

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

## ФУНКЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті представлено результати досліджень автора щодо функцій митної політики. Вперше визначено поняття та зміст інформаційно-статистичної функції, уточнено зміст і назву інших функцій.*

*In the article there are research results of the author concerning the functions of the customs policy. The conception and object-matter of the information and statistical function are defined for the first time, object-matters and names of other functions are specified.*

**Ключові слова.** Митна політика, функції митної політики, митна безпека, митні органи, зовнішньоекономічна діяльність держави.

**Вступ.** Життєво важливі національні інтереси України реалізуються у складному внутрішньому та зовнішньому середовищі, яке характеризується низкою викликів та загроз [1].

Природа митної політики обумовлює наявність, крім національних інтересів і національної безпеки взагалі, існування певних принципів, що розкривають зміст національних інтересів держави на даному етапі, якими керуються компетентні органи державної влади при розробці митної політики і втіленні її в життя [2].

Найважливішою складовою механізму реалізації митної політики є митна справа, яка направлена на забезпечення митної безпеки України. Для організації системи управління митною справою стає необхідним визначення основних функцій митної політики.

© П. В. Пашко, 2009

Наукову оцінку процесів формування митної політики та забезпечення митної безпеки при реалізації митної справи, методичні підходи та практичні рекомендації з цього питання у своїх працях визначають І. Г. Бережнюк [3, 4], А. Д. Войцешук [5], О. П. Гребельник [6], О. Диніс [7], Є. В. Додін [8], Ю. М. Дьомін [9], Я. А. Жаліло [10], О. Б. Єгоров [11], С. В. Ківалов [12], Т. Корнева [13], І. М. Коросташова [14], В. П. Науменко [15], А. П. Павлов [16], П. Я. Пісной [17, 18], Д. В. Приймаченко [19], С. В. Халіпов [20] та ін.

**Постановка завдання.** Основна мета статті – визначення функцій митної політики.

**Результати дослідження.** Джерелом формування принципів митної політики, як і митного права, виступають нормативно-правові акти. Можна виділити принципи загального значення, які є базою для розробки всієї державної політики України, та специфічні принципи, що властиві для державного регулювання зовнішньоекономічних відносин [12]. Такі принципи можна знайти в законодавчих актах з митних питань та певних програмних документах: посланнях Президента, програмах діяльності Кабінету Міністрів, інших концептуальних документах [2].

Зовнішньоекономічна діяльність держави завжди нерозривно пов'язана з митною діяльністю та митною політикою, оскільки причиною виникнення зовнішньоекономічної діяльності є наявність міждержавних економічних (торговельних) зв'язків як об'єкта державного впливу та контролю. Цей факт зумовлює переважання економічного характеру **функцій митної політики**.

На сьогоднішній день можна визначити 6 базових функцій митної політики:

- фіскальну;
- економіко-регуляторну;
- захисну;
- контрольню-організаційну;
- інформаційно-статистичну;
- міжнародно-політичну.

Зміст **фіскальної функції** митної політики [11, 12, 20] полягає в наповненні державного бюджету за рахунок стягнення мита, податку на додану вартість, акцизного збору з товарів та інших предметів під час переміщення через митний кордон. Від зазначених вище стягнень слід відрізняти такі митні платежі, як збір за митне оформлення, плата за зберігання товарів на митних складах, митне супроводження тощо, які не виконують фіскальної функції, а є платою за послуги митниці [2]. До цієї ж функції належить здійснення валютного, грошово-вексельного та умовно-гарантійного контролю. Ще до цієї функції входить здійснення контролю за визначенням митної вартості товарів, аналіз та визначення шляхів ліквідації надтарифних та псевдотарифних механізмів митно-тарифного регулювання [11].

**Економіко-регуляторна функція** передбачає вплив з боку держави та її компетентних органів на зовнішньоекономічні відносини за допомогою засобів економічного та неекономічного (адміністративного) характеру для регулювання останніх з метою забезпечення національних інтересів та інтересів національних товаровиробників, створення сприятливих для них умов, забезпечення виконання державної політики у сфері економіки, виконання міжнародно-правових зобов'язань держави. Подібне регулювання здійснюється за допомогою встановлення ставок мита і митних зборів, ліцензування, квотування, сертифікації та встановлення інших нетарифних обмежень. Важливі складові цієї функції – розвиток інвестиційного клімату, сприяння інноваційному характеру імпорту, забезпечення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів ЗЕД науково-статистичним та

експертно-дослідним супроводом, урахування інтересів регіонального та галузевого розвитку зовнішньої торгівлі, впровадження заохочувальних і стимулюючих заходів у системі регулювання ЗЕД, розвиток конкурентного та антимонопольного середовища, забезпечення антидемпінгового й антисубсидійного розслідування, запровадження механізмів попередньо-визначального та постінспекційного контролю, ефективне використання заходів класифікаційного та верифікаційного контролю. Кабінет Міністрів України щорічно оприлюднює інформацію про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади [21].

Іноді цю функцію називають регулятивною [12], економічно-регулятивною [11], нормотворчою [20], але назва “економіко-регуляторна”, на думку автора, точніше відображає її суть.

Ця функція реалізується у правовій формі як нормотворчість (підготовка, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів у вигляді законів України про встановлення ставок мита, рішення компетентних органів щодо введення нетарифних заходів регулювання тощо) та в організаційній формі регулювання, що реалізується через здійснення митної справи.

**Захисну функцію** іноді ще називають “правоохоронною”, але вона як функція державної політики має дещо ширше значення, ніж просто правоохоронна діяльність держави [12]. Ця функція спрямована в першу чергу на захист держави від зовнішніх та внутрішніх загроз і в широкому розумінні включає: забезпечення національної безпеки держави, підтримання міжнародної безпеки, громадського порядку, моральності, захист внутрішнього ринку, захист інтересів споживачів, створення умов для підтримання законності щодо порядку переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, ефективну боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, захист прав інтелектуальної власності, сприяння антимонопольній політиці, сприяння забезпеченню екологічної безпеки, здійснення заходів антикорупційного характеру, забезпечення судово-експертної діяльності, апеляційної роботи, збереження історико-культурного надбання, сприяння боротьбі з міжнародним тероризмом, злочинністю тощо. Велика частка подібних завдань реалізується в процесі виконання митними органами своїх контрольних функцій, а також при виконанні завдань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Важливі складові цієї функції такі:

– адміністративно-процесуальна (притягнення до відповідальності осіб, що здійснили адміністративні правопорушення у сфері митної справи, а також провадження відповідно до скарг на дії (рішення) митних органів, що порушують права громадян та організацій; до цього можна зарахувати дисциплінарне провадження, тобто притягнення до дисциплінарної відповідальності співробітників митних органів, які вчинили проступки, що не містять кримінальної або адміністративної відповідальності);

– кримінально-процесуальна (зміст якої – провадження розслідування у формі дізнання у справах, що належать до компетенції митних органів – ст. 201 Кримінального кодексу України);

– оперативно-розшукова діяльність (здійснення ОРД для виявлення, припинення, розкриття злочинів, проведення дізнання, що належить до компетенції митних органів, а також розшук осіб, причетних до скоєння злочинів, та проведення дій щодо забезпечення власної безпеки митних органів).

У деяких випадках охоронна функція митної політики отримувала пріоритетне значення і ставала головним завданням держави в митній сфері.

В українському національному законодавстві не врегульовано питання надання митним органам статусу правоохоронних, хоча фактично вони виконують подібні функції (частково). Значне посилення та розширення цієї функції можливе при наданні митним органам права оперативно-розшукової діяльності. Крім адміністративно-процесуальних дій, митниця зможе в повному обсязі виконувати кримінально-процесуальні дії, змістом яких є проведення дізнання та слідства у справах, що можуть бути зараховані до компетенції митних органів, і в першу чергу у справах про контрабанду.

Головне завдання **контрольно-організаційної функції** – це формування умов і порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон [20] та їх практична реалізація шляхом проведення митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів, тобто перевірки законності їх переміщення через митний кордон, а також видачі дозвільних документів на право займатися декларуванням товарів, відкриття й експлуатації митних складів, розміщення суб’єктів у пунктах пропуску, на право виконувати діяльність митного перевізника; погодження на відкриття вантажних митних комплексів; ефективного використання заходів класифікаційного та верифікаційного контролю; здійснення експертних досліджень, внесення до реєстру об’єктів інтелектуальної власності; узгодження місця прибуття транспортних засобів; видачі свідоцтва про відповідність інфраструктури СЕЗ, свідоцтва про внесення в реєстр суб’єктів СЕЗ; затвердження переліку документів, що подаються під час митного оформлення; визначення підприємств, яким надано режим сприяння при митному оформленні, запровадження механізмів попередньо-визначального та постінспекційного контролю тощо.

Хоча порядок переміщення товарів через митний кордон – це вираження певної митної політики держави, проте організація безпосереднього здійснення митної справи, а також охоронна діяльність можуть бути розглянуті як елементи, що забезпечують життєздатність і результативність установлених митних правил.

Цей блок може бути представлено такими інститутами: митний контроль, митне оформлення, митні платежі, порядок переміщення товарів і транспортних засобів фізичними особами, митні режими переміщення.

Одна з найважливіших контрольних складових у діяльності митних органів – це аналіз ризиків та управління на його основі [22, 23].

До цієї ж функції належать забезпечення однозначного застосування норм законодавства, створення умов декларативного, документального, оглядового забезпечення для проведення належного митного

контролю й митного оформлення, забезпечення системами зв'язку, технічними засобами контролю, оптимізація системи митних органів тощо.

Важлива адміністративна складова цієї функції – забезпечення митних органів високо-кваліфікованими кадрами як одним із основних ресурсів, необхідних для митної безпеки держави, багаторівневого безперервного їх навчання, підвищення соціальної захищеності митників.

Відносно самостійні напрями цієї функції – науково-дослідний і освітній. Митна справа потребує серйозного вивчення кожного її елемента, включаючи питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації професійних кадрів для роботи в системі митних органів, проведення товарознавчих та інших експертиз.

Автор вважає, що запропонована назва функції митної політики “контрольно-організаційна” точніше відображає її наповнення, ніж назви “контрольна” [20] або “адміністративна” [11], та підтримує виділення її в окрему функцію.

**Інформаційно-статистична функція** – важлива складова для координування напрямків розвитку митних органів. Це відносно нова функція, що стала суттєвою в розвитку інформаційних технологій, а особливо з появою мережі Internet, яка дала можливість реалізувати on-line спілкування митниці та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності шляхом уведення електронного декларування й отримання результатів митного оформлення через ці мережі. Зараз усі передові митні технології створені на базі та з використанням інформаційних систем, які пройшли шлях від допоміжного забезпечувального механізму до провідного стрижня митних технологій контролю, обробки, аналізу та зберігання митної інформації. Тенденції світового розвитку показують, що для спрощення митних процедур і процедур логістики при постачанні товарів для ввезення та вивезення з території країни, зменшення ризиків порушення безпеки мешканців необхідно створювати електронні інформаційні системи, які будуть функціонально сумісні з аналогічними системами різних країн, доступні, безпечні, об'єднані та контрольовані. Європейська спільнота визначає, що шлях до цього – зменшення різниці між митними процедурами країн світу і називає механізм її реалізації “електронною митницею”. Важливою складовою цієї функції стала організація збирання та зберігання інформації про результати митного контролю й митного оформлення, забезпечення зовнішньоекономічної діяльності науково-статистичним супроводом, обмін попередньою інформацією з країнами – торговими партнерами про товари і транспортні засоби, обмін інформацією з іншими державними органами й державами, забезпечення та участь у процедурах митного оформлення і контролю, автоматизація (без урахування людського фактора) процесу аналізу й регулювання митних ризиків тощо.

Підтвердженням актуальності та доцільності виділення окремої функції є прийняття програм уведення міжнародних і національних комплексних систем “Електронна митниця” в Європі [24, 25, 26], Росії [27], Китаї [28] та інших країнах. А введення електронних систем обміну міжнародною інформацією з Молдовою [29], Республікою Білорусь [30], Росією [31], ЄС (NCTS) [32], внутрішньодержавних системи “Аркан” [33], систем обміну інформацією з СБУ, ДПАУ, Департаментом фінансового моніторингу та іншими міністерствами й відомствами, створення країнами – членами ОЧЕС робочої групи з формування умов обміну попередньою митною інформацією [34] та інші численні приклади стали підтвердженням уже розпочатої у світі практичної реалізації цієї функції.

**Міжнародно-політична функція** [11] полягає в забезпеченні міжнародно-інтеграційного процесу, здійсненні міжнародно-правових заходів розвитку міжнародного митного співробітництва, залученні організаційної та фінансової допомоги для розвитку митної справи. Невтручання митних органів у внутрішньодержавні політичні процеси сприяє стабілізації політичної ситуації в країні.

Митна політика слугує забезпеченню та реалізації зовнішньоекономічних завдань та інтересів держави. Поміркована й урівноважена, а головне, стабільна митна політика сприяє зміцненню національної економіки, розвитку експортного потенціалу вітчизняної продукції, прискоренню і поглибленню інтеграції у світову економічну систему та активізації участі в міжнародних економічних і фінансових організаціях.

**Висновки.** Визначення функцій митної безпеки – це важлива складова формування механізму забезпечення митної безпеки держави [35].

#### Література

1. Про стратегію національної безпеки України [Текст]: Указ Президента України від 12.02.2007 №105/2007.
2. Дубініна А. А. Основи митної справи в Україні [Текст]: навч. посібник / А. А. Дубініна, С. В. Сорокіна. – К.: Професіонал, 2004. – 360 с.
3. Бережнюк І. Г. Митне регулювання в системі категорій “митна справа” [Текст] / І. Г. Бережнюк // Вісник АМСУ. – 2007. – № 2 (34). – С. 3–8.
4. Бережнюк І. Г. Організаційна структура митної служби та митного органу: шляхи оптимізації [Текст] / І. Г. Бережнюк, А. Д. Войцещук // Вісник АМСУ. – 2008. – № 4 (40). – С. 3–12.
5. Войцещук А. Д. Митна політика: фіскально-регулюючий аспект [Текст] / А. Д. Войцещук, І. О. Іващук. – К.: Мануфактура, 2005. – 160 с.
6. Гребельник О. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності [Текст]: підручник / О. П. Гребельник. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 696 с.
7. Диніс О. Митна політика як інструмент захисту і реалізації національних інтересів держави [Текст] / О. Диніс // Вісник АМСУ. – 2006. – № 2 (30). – С. 93–97.
8. Додін Е. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины [Текст] / Е. В. Додін // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–21.

9. Дьомін Ю. М. Митний контроль в Україні [Текст] : монографія / Ю. М. Дьомін. – К., 2004. – 542 с.
10. Жаліло Я. А. Проблеми визначення економічної безпеки в системі забезпечення національної безпеки України [Текст] / Я. А. Жаліло // Матеріали междунар. науч.-практ. конф. “Проблеми забезпечення економічної безпеки” (Донецьк, 23–24 листопада 2001 г.). – Донецьк : РІА ДонНТУ, 2001. – С. 27–28.
11. Сторов О. Б. Митна економіка (Україна – СOT – СС) [Текст] : посібник / О. Б. Сторов. – Одеса : ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005. – 226 с.
12. Ківалов С. В. Митна політика України [Текст] : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001. – 256 с.
13. Корнева Т. В. Принципи митного контролю [Текст] / Т. В. Корнева // Митна справа. – 2001. – № 4. – С. 73–81.
14. Коросташова І. М. Контрольна діяльність як основна складова компетенції митних органів [Текст] / І. М. Коросташова // Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 43–47.
15. Науменко В. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні [Текст] / В. П. Науменко, П. В. Пашко, В. А. Руссков. – К. : Знання, 2004. – 403 с. – (Митна справа в Україні).
16. Павлов А. П. Правові та історичні передумови організації митної справи в Україні [Текст] / А. П. Павлов // Митна справа. – 2002. – № 5. – С. 3–15.
17. Пашко П. В. Митна політика та митна безпека України [Текст] / П. В. Пашко, П. Я. Пісной. – Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 74–85.
18. Пісной П. Я. Ризики в зовнішньоекономічній діяльності [Текст] / П. Я. Пісной // Митна політика та актуальні проблеми економічної та митної безпеки України на сучасному етапі : міжнародна НПК. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2008. – 358 с. – С. 14–17.
19. Приймаченко Д. В. Місце митної політики в системі державної політики [Текст] / Д. В. Приймаченко // Митна справа. – 2005. – № 2. – С. 11–15.
20. Халипов С. В. Таможенное право (Таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности) [Текст] / С. В. Халипов. – М. : Зерцало-М, 2001. – 272 с.
21. Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади [Текст] : розпорядження КМУ від 19 березня 2004 р. № 152-р.
22. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли [Текст]. – Брюссель: ВТО, 2005. Июнь. – С. 42.
23. Пашко П. В. Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України / [Текст] / П. В. Пашко, П. Я. Пісной, С. С. Демченко, В. В. Булана // Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : збірник матеріалів науково-практичної конференції / за заг. ред. д. н. з держ. упр., проф. С. А. Чукут, к. н. з держ. упр. О. В. Загвойської. – К. : Майкрософт, 2008. – 136 с.
24. Electronic Customs and projects [Text]. TAXUD/477/2004 Rev/7/ – Brussels. – 23 June. – 2006. – 44 p.
25. “Митниця-2013” Рішення Європарламенту та Ради [Текст]. – Брюссель. – 29 березня. – 2007 : Група робочих методичних документів (OR.en), PE-CONS 3679/06.
26. “Митниця-2007”, Європейська комісія, Генеральний директорат, Союз з податків і митниць. Митна політика, модернізація і контроль митниць [Текст]. – Брюссель. – 21 листопада 2002 : Група робочих методичних документів TAXUD/629/2000-EN завершальний.
27. Концепция развития таможенных органов Российской Федерации [Текст] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 2225-р.
28. Электронный порт Китая [Текст] : Центр данных электронного порта Китая. – Май. – 2007.
29. Протокол між Державною митною службою України і Митною службою Республіки Молдова щодо організації обміну попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, переміщені через державний кордон України та Республіки Молдова від 21.11.2006 р. [Текст].
30. Протокол між Державною митною службою України і Державним митним комітетом Республіки Білорусь про обмін інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України і Республіки Білорусь від 27.08.2004 р. [Текст].
31. Протокол між Державною митною службою України і Федеральною митною службою Росії щодо організації обміну попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України і Російської Федерації від 11.11.2008 р. [Текст].
32. План дій “Україна – Європейський Союз”. Європейська політика сусідства Дата схвалення Кабінетом Міністрів України: 12.02.2005 р. Дата схвалення Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом: 21.02.2005 р. [Електронний ресурс]: інтернет-видання, офіційний ВЕБ-сайт : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_693](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693).
33. Про затвердження плану заходів із створення інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, до 2008 року. [Текст] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2006 р. № 215-р.
34. Заява голів митних адміністрацій країн – членів ОЧЕС від 18.03.2008 на 18-й зустрічі Ради міністрів закордонних справ країн – членів ОЧЕС (м. Київ, 17.04.2008) щодо зміни тимчасової групи експертів зі співробітництва в митній сфері на Робочу групу ОЧЕС з митних питань [Текст].
35. Пашко П. В. Системоутворювальні чинники митної безпеки [Текст] / П. В. Пашко / Стратегічна панорама. – 2007. – № 2. – С. 44–49.