



УДК 338.24:339.543

РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

ПАШКО П., к. т. н., заступник голови Державної митної служби
України

Життєво важливі національні інтереси України реалізуються у складному внутрішньому та зовнішньому середовищі, яке характеризується низкою викликів і загроз [1]. Природа митної політики обумовлює наявність крім національних інтересів і національної безпеки взагалі, існування певних принципів, які розкривають зміст національних інтересів держави на даному етапі та якими керуються компетентні органи державної влади при розробці митної політики і проведенні її в життя [2]. Найважливішою складовою механізму реалізації митної політики є митна справа, яка спрямована на забезпечення митної безпеки України. Для організації системи управління митною справою необхідно визначити основні функції митної політики.

Різноманітні питання щодо наукової оцінки процесів формування митної політики, забезпечення митної безпеки, методичних підходів і практичних рекомендацій висвітлювали у своїх роботах такі вчені, як А. Дубініна, О. Гребельник, Ю. Дьомін, О. Єгоров, С. Ківалов, В. Науменко, П. Пісной, С. Халіпов [2–9] та ін.

Джерелом принципів формування митної політики, як і митного права, виступають нормативно-правові акти. Можна виокремити принципи загального значення, які є базою для розробки всієї державної політики України та специфічні принципи, характерні для державного регулювання зовнішньоекономічних відносин [6]; вони містяться в законодавчих актах з митних питань і певних програмних документах: Посланнях Президента, програмах діяльності Кабінету Міністрів України та інших концептуальних документах [2].

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

Можна визначити *шість базових функцій митної політики*:

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

Завданням *фіскальної функції* митної політики [5; 6; 9] є наповнення державного бюджету за рахунок стягнення мита, податку на додану вартість, акцизного збору з товарів та інших предметів при переміщенні через митний кордон. Від названих 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, а також контроль за визначенням митної вартості товарів, аналіз та визначення шляхів ліквідації надтарифних і псевдотарифних механізмів митно-тарифного регулювання [5].

Економіко-регуляторна функція передбачає вплив з боку держави та її компетентних органів на зовнішньоекономічні відносини за допомогою засобів економічного та неекономічного (адміністративного) характеру з метою регулювання останніх щодо забезпечення національних інтересів та інтересів національних товаровиробників і 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. Важливими складовими цієї функції є також розвиток інвестиційного клімату, сприяння інноваційному характеру імпорту, забезпечення процесу здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів ЗЕД науково-статистичним та експертно-дослідницьким супроводом, урахування інтересів регіонального та галузевого розвитку зовнішньої торгівлі, впровадження заохочувальних і стимулюючих заходів у системі регулювання ЗЕД, розвиток конкурентного та антимонопольного середовища, забезпечення процесу здійснення антидемпінгового та антисубсидійного розслідування, запровадження механізмів попередньо-

визначального та постінспекційного контролю, ефективно використання заходів класифікаційного та верифікаційного контролю. Кабінет Міністрів України щорічно оприлюднює інформацію про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади [10].

Іноді цю функцію визначають як "регулятивну" [6], "економічно-регулятивну" [5], "нормотворчу" [9], але точніше відобразатиме її суть назва "економіко-регуляторна". Реалізується ця функція 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) і в організаційній формі регулювання, шляхом здійснення митної справи.

Захисну функцію іноді називають "правоохоронною", але вона як функція державної політики має дещо ширше значення, ніж просто правоохоронна діяльність держави [6]. Ця функція спрямована на захист держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, а саме: забезпечення національної безпеки держави, підтримання міжнародної безпеки, суспільного 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 частина подібних завдань реалізується у процесі виконання митними органами своїх контрольних функцій, а також при виконанні завдань по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил.

Ця функція має такі складові:

- адміністративно-процесуальна діяльність (притягнення до відповідальності осіб, що здійснили адміністративні правопорушення у сфері митної справи, а також провадження відповідно до скарг щодо дій (рішень) митних органів, що порушують права громадян та організацій; до цього виду діяльності можна віднести дисциплінарне провадження, тобто притягнення до дисциплінарної відповідальності співробітників митних органів, які вчинили проступки, що не містять кримінальної або адміністративної відповідальності);
- кримінально-процесуальна діяльність (провадження розслідування у формі дізнання по справам, віднесеним до компетенції митних органів статтею 201 Кримінального кодексу України);

• оперативно-розшукова діяльність (здійснення оперативно-розшукової діяльності з метою виявлення, припинення, розкриття злочинів, проведення дізнання яке належить до компетенції митних органів, а також розшуку осіб, причетних до скоєння злочинів, та проведення дій по забезпеченню власної безпеки митних органів).

У деяких випадках охоронна функція митної політики отримувала пріоритетне значення і ставала головним завданням держави в митній сфері. В українському законодавстві не врегульовано питання щодо надання митним органам статусу правоохоронних, хоча фактично вони виконують подібні функції (частково). Значно посилити та розширити цю функцію можна шляхом надання 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 по справам, які можуть бути віднесені до компетенції митних органів, зокрема по справам про контрабанду.

Головне завдання *контрольно-організаційної функції* – формування умов та порядків переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон [9] та їх практична реалізація шляхом проведення митного контролю та оформлення, тобто перевірки законності їх переміщення через митний кордон, видачі дозвільних документів на право займатися декларуванням товарів, відкриттям та експлуатацією митних складів, розміщенням суб'єктів у пунктах пропуску, а також діяльність митного перевізника; погодження на відкриття вантажних митних комплексів; ефективного використання заходів класифікаційного та версифікаційного контролю; здійснення експертних досліджень, внесення до реєстру об'єктів інтелектуальної власності; узгодження місця прибуття транспортних засобів; видачі свідоцтва про відповідність інфраструктури спеціальних економічних зон (СЕЗ), свідоцтва про внесення в реєстр суб'єктів СЕЗ; затвердження переліку документів, що подаються при митному оформленні; визначення підприємств, яким надано режим сприяння при митному оформленні; запровадження механізмів попередньо визначального та постінспекційного контролю та ін.

Порядок переміщення товарів через митний кордон є вираженням певної митної політики держави, однак організація процесу безпосереднього здійснення митної справи, а також охоронна діяльність можуть розглядатися як елементи, що сприяють і забезпечують життєздатність і результативність встановлених митних правил. Цей блок може бути представлений такими інститутами: митний контроль, митне оформлення, митні платежі, порядки переміщення товарів і транспортних засобів фізичними особами, митні режими переміщення.

Однією з найважливіших контрольних складових у діяльності митних органів є аналіз ризиків та управління на його основі [11]. До контрольної-організаційної функції належить забезпечення однозначного застосування норм законодавства, створення умов декларативного, документального, доглядового забезпечення для проведення належного митного контролю та митного оформлення, забезпечення системами зв'язку, технічними засобами контролю, оптимізація системи митних органів тощо.

Важливою адміністративною складовою цієї функції є забезпечення митних органів висококваліфікованими кадрами. Відносно самостійними напрямками контрольної-ревізійної функції є науково-дослідницький і освітній. Митна справа вимагає серйозного вивчення кожної складової, зокрема питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації професійних кадрів для роботи в системі митних органів, проведення товарознавчих та інших експертиз.

Отже, назва "контрольно-організаційна функція" митної політики точніше відображає її наповнення, ніж "контрольна" [9] або "адміністративна" [5].

Інформаційно-статистична функція є важливою складовою координування напрямів розвитку митних органів. Це відносно нова функція, вона пов'язана з розвитком інформаційних технологій та появою Інтернету, які дозволяють реалізувати он-лайн спілкування митниці та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності шляхом введення електронного декларування та отримання результатів митного оформлення через ці мережі. Сьогодні всі передові митні технології створені на базі та з використанням інформаційних систем, які пройшли шлях від допоміжного до основного механізму контролю, обробки, аналізу та зберігання митної інформації. Тенденції світового розвитку свідчать, що з метою спрощення митних і логістичних процедур при постачанні товарів для ввезення та вивезення з території країни, зменшення ризиків порушення безпеки мешканців необхідно створювати електронні інформаційні системи, функціонально сумісні з аналогічними системами різних країн, доступні, безпечні, об'єднані та контрольовані. Сприятиме цьому зменшення різниці між митними процедурами країн світу, так звана "електронна митниця". Важливою складовою цієї функції є організація збору та зберігання інформації про результати митного контролю та митного оформлення, забезпечення процесу здійснення зовнішньоекономічної діяльності науково-статистичним супроводом, обмін попередньою інформацією з країнами – торговими партнерами про товари та транспортні засоби, обмін інформацією з іншими державними органами та державами, забезпечення та участь у процедурах митного оформлення та контролю, автоматизація процесу аналізу та регулювання митних ризиків тощо.

Актуальність та доцільність виокремлення інформаційно-статистичної функції підтверджує прийняття програм введення міжнародних і національних комплексних систем "електронна митниця" в Європі [12], Росії [13], Китаї [14] та інших країнах; електронних систем обміну міжнародною інформацією з Молдовою та Республікою Білорусь [15; 16]; запровадження внутрішньодержавної системи "Аркан" [17], систем обміну інформацією з СБУ, ДПАУ, Державним департаментом фінансового моніторингу та іншими міністерствами та відомствами; створення країнами-членами ОЧЕС робочої групи по формуванню умов обміну попередньою митною інформацією [18]; реалізація програми SENS-SEED обміну попередньою митною інформацією в балканських країнах [19], а також інші приклади реалізації цієї функції у світі.

Міжнародно-політична функція [5] 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 має сприяти забезпеченню та реалізації зовнішньоекономічних завдань та інтересів держави. Поміркована та врівноважена, а головне, стабільна митна політика сприяє зміцненню національної економіки, розвитку експортного потенціалу вітчизняної продукції, прискоренню та поглибленню інтеграції у світову економічну систему та активізації участі в міжнародних економічних та фінансових організаціях.

Для реалізації визначених вище функцій Державною митною службою України визначено пріоритетні напрями розвитку галузі на 2009 рік і подальшу перспективу, зокрема такі:

- виконання завдань Державного бюджету, вдосконалення системи нарахування та сплати митних платежів із забезпеченням належного контролю за встановленими законодавством базою та умовами митного оподаткування;
- імплементація митного законодавства відповідно до міжнародних та європейських стандартів, підготовка нової редакції Митного кодексу України [20];
- спрощення та модернізація митних процедур, їх уніфікація, введення принципу "єдиного вікна" при митному оформленні товарів;
- перехід на електронне декларування, створення комплексної системи "електронна митниця";
- розвиток митної інфраструктури, перехід на систему розміщення митниць згідно з територіальним устроєм України та надання митним постам статусу митних органів з одночасним їх збільшенням;

- сприяння декриміналізації відповідальності за так звану "економічну (або товарну) контрабанду" з посиленням дій спеціальних підрозділів щодо організації боротьби з незаконним ввезенням наркотиків, зброї, радіоактивних та отруйних матеріалів, історичних та культурних цінностей;
- лібералізація та прискорення руху товарів підприємств, які користуються довірою Держмитслужби, розвиток системи аналізу та управління ризиками;
- інвентаризація та граничне скорочення надто поширеної відомчої нормативної бази;
- визначення результатів роботи митниць з урахуванням фахових та етичних критеріїв оцінки роботи, підвищення ефективності кадрової політики, підвищення значення виховного фактору, посилення патріотичних, державницьких засад у діяльності митників.

Отже, визначення функцій митної безпеки є важливою складовою формування механізму забезпечення митної безпеки держави, що в умовах глобалізації та введення єдиних механізмів, які забезпечують реалізацію митної справи в різних країнах світу, будуть сприяти спрощенню та прозорості митних процедур, їх прискоренню, зменшенню кількості митних документів, їх уніфікації та використанню єдиних документів у різних країнах, обміну інформацією між митними адміністраціями країн, посиленню міжнародної боротьби з митним шахрайством і переходу на принципову, системну основу формування та реалізації митної політики держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про стратегію національної безпеки України* : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007.
2. *Дубініна А. А.* Основи митної справи в Україні : навч. посіб. / А. А. Дубініна, С. В. Сорокіна. — К. : Професіонал, 2004. — 360 с.
3. *Гребельник О. П.* Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності : підручник / О. П. Гребельник. — К. : Центр навч. л-ри, 2005. — 696 с.
4. *Дьомін Ю. М.* Митний контроль в Україні : монографія / Ю. М. Дьомін. — К., 2004. — 542 с.
5. *Єгоров О. Б.* Митна економіка (Україна-Сот-ЄС) : посібник / О. Б. Єгоров. — Одеса : ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005. — 226 с.
6. *Ківалов С. В.* Митна політика України : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. — Одеса : Юрид. л-ра, 2001. — 256 с.
7. *Науменко В. П.* Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / В. П. Науменко, П. В. Пашко, В. А. Руссков. — К. : Знання, 2004. — 403 с. — (Митна справа в Україні).

8. *Пісной П. Я.* Ризики в зовнішньоекономічній діяльності / П. Я. Пісной // Митна політика та актуальні проблеми економічної та митної безпеки України на сучасному етапі : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. — Дніпропетровськ : АМСУ, 2008. — С. 14–17.
9. *Халипов С. В.* Таможенное право (Таможенное регулирование внешне-экономической деятельности) / С. В. Халипов. — М. : ИКД "Зерцало-М", 2001. — 272 с.
10. *Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 берез. 2004 р. №152-р.*
11. *Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли.* — Брюссель : ВТО, 2005. — Июнь. — С. 42.
12. *Electronic Customs and projects.* TAXUD/477/2004 Rev/7/. — Brussels, 2006. — 23 June. — 44 p.
13. *Концепция развития таможенных органов Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 дек. 2005 г. № 2225-р.*
14. *Электронный порт Китая [Электронный ресурс] // Центр данных электронного порта Китая, май, 2007 год. — Режим доступа : <http://www.pdf4.ru/text9555/Presentation-E-Port-rus.html>.*
15. *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 листоп. 2006 р.*
16. *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 серп. 2004 р.*
17. *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 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 квіт. 2006 р. №215-р.*
18. *Заява Голів митних адміністрацій країн-членів ОЧЕС від 18.03.08 на 18 зустрічі Ради Міністрів закордонних справ країн-членів ОЧЕС (м. Київ, 17.04.08) щодо зміни тимчасової групи експертів по співробітництву в митній сфері на Робочу групу ОЧЕС з митних питань.*
19. *Systematic Electronic Exchange of Data / BSEC Working group on customs matters.* — Istanbul [Turkey]. — 2009. — 24–25 March.
20. *Про внесення змін до Митного кодексу України : проект Закону України від 16 лип. 2008 р. № 2778.*