі органи) конкретизацією, з одного боку, різновиду державної політики, з іншого – різновиду діяльності (формування та/або реалізації) стосовно цієї державної політики.

Щодо митної політики, законодавче визначення якої було відсутнє з червня 2012 р. (втрата чинності попереднім Митним кодексом України та набуття чинності новим) до серпня 2013 р., спостерігається ще один процес – розмежування компетенції органів виконавчої влади (Міністерства фінансів та Міністерства доходів і зборів України) на основі окремо виділеної із сукупності податкової та митної політик складової – *“адміністрування податків, зборів, митних платежів”* [12]. Очевидно, що поява законодавчого визначення терміна *“державна митна політика”* [13] (табл. 1), в якому проблематично визначити логічне місце згаданої складової, буде спричиняти вплив на раніше прийняті управлінські рішення.

Таблиця 1

Термін “митна політика” в законодавстві України

Митний кодекс України (1991)	Митний кодекс України (2002)	Митний кодекс України (2012)	
		01.06.12 – 11.08.13	з 11.08.13
Визначення терміна немає	Визначення терміна є (стаття 2)	Визначення терміна немає. Застосовано близьке за змістом визначення “Державна політика у сфері державної митної справи” (стаття 5)	Визначення “Державна політика у сфері державної митної справи” змінено на визначення “Державна митна політика” (стаття 5)

Отже, нині дослідники та законодавці переважно продовжують розглядати митну політику як одну з владних функцій (як і за часів СРСР), хоча відповідної фундаментальної основи – націоналізованої власності та монополії зовнішньої торгівлі – для збереження її попереднього змісту вже немає. Саме ця суперечність і спричиняє, з одного боку, численність суб'єктивних думок щодо змісту митної політики, та, з іншого боку, недостатню переконливість цих думок.

Проведення історичного аналізу трансформації змісту поняття “митна політика” на основі сучасного розуміння поняття “політика” дозволяє здійснити синтез поняття “митна політика” завдяки сучасним знанням і методологічним підходам.

Зокрема, прийняття визначення Е. Хейвуда “політика – це суспільне явище”, “політика – це діяльність” за конкретні матеріали для синтезу дає можливість описати особливості та структурні характеристики похідного поняття “митна політика” на основі певної теоретичної бази дослідження соціальних процесів і систем та із застосуванням системодіяльничної методології. У межах останньої розглядається схема, яка характеризує діяльність як складну організованість. Така діяльність складається з основних елементів: мета, суб'єкт, вихідний матеріал, засоби, спосіб, продукт. Значення і зміст кожного з елементів достатньо докладно визначений у системодіяльничній методології. Для досягнення мети даного дослідження автори обмежилися розглядом частини основних системних складових діяльності, зокрема системних складових митної сфери політичної діяльності: мета, суб'єкт, предмет, об'єкт, спосіб, продукт.

Системодіяльничний підхід до опису політичної діяльності частково застосовував В. Г. Доманов: “У структурі політичної діяльності виділяють суб'єкт (дійова особа чи соціальна група), об'єкт (предмет, на який спрямована активність дійового суб'єкта і в якому відбивається зміна) і сама дія. Крім того, кажуть про мету, засіб і результат політичної діяльності. Усяка діяльність має на увазі якусь мотивацію, що зумовлює ухвалення рішення про дію відповідно до певної мети й певним способом. У політичній діяльності виділяються два її основні напрямки: вироблення політики та її проведення в життя, тобто здійснення” [14].

Під час визначення предмета митної політики різні дослідники переважно дотримуються класичного для об'єкта “політика” розуміння, що таким предметом є інтереси (“політична діяльність розпочинається з виникнення того або іншого інтересу і завершується його реалізацією, тобто практичним результатом” [15, 347]). Різниця полягає лише у різновидах інтересів, що подаються як предмет митної політики.

Цільова складова політики як об'єктна складова діяльності – це сукупність усіх цілей, на реалізацію яких спрямовано діяльність. Цілі можна поділити на цілі суб'єктів діяльності та цілі системи. Суб'єкт має власні цілі – реалізувати власні інтереси. Система має цілі іншого плану – збалансувати інтереси суб'єктів політики.

“Одним з центральних елементів політичних відносин і політичної діяльності є політичні ролі” [15, 347]. Залежно від цілей та інтересів можна виділити ролі певних суб'єктів політичного процесу: 1) власник – суб'єкт або їх сукупність, що забезпечує ресурсами певну діяльність, ним може бути держава, фірма чи організація; 2) актори – дійові особи, наприклад радники, законотворці, менеджери, які безпосередньо виробляють, формують продукт діяльності; 3) замовник – суб'єкт або їх сукупність, для якого функціонування системи важливе насамперед для одержання заданого результату; 4) лобі – представник інтересів замовника або власника, виконує й функції дослідника системи.

Така система ролей учасників політичного процесу відображає більш різноякісну модель політичної діяльності, але ознаки цілісності (тотальності) в ній як синергетичній системі ще більше посилюються. Зокрема, цілісність правових систем зростає за рахунок їх інформаційної “прозорості” для суб'єктів та активності самих суб'єктів.

З переходом до ринкових відносин юридичний механізм управління як засіб реалізації політики має свого власника в особі публічної влади. На параметри юридичного механізму управління або його окремих блоків щодо змісту та ефективності функціонування, як правило, є певний замовник – стратегічний інвестор чи власник. Реально замовником може бути не власник, а певна політична партія, фінансова, олігархічна група або підприємець, фірма тощо. Акторами можна вважати суб'єктів правотворчості. Крім того, нормативно-правова конструкція вивчається та презентується лобі (представником інтересів/дослідником), виходячи з інтересів власників та замовників, які хочуть мати максимально наближений до реального “діагноз” системи і прогноз її розвитку.

На рис. 2 подано склад основних суб'єктів формування та реалізації митної політики. Суб'єкти розподілені за найбільш загальними різновидами відносин, що характеризують предмет митної політики: економічні та торговельні.

Зображений на рисунку суб'єктний склад митної політики не дуже відрізняється від дореволюційних уявлень К. І. Лодигенського. У згаданому вище дослідженні наведено доволі чіткий суб'єктний склад митної політики: промисловість, виробництво (за сучасною термінологією – вітчизняний виробник), торгівля, торговець, купець (вітчизняна торгівля), іноземне виробництво, іноземні торговці (іноземні держави), уряд, імператор, вищі особи (держави).

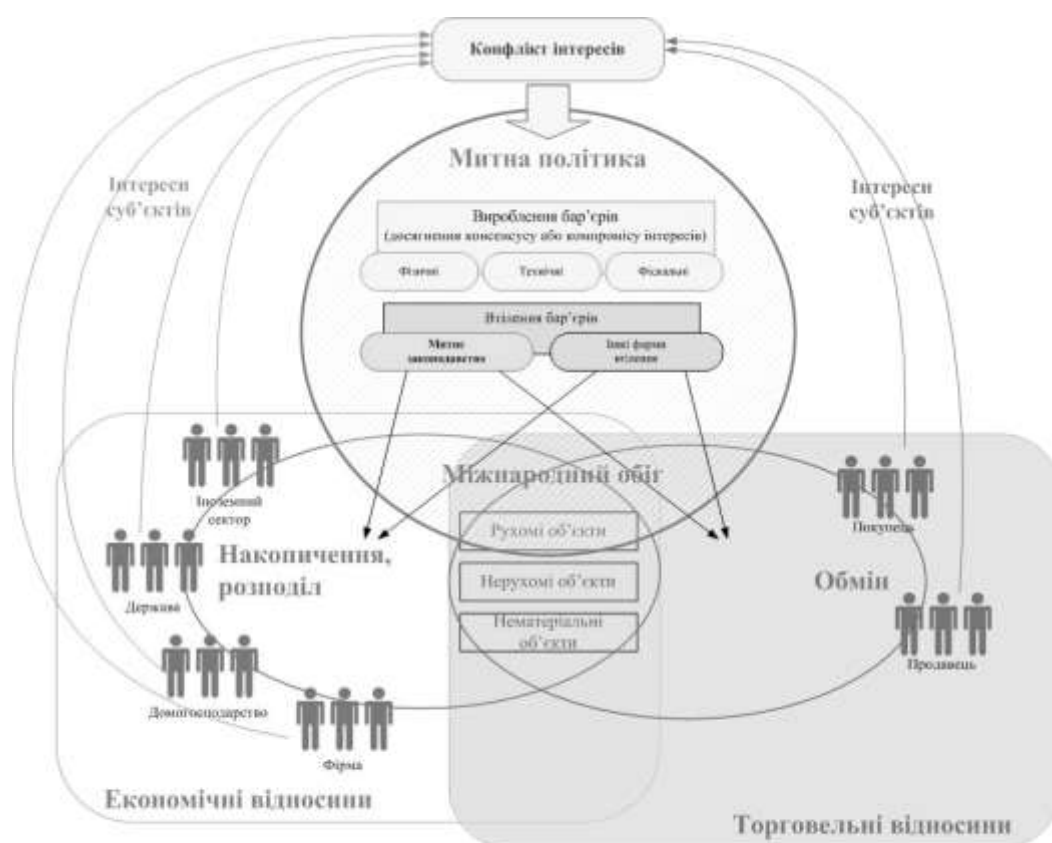


Рис. 2. Спрощена модель формування та реалізації митної політики

Разом з тим сучасний суб'єктний склад митної політики дещо ширший за схематично представлений на рис. 2. Нині поряд з економічними й торговельними відносинами набувають усе чіткіших обрисів відносини з питань безпеки, додаючи до митної політики нових суб'єктів на національному та міжнародному рівні.

За спільну рису відображених на рис. 2 об'єктів відносин обрано ступінь співвіднесення їх властивостей з можливістю фізичного переміщення. Такий підхід сприяє усуненню міждисциплінарних поняттєвих бар'єрів. В основі торговельних відносин є властивості об'єктів бути відчуженими або присвоєними, крім того виникає можливість уявити в єдиній моделі властивості цих же об'єктів в економічному (розрізи “фактори виробництва/товари” чи “товари/послуги/робоча сила/капітали”) або безпековому (розріз “безпечний/небезпечний” для особи, суспільства, держави) значеннях.

Продуктом митної політики, що відображає специфіку саме цього виду політики, є зняття або створення перешкод на шляху діяльності осіб щодо задоволення індивідуальних або певним чином об'єднаних інтересів. Правовою формою втілення таких перешкод слугують норми митного законодавства. Різновиди перешкод – фізичні, технічні, фіскальні бар'єри (більш детально – у статті авторів [3]). Способами митної політики є способи, притаманні для політичної діяльності в цілому, – такі, що зазвичай використовуються для досягнення компромісу або консенсусу інтересів суб'єктів.

Головним деперсоналізованим суб'єктом вироблення митної політики виступає публічна влада. Різноманітність і мінливість бачень, які на тому чи іншому історичному етапі визначають зміст митної політики, обумовлює певну багатоваріантність персоналізації головного суб'єкта вироблення митної політики. Так, у різні часи дореволюційного періоду митна політика формувалася органами, відповідальними або за комерцію (торгівлю), або за мануфактуру (промисловість), або спільно; у післяреволюційній – переважно органом, відповідальним за торгівлю (на початку періоду – внутрішню та зовнішню, на кінець періоду – тільки зовнішню); у пострадянський період – різними органами, послідовно відповідальними за митну справу (Держмитслужба, Міністерство фінансів, Міністерство доходів і зборів).

Суб'єктом реалізації митної політики є публічна влада, зокрема органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Виходячи з вищенаведеного матеріалу, де проаналізовано структурні складові, можна визначити основні процесні складові загальної діяльності, залучені у сферу формування й реалізації митної політики, що дозволить побудувати складну, багатовимірну модель митної політики.

Якщо митну політику України розглядати як соціально-діяльнісну систему, то система передбачає розгляд підсистем за рівнями (етапами) її формування й реалізації, які в сукупності становлять замкнений цикл митної політики:

1) діяльність з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин, зокрема зовнішньої торгівлі та внутрішнього виробництва, у частині фізичного обігу товарів у міжнародному обміні;

2) діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін міжнародних торговельних і економічних відносин та міжнародного митного законодавства;

3) діяльність правотворча з реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин, пов'язаних з фізичним обігом товарів у міжнародному обміні в нормативно-правових актах митного законодавства (у контексті статті авторів [3]);

4) публічна діяльність державних інститутів, що пов'язана з виконанням митного законодавства (митна справа);

5) приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм митного законодавства;

б) зовнішня торгівля та внутрішнє виробництво у частинах, що безпосередньо не пов'язані з дотриманням правових норм митного законодавства, але залежать від моделі відносин щодо фізичного обігу товарів у міжнародному обміні.

З наведених вище діяльностей можна виділити перші три як діяльності, які безпосередньо можна зарахувати складовими діяльності з формування митної політики – власне політичної діяльності. Три інших можна зарахувати складовими діяльності з реалізації митної політики.

Межа отримання кінцевого продукту політичної діяльності (після третього чи четвертого рівня (етапу) залежить від меж співвідношення публічного та приватного права у державі. Демократичність держави й полягає в тому, де міститься і яка межа співвідношення гарантій та перешкоджання реалізації прав громадян, у першу чергу правова межа, у другу – реально забезпечена механізмами державного управління. Межа між ними визначається ступенем правового та неправового втручання (перешкоджання) держави вільну приватну діяльність (відносини). Під час охоплення (втручання) політикою публічної діяльності державних інститутів, що пов'язана з виконанням митного законодавства (митна справа), відбувається додаткове “охоплення/поглинання” сферою публічного права сфери приватного.

Від того, чи включаємо ми у зміст поняття “митна політика” питання реалізації митного законодавства, залежить, яку державу ми будуємо. Митна політика формалізується в нормах митного законодавства та *реалізується* в правозастосовчій діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів у сфері, пов'язаній з фізичним обігом товарів у міжнародному обміні. Тому важлива думка авторів про те, що в умовах демократичної, правової держави митне законодавство має бути єдиним продуктом митної політики.

Провівши синтез властивостей діяльностей, які утворюють митну політику, можна сформулювати таке. *Митну політику можна розуміти як діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів.* Завдання митної політики полягає у формуванні законодавчо визначеної системи перешкод (бар'єрів) вільному перетині митного кордону або розподіленню певними об'єктами до, під час або після перетину митного кордону.

Результати розгляду різних аспектів митної політики допоможуть дати більш узагальнене визначення цього терміна: **митна політика** – діяльність держави із формування властивостей митного законодавства України.

Для сучасної політичної ситуації в Україні важливе розуміння того, що “головні функції політичної системи – це визначення цілей і завдань даного суспільства, а також мобілізація всіх ресурсів для досягнення цих цілей і регулювання режиму політичної діяльності” [15, 348]. Суспільство, спрямоване на розвиток, повинно виходити з позицій формування цілей митної політики, що полягають у досягненні компромісу або консенсусу інтересів у питаннях розвитку виробництва, торгівлі та потреб особи, суспільства, держави у захисті від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Зазначимо, що для країн ЄС підхід до реалізації митної політики в митному законодавстві є стандартним. Це підтверджується особливостями формулювання ст. 76 проекту Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами: “Сторони погоджуються, що їх відповідне торговельне та митне законодавство, як принципове питання, мають бути стабільними та всеохоплюючими та що положення і процедури мають бути пропорціональними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними, і мають застосовуватися уніфіковано та ефективно” [16].



Рис. 3. Взаємозв'язок елементів “дерева” базових і похідних термінів з митної тематики

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Запропоновані визначення та тлумачення понять “митна політика”, “митна справа” і “митне законодавство” [3] (наведені на рис. 3) сприятимуть гармонізації підходів до формулювання в законодавстві України не тільки означених понять, але й подальшій розбудові зрозумілого і несуперечливого “дерева” основних митно-правових понять, таких як “митні формальності”, “митна процедура”, “митна система”, “митна територія”, “митна декларація” тощо, з'ясування сутності та змісту яких потребує додаткового розгляду.

Отже, поняття “митна політика” визначається як діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів. Більш узагальнене тлумачення: митна політика – діяльність держави із формування властивостей митного законодавства України. Ці визначення сприятимуть створенню нормативних моделей формування і реалізації митної діяльності, де визначено систему кооперації діяльності суб'єктів (публічного та приватного секторів), які в сукупності становитимуть механізм митної діяльності.

Література

1. Щедровицкий Г. П. Синтез знаний : проблемы и методы / Г. П. Щедровицкий // На пути к теории научного знания. – М. : Наука, 1984. – 348 с.

2. Хейвуд Эндрю Политология : учебник для студентов вузов / Эндрю Хейвуд ; [пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с.
3. Кунев Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна справа, митне законодавство / Ю. Д. Кунев, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2013. – № 1. – С. 7–14.
4. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
5. Лодыженский К. И. История русского таможенного тарифа / Лодыженский К. И. – СПб. : Типография В. С. Балашова, 1886. – 411 с.
6. Ленин В. И. Про монополию внешней торговли // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – Изд. 5-е. – М. : Издательство политической литературы, 1970. – Т. 45. – 729 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) : Конституційний Суд; Рішення № 18-рп/2004 від 01.12.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.
8. О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций : Постановление Совмина СССР № 1405 от 02.12.1988 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.law7.ru/base19/part8/d19ru8764.htm>.
9. Таможенный кодекс СССР : Закон СССР, утв. ВС СССР 26.03.1991 № 2052-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.law7.ru/legal2/se14/pravo14364>.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
11. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.
12. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України, Положення № 141/2013 від 18.03.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.
13. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України № 405-VII від 04.07.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405-18>.
14. Доманов В. Г. Политическая деятельность [Электронный ресурс] / В. Г. Доманов // Политология : словарь. – М. : РГУ, 2010. – Режим доступа : <http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/politology>.
15. Філософія : навч. посіб. / [Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін.] ; за ред. І. Ф. Надольного. – К. : Вікар, 2010. – 455 с.
16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони : проект [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf.