

Пашко П. В.,

кандидат технічних наук, доцент,

заступник Голови Державної митної служби України

МИТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ХТО МАЄ ЇЇ ВИЗНАЧАТИ

У Митному Кодексі України зазначено, що сферою митної політики є забезпечення економічних інтересів та безпеки України¹. Це трактування хоча й чітко вказує місце митної політики у сфері державної політики національної безпеки, але залишає не повною мірою розкритими питання ролі та комплексності поняття митної політики, її складових в системі загальнодержавної політики, елементів митної безпеки та механізмів її забезпечення.

Питання, пов'язані з місцем митної політики в державі, досліджувалися багатьма вченими, а саме: І. Г. Бережнюком, Б. М. Габрічідзе, Ю. М. Дьоміним, П. В. Дзюбенко, О. Б. Єгоровим, С. В. Ківаловим, Б. А. Кормичем, А. А. Дубініною, С. В. Сорокіною, А. П. Павловим, С. І. Пирожковим, П. Я. Пісним, Д. В. Приймаченко, В. П. Науменко та іншими, які з'ясували поняття, мету, механізм формування митної політики та створювали наукову базу для подальших досліджень у цій сфері.

Основною метою статті є аналіз нормативної бази для визначення державного органу, який би відповідав за розробку митної політики України.

Реалії сьогодення підтверджують той факт, що митна політика і митна справа є одним з найважливіших проявів суверенітету держави та обумовлюють особливу увагу до них з боку законодавчої й виконавчої влади при формуванні міжнародно-правової позиції та вирішенні внутрішніх проблем держави. Митна політика є могутнім економічним важелем, який регулюється за допомогою права. Це явище багатоаспектне, зі складною структурою, яка має безліч форм виразів, способів, засобів та методів регулювання.

Основними засадами державної політики передбачено її спрямованість на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життя². Діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх та 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, удосконаленні системи державної влади, зміцненні законності й правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, утвердженні позиції Украї-

¹ Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування: [Зб. док./ Упоряд.: П. В. Пашко, В. П. Науменко]. – К.: Знання, 2004. – 1173 с.

² Про основи національної безпеки України: закон України від 19.06.2003 №964-IV.

ни 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 розподілу 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 повинно стати вільне переміщення товарів, послуг, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили через територію нашої країни та зникнення торговельних бар'єрів між Україною та іншими державами. Вітчизняна економіка поступово інтегрується в цю систему. Враховуючи особливості геополітичного положення нашої держави, її географічне розташування, залежність від імпорту енергетичних ресурсів, структуру економіки та ін., вітчизняні вчені вважають міжнародне економічне співробітництво критичним фактором подальшого її розвитку³.

Державна політика має комплексний характер, що допомагає враховувати та 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 і є сутністю політики.

Обов'язковою умовою успішної реалізації Україною потенційних можливостей є активне і повномасштабне входження до світового політичного, економічного та правового простору, при цьому країна повинна спиратися на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких і визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її державної політики.

В основі виконання державою будь-якої функції є політичне рішення, прийняття якого покладено на спеціально уповноважені органи держави. Після цього політичне рішення формально закріплюється у певних правових нормах і реалізується за допомогою існуючих у державі засобів впливу.

Кожна держава, зокрема й Україна, має право самостійно визначати власну митну політику, створювати свою митну систему та здійснювати митне регулювання.

Митна політика як складова державної політики повинна бути логічною, стабільною, зваженою та реалізовуватися на основі норм митного права. Її головне завдання – це розробка та правове закріплення стратегії й тактики державних реформ у митній галузі. Створення та зміцнення політико-правової бази обумовлює підбір арсеналу засобів для її реалізації. Насамперед це – правовий механізм. Тобто Митний кодекс і законодавство в цій галузі другорядні відносно митної політики. Правила, які регламентуються

³ Горбулін В. П. Пріоритетність національних інтересів у світлі стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2005. – № 3; Мунтіян В. І. Економічна безпека України / В. І. Мунтіян. – К.: КВІЦ, 1999. – 440 с.

законодавством, є засобами реалізації митної політики, тому що в них закладений механізм досягнення визначеної мети.

Напрямки митної політики мають бути об'єктовані з метою подальшого відображення в нормативно-правовій базі.

В. Даль у 1882 р. визначав, що політика – це “види, наміри та цілі государя, які відомі не багатьом, і образ його дій при цьому, нерідко приховуючи перших”⁴. Таким чином, для визначення митної політики держави необхідно чітко визначити фундаментальний підхід, який має бути прийнятим для організації управління в цієї сфері. Взаємоважливими є умови та способи досягнення мети держави, користь, шляхи, форми та інші складові цього явища.

Після здобуття Україною незалежності її входження на ринок світового господарства мало певні ускладнення. Відсутність самостійної зовнішньоекономічної політики у складі Радянського Союзу обумовила необхідність її створення у вже сформованих відносинах світової системи господарювання. Порівняно з більшістю інших країн, які будували зовнішньоекономічну діяльність поступово, одночасно з розвитком світового господарства, перед Україною постало складне завдання вироблення зовнішньоекономічної політики й побудови національної системи зовнішньої торгівлі у максимально стислі строки. Крім того, вихід України на зовнішній ринок ускладнила правова спадщина Радянського Союзу, у якому переважала державна монополія ведення зовнішньоекономічної діяльності.

Митну службу в суверенній демократичній Українській державі довелося організувати від самого початку. Після проголошення Україною незалежності виникла нагальна потреба в забезпеченні належного захисту економічних інтересів нашої країни.

Закони України “Про митну справу в Україні” та Митний кодекс (введені в дію протягом 1991–1992 рр.) стали законодавчим підґрунтям організації митної справи в державі.

Верховна Рада України 12 грудня 1991 р. затвердила Митний кодекс, в якому було зазначено, що Україна самостійно формує митну політику, створює власну митну систему та здійснює митне регулювання на своїй території, а головні напрями митної політики встановлює Верховна Рада України. Але законодавчого акта з цього питання прийнято не було. У Митному кодексі, ухваленому у 2002 р., відповідальних за розроблення митної політики не визначено.

За Конституцією України (ст. 85) до повноважень Верховної Ради України входять засади внутрішньої та зовнішньої політики, до повноважень Кабінету Міністрів України (ст. 116) – організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, здійснення митної справи.

При цьому Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. Митної політики в цьо-

⁴ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка /Даль В. И. – М.: Русский язык: [в 4 т.], 2000.

му переліку немає. У Законі України “Про Кабінет Міністрів України”⁵ у ст. 2 також відсутнє положення про забезпечення проведення митної політики Кабінетом Міністрів України.

Уперше після проголошення незалежності наприкінці 2006 р. у Постанові Кабінету Міністрів України⁶ Міністерство фінансів є відповідальним за забезпечення реалізації митної політики, здійснення контролю за її проведенням Державною митною службою України; розробку пропозицій щодо вдосконалення митних відносин з іншими державами, забезпечення підготовки та реалізації спільних проектів з цих питань. Але законодавчого акта про визначення засад митної політики досі не існує.

Згідно зі статтями 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, та призначає на посаду за поданням Прем’єр-міністра України Голову ДМСУ.

За Митний кодексом України (ст. 3) Кабінет Міністрів України є відповідальним за організацію та забезпечення здійснення митної справи та координацію діяльності ДМСУ.

На сьогодні Президентом України встановлено⁷, що спрямування і координація діяльності Державної митної служби України здійснюється Міністром фінансів України шляхом⁸:

- 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.

Таким чином, можна вважати, що сьогодні Міністерство фінансів є органом, який відповідає за формування митної політики України та повинен після всебічного вивчення цього явища підготувати на розгляд Кабіне-

⁵ Про Кабінет Міністрів України: закон України від 21.12.06 № 514-V.

⁶ Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.06 №1837.

⁷ Про спрямування і координацію діяльності Державної податкової адміністрації України та Державної митної служби України: указ Президента України від 20.04.2005 № 676/2005; Питання Міністерства фінансів України: указ Президента України від 20.04.05 № 676/2005; Про внесення Змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 19.12.05 №1784/2005.

⁸ Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.00 № 965.

ту Міністрів України пропозиції щодо напрямків митної політики для наступного їх визначення Верховною Радою України.

Митна політика виступає складовою внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної системи, відіграє істотну роль у входженні держави у світовий ринок, а її головним функціональним завданням є забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки в економічній, а також, прямо та опосередковано, у політичній, соціальній, екологічній та інших сферах, що відображено в Основних напрямках державної політики з питань національної безпеки України⁹.

Отже, базою для формування державної митної політики України повинні стати її складові, які будуть реалізовувати головну мету Стратегії національної безпеки¹⁰ – гарантований поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини та 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 певному етапі.

У ст. 2 та 3 Митного кодексу України¹¹ визначено, що митна політика являє собою систему 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 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 уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, інших органів виконавчої влади при вирішенні питань, що стосуються митної справи.

За Митним кодексом України митна справа є також специфічним інститутом, діяльність якого спрямована на реалізацію митної політики та виконання завдань з безпосереднього здійснення митної справи митними органами України.

Ст. 22 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”¹² надає Кабінету Міністрів право передавати свої повноваження іншим державним органам. Кабінет Міністрів України затвердив у 2007 р. “Положення про Дер-

⁹ Про основи національної безпеки України: закон України від 19.06.2003 № 964-IV.

¹⁰ Про стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 12.02.07 № 105/2007.

¹¹ Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування: [Зб. док./Упоряд.: П. В. Пашко, В. П. Науменко]. – К.: Знання, 2004. – 1173 с.

¹² Про Кабінет Міністрів України: закон України від 21.12.06 № 514-V.

жавну митну службу України”¹³, в якому визначив основними завданнями Державної митної служби України участь у формуванні та реалізацію державної політики в галузі митної справи, а також забезпечення захисту економічних інтересів України.

Насамкінець, для розуміння терміна “митна політика” мають бути розкриті такі поняття:

- економічні інтереси держави;
- економічна безпека держави;
- принципи діяльності держави в економічній сфері;
- напрями діяльності держави у сфері економіки та митних відносин;
- митні інтереси держави;
- мета митної політики;
- напрями митної політики;
- форми регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митної політики;
- митно-тарифні заходи регулювання зовнішньої торгівлі;
- нетарифні заходи регулювання;
- митна справа та митна діяльність держави;
- завдання митної справи;
- форми митної справи;
- митна безпека держави, що повинна стати важливим науковим завданням.

Таким чином, митна політика формується в певних галузях, за які відповідають різні міністерства та відомства. Зокрема, Міністерство фінансів України як орган, що є відповідальним за її формування, має після всебічного вивчення проблемних питань цієї сфери підготувати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо напрямів митної політики для наступного їх визначення Верховною Радою України.

¹³ Про затвердження Положення про Державну митну службу України: постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.07 № 940.