

Б. А. Кормич

ДЕРЖАВНО-
ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
МИТНОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ

Одеса
«Астропринт»
2000

ББК 67.621.1(4Укр)

К669 УДК 342.951(477)

Представлена робота є першим комплексним дослідженням державно-правової природи митної політики, її сутності та змісту. Автор визначає її роль у процесі виконання державою відповідних функцій, аналізує правовий та інституціональний механізми митної політики України, їх співвідношення з загальноновизнаними міжнародно-правовими стандартами в цій галузі, розглядає комплекс тарифних та нетарифних засобів регулювання зовнішньоекономічних відносин.

Монографію адресовано фахівцям-теоретикам та практикам, що займаються вирішенням питань митного права та митної політики, студентам та аспірантам юридичних, політологічних спеціальностей, широкому колу читачів, що цікавляться державною політикою.

The present work provides the complex analysis for the state-legal nature of the customs policy, its essence and content. The author determines its role in the process of the realization of the appropriate State's functions, analyses both legal and institutional mechanisms of the customs policy of Ukraine with respect to the conventional international legal standards in this field. Besides, the author analyses the complex of tariff and non-tariff barriers for the international economic relations.

This book is addressed to the specialists both in theory and practice who deals with the problems of customs law and customs policy, students of law and political science departments, to the wide range of readers interested in matters of State's policy.

Рецензенти:

Є.В.Додін, д-р юрид. наук, проф., заслужений діяч науки і техніки України, зав. кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії;

Є. О. Харитонов, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедри цивільного права Одеської національної юридичної академії

1203020200–133

К ——— — Без оголош.

549–2000

ISBN 966–549–492–9

© Б. А. Кормич, 2000

ВСТУП

Становлення України як незалежної держави, розвиток її в напрямі до правової, соціальної, демократичної, тобто такої, що відповідає всім параметрам сучасної цивілізованої країни, потребує вдосконалення всіх складових державної політики. Це, зокрема, стосується митної політики, з якою значною мірою пов'язані незалежний статус та визначення місця і ролі в системі міжнародних відносин. Цим, в першу чергу, обумовлюється актуальність наукової розробки проблем митної політики.

Президент України Л. Д. Кучма у своєму посланні до Верховної Ради України 2000 р. зазначає: «У контексті нової стратегії особливої ваги набувають питання дальшого удосконалення зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення інтегрування української економіки в структури світового економічного простору, міжнародного поділу праці, прискореної адаптації економічних, правових та інституціональних структур України до міжнародних стандартів Світової організації торгівлі (СОТ) та ЄС, активної участі нашої держави у міжнародних економічних, науково-технічних та інших організаціях, тісної взаємодії з ними.

Входження України у світовий економічний простір можливе лише на базі відкритості економіки з одночасним застосуванням комплексу заходів щодо захисту внутрішнього ринку... Дальшого вдосконалення потребує митна служба».

¹ Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого. – № 34. – С.9–10.

Виконання названих завдань неможливе без наявності чіткої концепції і програми, які б визначали сутність державної діяльності в зовнішньоекономічній та митній сферах, встановлювали б її головні засоби і мету. Визначити цей конкретний зміст, принципи та цілі і покликана митна політика України.

Взагалі, наявність власної митної системи та здатність держави проводити незалежну митну політику завжди виступали невід'ємними ознаками державного суверенітету. В історії України перші згадки про практику збирання мита, так само як і самі слова «мито» та «митник», в історичних пам'ятках безпосередньо пов'язані саме з «актами проведення митної політики», як би ми їх зараз назвали. Мається на увазі договір між київським князем Олегом та Візантійським імператором 911 року, в якому вже вживалося слово «мит»². Так само власну митну систему мала і українська держава за часів козаччини, коли гетьмани Богдан Хмельницький у 1654 р., Іван Самойлович у 1679 р., Іван Скоропадський у 1704 та 1711 рр. своїми універсалами затверджували певні збори – «індукт» та «евекту» в якості внутрішнього та зовнішнього мита, які проіснували до 1754 р. Певні здобутки в митній сфері мала Україна і під час визвольних змагань 1917 – 1921 рр. Зокрема, митні питання підіймалися під час міжнародних переговорів з Німеччиною та її союзниками.

Не менш важливе місце власній митній політиці приділялося і першими ж законодавчими актами, прийнятими в процесі здобуття Україною незалежності на початку 1990-х рр. У цей період розбудову власної митної системи довелося розпочинати майже з нуля. Довжина державних кордонів України складає 7590 км, у тому числі сухопутні та річкові – 5631 км, морські – 1959 км. У 1991 році митні підрозділи існували лише на західному відділку державного кордону України, який збігався з державним кордоном колишнього СРСР, інші 2/3 до того часу існували лише в якості адміністративного кордону. За період з 1991 по 1996 рік в Україні було створено власну систему митних органів, що складається з Державної митної служби України, 10 регіональних митниць, 57 митниць, 285 митних постів. Всього в системі митних органів працюють біля 17 000 службовців. Митна служба стала одним з найважливіших джерел поповнення державного бюджету.

| Див.: Ладыженский К. История русского таможенного штрафа. – СПб., 1886, –С. 1.

Виконуючи завдання, поставлені в посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 року, багатьох нормативних актах, органи державної влади України вирішують питання подальшої оптимізації та вдосконалення митної політики та митної системи, прискореної адаптації економічних, правових та інституціональних механізмів до загальновизнаних міжнародних стандартів. Для правильного та ефективного виконання цих завдань, на нашу думку, необхідна наявність міцної теоретичної бази.

Але, на жаль, у вітчизняній правовій науці та науковій літературі, практично, відсутні спеціалізовані дослідження, присвячені такому явищу, як митна політика, її правовим та інституціональним механізмам. Митна політика, в основному, лише згадується у контексті дослідження окремих питань, пов'язаних з митним правом та митною службою, або в ретроспективному аспекті. Також, практично, не приділяється уваги ролі митної політики в захисті національних інтересів держави, ролі митної політики в системі функцій держави.

Таким чином, ми вимушені констатувати наявність значної прогалини в теоретичній розробці питань, на яких ми зосереджуємося в даному дослідженні, розглядаючи митну політику, насамперед, як явище державно-правового характеру.

Розділ I

МИТНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

1.1. Поняття митної політики, функції держави по регулюванню зовнішньоекономічних відносин

Однією з особливостей сучасного етапу економічного розвитку є швидкий зріст обсягів міжнародних економічних контактів, подальший розвиток світового розподілу праці, поглиблення економічної взаємозалежності держав, що обумовлено, насамперед, швидким зростом виробничих сил та науково-технічним прогресом. Кінцевим результатом такого процесу повинно стати вільне переміщення товарів, послуг, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили через території різних держав та поступове зникнення торговельних бар'єрів між ними. В цю систему поступово інтегрується і українська економіка. Враховуючи особливості геополітичного положення нашої держави: географічне розташування, залежність від імпорту енергетичних ресурсів, структуру економіки, міжнародне економічне співробітництво є критичним фактором подальшого її розвитку.

Але поки що ми живемо у світі, де кожна держава намагається контролювати процеси переміщення товарів через свої кордони, і Україна не є виключенням. Здійснення подібного контролю передбачає наявність певного механізму його здійснення, що включає об'єкти та суб'єкти цього регулювання та певні правові норми, що регулюють відносини в цій сфері. Суб'єктом в даному випадку виступають відповідні інститути держави, об'єктом – правові відносини, що виникають у зв'язку з переміщенням через митний кордон товарів та валютних цінностей, а регулювання здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів. Цей механізм, що включає вищезгадані компоненти, має назву «митна справа».

Безумовно, кожна держава, в тому числі і Україна, має право самостійно визначати власну митну політику, створювати свою митну систему та здійснювати митне регулювання, але тут слід враховувати, що митна справа має декілька основних функцій, серед яких є фіскальна та регулятивна, і якщо перша з них має суто внутрішню ціль, як то наповнення державного бюджету, то безпосереднім об'єктом регулятивної функції завжди є саме зовнішні економічні відносини, багато з яких регулюються певними міжнародно-правовими актами. Цей аспект висуває потребу якимось чином співвідносити внутрішні та зовнішні інтереси держави з її міжнародно-правовими зобов'язаннями та вимогами міжнародно-правових актів та звичаїв. Виконання цього завдання вимагає наявності комплексного підходу до регулювання відповідної групи суспільних відносин з урахуванням інтересів багатьох суб'єктів, що є характерним саме для такого соціального явища, як державна політика, одним з різновидів якої якраз і виступає митна політика.

На сучасному етапі серед фахівців існує декілька підходів до розгляду питання щодо сутності митної політики. Так, С. В. Ківалов вважає, що: «...під митною політикою слід розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної охорони державних кордонів та виконання зовнішньоекономічної програми даної держави в міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин»³. В Основах митних законодавств держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав, прийнятому Міжпарламентською асамблеєю СНД для держав, що вступили до митного союзу СНД, в ст. 2, митна політика визначається як складова національної зовнішньоекономічної політики, основними цілями якої є захист національного ринку, стимулювання господарського розвитку економіки та забезпечення економічної безпеки держави⁴.

А от, наприклад в сусідній з нами Росії, ч. 1 ст. 1 Митного кодексу Російської Федерації (подібне формулювання цілком відтворюється

| Кивалов С. В. Таможенное право Украины (Служба в таможенных органах). – Одесса, 1998. – С. 5.

| Основы таможенных законодательств участников СНГ: приняты 10 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 9. – С. 3–82.

в Основах митних законодавств держав – учасниць СНД) встановлюється, що: «...митну справу Російської Федерації складають митна політика Російської Федерації, а також порядок та умови переміщення через митний кордон Російської Федерації товарів і транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення, митний контроль та інші засоби проведення митної політики в життя»⁵. Аналогічного підходу до визначення поняття митної політики та її співвідношення з поняттям митної справи (на основі нормативного її визначення) дотримується більшість російських фахівців⁶.

Але подібний погляд на співвідношення митної політики та митної справи має певні вади. Якщо придивитися до нього, то можна виділити триступеневу систему, на чолі якої стоїть митна справа, що включає в себе всі функції держави та органів державної влади щодо регулювання питань, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів через державний кордон. На другому рівні поставлена митна політика, а на третьому – засоби впровадження митної політики. При такому підході досить проблематично чітко визначити місце митної політики в цій системі, бо вищенаведена норма означає, що в Росії митну політику вважають частиною митної справи, що на думку багатьох дослідників не є правильним підходом до цієї проблеми.

Так, наприклад, А. Ф. Ноздрачов визначає митну політику, як органічну складову внутрішньої та зовнішньої політики держави. В той же час, такі поняття як порядок та умови здійснення певних дій (переміщення товарів через митний кордон, сплати мита і т. д.) є не що інше як сукупність правових норм, що визначають певну правомірну поведінку фізичної або юридичної особи. Якщо порівняти поняття політики та поняття права, то право виступає в якості похідної від політики. Право є це результат погодження суспільних інтересів політичних суб'єктів через механізм державної влади з метою досягнення певного стану рівноваги, з одного боку, з іншого – умова розв'язання суспільних проблем у межах принципу права, а не принци-

¹ Российская Федерация. Таможенный кодекс Российской Федерации. – Москва: Теис, 1996.

⁶ Див. напр.: Административное право России. Особенная часть / Отв. ред. Д. Н. Бахрах. – Москва: БЕК, 1997. – С. 295.

¹ Таможенное право / Под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Юрист, 1998. – С. 21.

пу сили⁸. Тож поєднання на одному рівні понять митної політики та правового регулювання суспільних відносин в митній сфері не є коректним. Дійсно, виходячи з сучасних поглядів на теорію держави та права, державна політика є тим критерієм, що визначає зміст діяльності держави в тій чи іншій сфері, і вона формалізується в конкретних правових нормах і реалізується в процесі діяльності органів державної влади. Державна політика носить комплексний характер, що допомагає враховувати та поєднувати інтереси багатьох її суб'єктів: держави – суб'єкта цієї конкретної політики та інших держав, суспільства, окремих індивідів. Є важливим фактором, що лише політика може оперувати таким поняттям як інтерес, оскільки задоволення певного суспільного інтересу і є сутністю політики.

В основі виконання державою будь-якої із своїх функцій знаходиться політичне рішення, прийняття котрого покладено на спеціально уповноважені органи держави. Після цього політичне рішення формально закріплюється у певних правових нормах і реалізується за допомогою існуючих у держави засобів впливу. Саме з цієї причини ми можемо стверджувати, що митна політика є більш широким поняттям, ніж митна справа.

Що ж дійсно являє собою митна політика? По-перше, необхідно зазначити, що синонімами терміна «митна політика» можна назвати державну політику по регулюванню зовнішньоекономічних відносин або зовнішньоторговельну політику держави, оскільки після зникнення в результаті проголошення незалежності України, демократичних та економічних ринкових реформ соціалістичного ладу з його державною плановою економікою зникла і державна монополія зовнішньої торгівлі. В результаті держава та її органи не мають права керувати зовнішньоторговельними відносинами, а можуть лише здійснювати їх регулювання, і лише за допомогою визначених нормативно-правовими актами методів.

На наш погляд, митна політика – це складова внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки і економічного суверенітету держави.

§ Гелей С., Рутар С. Політологія: Навчальний посібник. – К.: Знання, 1999, –С. 13.

Митну ж справу, згідно з ч. 1 ст. 1 Митного кодексу України® ‘складають порядок переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митне регулювання, пов’язане з встановленням мит та митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики».

Але ж митна справа, як її визначає законодавство, виступає лише одним із багатьох засобів реалізації митної політики. Серед засобів проведення в життя митної політики, окрім встановленого порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митного регулювання, митного контролю, ми можемо назвати міжнародні двосторонні і багатосторонні угоди, в яких бере участь Україна, участь у роботі міжнародних організацій, міжнародне співробітництво між відповідними державними службами, розробку та проведення різноманітних національних та міжнародних програм у відповідній сфері, різного роду обмеження та стандарти адміністративно-правового характеру, деякі інші заходи, про які буде йти мова далі.

Крім того, виходячи з наведеного нами визначення поняття митної політики, постають деякі неточності у подібному визначенні митної справи.

Спробуємо етимологічно розглянути поняття «митна справа», точніше треба спиратися на його російський еквівалент «таможенное дело», оскільки цей термін був зашПЧВний саме з радянського законодавства. Якщо під терміном «отрава» розуміти діяльність або коло відання або процес (це три з багатьох значень цього слова, які наводяться Ожеговим¹⁰), то, на нашу думку, коректніше було б і вживати яке-небудь з них, оскільки вони є цілком прийнятними в юридичній термінології. Відразу постає той факт, що в жодному митному законодавстві, крім радянського та пострадянського, терміна саме «справа» ми не знаходимо. Його не існує ані в законодавстві США, ані Канади, ані країн Європейського Союзу. Намагання знайти визначення терміна «справа» в теоретичних правових дослідженнях також ні до чого не призводять. Так само, як і в національному законодавстві, в інших галузях ми також не зустрічаємо понять на зразок:

‘ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

¹⁰ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1964. –С. 153.

податкова справа, бюджетна справа, аграрна справа і т. д. Натомість, і поняття податкової політики, податкової діяльності, бюджетної політики, бюджетного процесу, аграрної політики. Це все підштовхує нас до висновку щодо штучності існування терміна «митна справа», який цілком вигадкою радянської правової науки. Набагато правильніше було б застосовувати такі поняття, як митна діяльність, митна політика, митна система та митна служба, аналоги яким ми можемо знайти як в інших галузях національного законодавства, так і у відповідних законодавчих актах США, Канади, Європейського Союзу, ряді міжнародно-правових актів, таких як ГАТТ, НАФТА і т. д.»

Термін «митна справа» з'явився за часів СРСР, коли всі завдання митниці зводилися до боротьби з контрабандою, тобто митної діяльності в сучасному розумінні не існувало. Управління тогочасним суспільством здійснювалося за допомогою адміністративно-командних методів. Таким чином, в митній сфері перед державою стояло обмежене самодостатнє завдання – боротьба з контрабандою – незаконним переміщенням через митний кордон товарів та інших предметів. Виконання цього завдання практично не впливало на інші аспекти життєдіяльності суспільства.

На сьогоднішній день значення митної діяльності держави значно розширилось, навіть важко перелічити ті сфери суспільного і державного життя, на які мають вплив результати цієї діяльності: це і економіка, і внутрішня та зовнішня політика, екологія, соціальна сфера, військова безпека і т. д. Взагалі, розглядаючи проблему просторового буття держави, необхідно відмітити, що воно виходить за рамки державних кордонів. Якщо іде мова про геополітичні інтереси, про сфери впливу і т. д., то ці аспекти діяльності державного апарату виходять далеко за межі території окремої держави. Так само, як і абсолютно неможливо чітко обмежувати якісь сфери державної діяльності суто внутрішньою або зовнішньою спрямованістю.

Таким чином, ми доходимо висновку, що існуючий в нашому законодавстві термін «митна справа» є недостатнім для того, щоб охопити всі завдання, які вирішуються державою в процесі митної діяльності.

¹¹ Див. напр.: General Agreement on Tariffs and Trade. Text of the General Agreement I The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. – Geneva, 1994; Customs Act – CHAPTER C-52.6 (R. S., 1985, c. 1 (2nd Supp.); U. S. Code, Chapter 19.

У наведеному в митному кодексі визначенні до обсягу поняття «митна справа» його автори відносять порядок переміщення (тобто певний адміністративно-правовий режим), митне регулювання, пов'язане з встановленням мит та митних зборів (тобто діяльність центральних органів державної влади – Кабінету міністрів, Президента та Верховної Ради, процедури митного контролю (тобто групу правових норм процесуального характеру) та інші засоби проведення в життя митної політики (підписання угоди про вільну торгівлю або валютно-фінансова політика Центрального Банку теж є засобом проведення в життя митної політики, але вони регулюються не митним кодексом, а нормами конституційного, міжнародного та фінансового права відповідно). Іншими словами, під штучним терміном «справа» об'єднуються явища абсолютно різного порядку, які до того ж виходять за рамки митного законодавства.

Крім того, якщо розглядати митну справу як діяльність щодо здійснення митної політики, то у визначенні не встановлено суб'єкта цієї діяльності – держави та її органів. Тож, на нашу думку, є очевидним необхідність наведення дещо іншого визначення митної справи, яке має чітко визначати характер та суб'єктів цього явища, а саме:

Митна справа або митна діяльність – це діяльність держави та її компетентних органів щодо встановлення тарифних та нетарифних обмежень стосовно переміщення товарів через митний кордон та контроль за їх виконанням з метою проведення в життя державної митної політики.

З огляду на вищесказане, такі визначення митної справи та митної політики виглядають більш відповідними, оскільки повніше розкривають співвідношення цих двох понять.

Ще під час існування СРСР, 25 червня 1991 року було прийнято Закон України «Про митну справу в Україні»². Ч. 1. ст. 1 цього Закону, зокрема, визначає: «Україна як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу. Митна справа є складовою частиною зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України.» Аналізуючи наведене визначення, ми можемо стверджувати, що митна справа є складовою діяльності держави у відповідних сферах – зовнішньополітичній та економічній, а

¹² Про митну справу в Україні: Закон України від 25 червня 1991 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. Ст. 575.

митна політика повинна визначати напрями цієї діяльності. Ця державна діяльність здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу на відповідні сфери життя суспільства та суспільні відносини в митній сфері і спрямована на виконання покладених на неї конкретних завдань, або функцій.

Відповідно до сучасних поглядів, функції держави – це головні соціально значущі напрями її діяльності на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства, вони являють собою «особливий механізм державного впливу на суспільні відносини та процеси, що визначає головні напрями та зміст її діяльності щодо управління суспільством»¹¹. Функції держави обумовлюються її завданнями, залежать від сутності держави та змінюються в залежності від неї.

Функції держави розвиваються та змінюються одночасно з розвитком самої держави, і прямо залежать від зовнішніх та внутрішніх факторів суспільного розвитку та конкретних завдань, що стоять перед суспільством на даному історичному етапі. Кожна з функцій має свій відокремлений зміст та реалізується в окремій сфері діяльності держави та суспільства.

В. В. Лазарев підкреслює, що відповідні напрями Діяльності держави або коло завдань, що виконує держава, відповідають певним обов'язкам держави. Це можуть бути обов'язки, що прямо встановлюються правовими нормами, які містяться в законодавчих актах, або обов'язки, які бере на себе держава у відповідності з угодою.

Він же окреслює головні функції держави, хоча звісно, жоден перелік ми не можемо вважати виключним, виходячи хоча б з діалектичної природи таких функцій:

«Внутрішні: встановлення та охорона правового порядку, суспільної безпеки, прав власності, інших прав та свобод громадян (подібну функцію на наш погляд можна назвати захисною –Б. К.), економічна, культурна, соціальна, екологічна.

Зовнішні: підтримання миру та мирного співіснування, забезпечення ділового партнерства і співпраці, захисту державного суверенітету від зовнішніх зазіхань»¹⁴.

¹³ Теория государства и права I Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 1999. – С. 68.

| Общая теория права и государства I Под ред. В. В. Лазарева – М.: Юристъ, 1996. – С. 44.

Які ж обов'язки в митній сфері покладає на Українську державу національне законодавство?

Ч. 1 ст. 17 Конституції України встановлює, що: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу»¹⁵. Це визначення чітко окреслює напрями державної діяльності, що відповідають захисній та економічній функціям держави. Причому економічна та інформаційна безпека вважаються важливими складовими національної безпеки України, під якою розуміють стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від реальних та потенціальних внутрішніх і зовнішніх загроз у державно-політичній, економічній, соціальній, екологічній та інформаційній сферах¹⁶.

Обов'язки щодо виконання цих завдань покладаються не лише на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації але й на громадян України. Тобто, подібне завдання носить комплексний характер і вирішується комплексом заходів з великим колом суб'єктів. Але такі окремі завдання, як забезпечення економічної та інформаційної безпеки щодо захисту від впливу зовнішніх негативних факторів, що виникають в результаті переміщення через митний кордон України товарів (це можуть бути, наприклад, товари демпінгового імпорту або друкована чи комп'ютерна програмна продукція, що загрожує інформаційній безпеці держави), транспортних засобів та валютних цінностей вирішуються засобами митної політики, які впроваджуються певними органами державної влади та спеціальними державними органами, що складають митну систему України (подібні функції цих органів передбачені ст. ст. 8 та 9 Митного Кодексу України «).

Ст. 16 Конституції України встановлює обов'язки держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу (екологічна функ-

¹⁵ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. « Див. Коментар до Конституції України. – К., 1996. –С. 59. І Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

ція). Забезпечення екологічної безпеки в частині недопущення ввозу на територію України екологічно небезпечних речовин теж є одним із завдань митної політики та забезпечується шляхом проведення митного, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного та екологічного контролю, що, зокрема, передбачено ст. 18 МКУ.

Ст. 18 Конституції України визначає головні завдання Української держави) у зовнішньополітичній сфері, встановлюючи, що: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права»

Аналогічно в інших нормах конституції ми знаходимо закріплення інших головних функцій держави: соціальної, культурної, оборони держави, податкової і т. д. В цьому аспекті вже дуже довгий час існує дискусія щодо кількості і обсягу функцій, що повинна виконувати держава, іншими словами – питання щодо меж втручання держави в життя суспільства. Тут існують два діаметрально протилежні підходи – це ідеї мінімальної та максимальної держав. У варіанті мінімальної держави, держава бере на себе лише дуже обмежене коло завдань, в першу чергу, правоохоронного характеру та захисту суверенітету і незалежності і їй відводиться роль так званого «нічного сторожа». Такий підхід є характерним, в першу чергу, для англосаксонської правової традиції так би мовити у її «чистому» вигляді і його головною ідеєю і захист особистості від зайвого втручання з боку держави і її органів, головним критерієм є забезпечення політичних прав та права власності, невтручання в особисте життя та економіку.

Іншим варіантом є ідея максимальної держави з великою кількістю функцій та широкою сферою діяльності. В рамках цієї ідеї виникають два протилежні типи держав – це соціальна та тоталітарна (поліцейська) держави. У першому випадку, держава бере на себе вирішення багатьох соціальних завдань: соціальний захист, розвиток та підтримка культури, освіти, науки, охорони здоров'я, і саме для реалізації подібних програм держава відіграє підвищену роль в економіці у вигляді економічного регулювання, підвищення податків, прийняття заходів щодо забезпечення зайнятості населення, існування держав-

| Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

них підприємств і т. д. З іншого боку, завданням тоталітарної або поліцейської держави є підвищений адміністративний контроль за всіма сферами життя суспільства, але це робиться лише для самозростання та самоцентралізації державної влади і існування держави в незмінній формі є в даному випадку самоціллю.

Але, що цікаво, протягом вже багатьох століть, попри відношення держави до будь-якого з названих типів, всі вони в тій чи іншій мірі вважали за доцільне контролювати свої зовнішньоекономічні зносини і не збираються від цього відмовлятися. Це стосувалося і англійської парламентської монархії XVII ст. і французької абсолютної монархії того ж періоду, це зараз стосується і Сполучених Штатів Америки, як взірця демократії, і Китаю з соціалістичною економікою і тоталітарним правлінням, і комуністичного режиму на Кубі, і таких країн з перехідною економікою, як Україна або Росія.

При вирішенні завдань, що стоять перед державою, вона вимушена виходити не лише з відповідних функціональних обов'язків, але й враховувати велику кількість об'єктивних факторів, як внутрішнього так і зовнішнього характеру, що впливають як позитивно, так і негативно на її внутрішнє та зовнішнє становище. Повинні також враховуватися наявні економічні, політичні та соціальні ресурси, та на основі цього проводиться їх розподіл між головними напрямками державної діяльності. Також необхідний пошук оптимального співвідношення між обсягом втручання держави в життя суспільства та само- регулятивним потенціалом останнього, інтересами держави та правами і інтересами окремих індивідів.

Тобто, сама окрема функція, обов'язок держави, не може набувати домінуючого значення при вирішенні окремих завдань, що стоять перед державою. Повинен існувати комплексний підхід, що дозволяє враховувати конкретно-історичні умови та фактори, наповнювати функцію певним змістом. Постає необхідність розглядати «в комплексі предмет і зміст діяльності держави та засоби і способи, що її забезпечують»

За словами Ю. Оборотова, подібний підхід означає перехід від використання поняття функція держави до такого поняття, як дер-

І Теория государства и права: Ч. 1. Теория государства. – М.: Юрисъ, 1995, – С. 143.

жавна політика, оскільки поняття функції держави розкриває лише одну з складових державної політики^м.

На відміну від функцій, що визначають лише напрями діяльності держави в цілому та її інститутів, така категорія, як державна політика визначає зміст цієї діяльності, способи її організації. Саме політика передбачає урахування та пов'язання інтересів держави з інтересами інших держав, соціальних груп та індивідів, та головне – визначення конкретного змісту та форм діяльності держави в тій чи іншій сфері.

Така категорія, як державна політика має дуже давню історію. До цього питання зверталися ще давньогрецькі мислителі, і навіть саме слово політика походить від давньогрецького polis – місто. Починаючи з «Політики» Аристотеля до кінця XIX сторіччя політика традиційно розглядалася саме в аспекті вчень про державу. Згідно з тим же Аристотелем політика виступала як мистецтво управління державою – полісом, певний спосіб реалізації цілей держави²¹.

Але поступово склалося розуміння того, що політика є складним та специфічним суспільним явищем, яке потребує вивчення з позицій загальнотеоретичних та конкретно-практичних. Тобто політика =и§ діяльність індивідів, мікро та макро груп, інститутів щодо досягнення та здійснення державної влади, це система відносин в організації суспільства, що регулюється нормованою ієрархією підпорядкування. Політика охоплює відносини та діяльність як суб'єктів так і об'єктів.

Серед існуючих сучасних розумінь поняття «політика» можна виділити чотири основних:

Перше – це розуміння політики як відносин класів, груп, людей, держав, які включають в себе погодження, підлеглість, панування, конфлікт, боротьбу. Це розуміння політики характерно для теорії класової боротьби Маркса, теорії конфліктної природи політики К. Шмідта та Ж. Френда.

Друге – політика ототожнюється з політичними явищами панування та владування і характеризується як діяльність, певні знання та вміння управляти.

В третьому випадку політика визначається за допомогою її функцій – управління, підтримання порядку, контролю і т. д.

²⁰ Оборотов Ю. Н. Современное государство: основы теории. – Одесса, 1998, –С. 62–63.

²¹ Аристотель. Политика: Соч. в 4 т. – М., 1983. – Т. 4. – С. 444.

Четверте—телеологічне розуміння (від грецького *teleos* – ціль), згідно з яким деякі дослідники намагалися визначити політику через її цілі.

Але жодне з вищеназваних визначень не можна було назвати досконалим, тому К. Шмідт спробував вдосконалити їх, виділивши універсальну абстрактну сутність політики та створивши загальну формулу. Так з'явилося трактування політики як організаційної та регулятивно-контрольної сфери суспільства, основної в системі інших сфер та такої, що охоплює відносини та діяльність суб'єктів та об'єктів.

Взагалі, характеризуючи сутність політики, треба відмітити, що вона функціонує в рамках суспільної системи. Сама ж ця система є сукупністю підсистем, одну з котрих репрезентує політична система, яка існує поруч та взаємодіє з соціальною, економічною, правовою, етичною, культурною, ідеологічною та іншими системами. В цьому складному механізмі політична система грає головну роль. Поняттям політична система визначають цілісну, впорядковану сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, принципів, політичних організацій, які є врегульованими групами політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, культурних норм, історичними традиціями та установками політичного режиму.

Для політики є характерними певні якості, як то: універсальність – тобто всеохоплюючий її характер та здатність впливати на будь-які сторони суспільного життя, велика здатність до проникнення та атрибутивність, під якою розуміють здатність поєднуватися з неполітичними відносинами та сферами.

Серед сучасних поглядів на проблему державної політики слід відзначити два початково протилежні підходи. Це визначення державної політики або як науки, або як мистецтва управління. З одного боку, під час прийняття політичних рішень важливе значення мають врахування історичного досвіду, опрацювання об'єктивної інформації, наукове прогнозування та моделювання суспільних процесів, але з іншого, деякі автори підкреслюють значення природних якостей керівника, яким не можна навчитися. Останнє пояснюють тим, що під час впровадження будь-якого політичного рішення виникають труднощі, які неможливо прогнозувати, спираючись лише на конкретні наукові методи, а можливо лише прогнозувати, керуючись власним досвідом та розумінням. Так, наприклад, Отто фон Бісмарк вважав, що «у політиці не можна складати план на довгий час вперед та діяти

в його рамках» Цієї ж думки був і Н. Макіавелі, підкреслюючи, що «...мудрі князі повинні мати на увазі не лише теперішні труднощі, але й майбутні та зі всією енергією вживати заходи щодо останніх. Бо, якщо передбачити їх заздалегідь, то неважко буде боротися з ними»²³.

Державну політику найчастіше кваліфікують за територіальною направленістю (зовнішня та внутрішня), або за сферою спрямування (економічна, соціальна, екологічна, національної безпеки і т. д.).

Суб'єкти політики – це особи, соціуми, а також створені ними установи і організації, які беруть активну, свідому участь в політичному процесі (держава, партії та соціальні групи, окремі особи, які усвідомлюють свої інтереси і здатні захистити їх на державному рівні). Об'єктами політики є всі явища політичного і суспільного життя, на які спрямована діяльність суб'єктів політики²⁴.

Як ми вже визначили, митна політика, що є частиною державної політики, повинна розглядатися в контексті зовнішньої та зовнішньоекономічної політики, що відповідає таким зовнішнім функціям держави як захист національних інтересів та суверенітету держави у сфері міжнародних відносин, забезпечення ділового партнерства і співпраці та внутрішній економічній функції (формування державного бюджету, захист внутрішнього ринку і т. д.).

При визначенні точного місця митної політики, або як ще її можна назвати – державної політики по регулюванню зовнішньоекономічних відносин в системі функцій держави, необхідно звернути увагу на те, що державні функції не є однорідним явищем і окрім розподілу за різними сферами суспільного життя, мають і різне соціальне значення, термін їх соціальної актуальності, територіальної та суб'єктної направленості.

Головним критерієм зараз вважається класифікація функцій держави за формами діяльності, що заснована на принципі розподілу влад. Відповідно до цього принципу здійснюється класифікація функцій на законодавчі, виконавчі і судові²⁵. Подібний поділ реально

І Демидов А. И., Федосеев А. А. Основы политологии.– М., 1995. – С. 85.

²⁵ Макиавелли Н. Князь.– М., 1910. – С. 14.

²⁴ Див.: Гелей С., Рутар С. Політологія: Навчальний посібник.–К : Знання, 1999, –С. 9–10.

²⁵ Оборотов Ю. Н. Современное государство: основы теории. – Одесса, 1998, –С. 61.

відображає механізм здійснення державної влади, відповідно до суб'єктного складу державних інститутів, що її здійснюють. Крім цього існує класифікація функцій на головні та похідні, внутрішні та зовнішні, постійні та тимчасові²⁶.

Поділ на головні та похідні функції здійснюється за повнотою відбиття в їх змісті соціальної сутності та призначення держави. Головні функції відображають соціальну сутність, призначення держави, обумовлюються її головними завданнями на даному історичному етапі, а похідні мають обслуговуючий характер і здійснюються задля виконання головних.

Поділ на внутрішні та зовнішні функції здійснюється за їх територіальною спрямованістю. Але необхідно відмітити, що в умовах сьогоденного світу, де іде активний розвиток міждержавного співробітництва, існують глобальні світові проблеми, що виходять за рамки однієї держави (екологічні, підтримання миру і т. д.), зростає роль міжнародного права та міжнародних організацій в регулюванні як зовнішнього, так і внутрішнього життя країн, відбувається розмиття меж між зовнішніми та внутрішніми функціями та їх взаємопроникнення.

Поділ на постійні і тимчасові функції, як зрозуміло з назви, відбувається за строком їх дії відносно до часу існування самої держави як соціального і правового явища. Постійні функції, здійснюються на протязі великого, відносно до існування держави, проміжку часу та є властивими на більшості історичних етапів її розвитку. Необхідність виконання державою тимчасових функцій залежать від впливу специфічних факторів розвитку суспільства на певних історичних етапах. Тимчасові функції здійснюються на протязі відносно обмеженого проміжку часу, і в залежності від зникнення факторів, що їх обумовили, втрачають суспільне значення.

Для більш точної класифікації видів державної діяльності важливим є виділення так званих «підфункцій», які існують в рамках кожної з головних функцій держави. В таких підфункціях «...ідуть процеси кількісних та якісних накопичень по реалізації важливих для суспільства завдань та цілей. На відміну від самостійних функцій, що виражають сутність і соціальне призначення держави, підфункції

²⁶ Див.: Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави та права.— К., 1994. — С. 37.

втілюють специфічно особливе в рамках конкретного напрямку діяльності та у впливі на суспільні відносини»²⁷.

Виконання митних функцій є властивим державі вже дуже довгий проміжок часу. Перші відомості про зовнішньоторговельні зв'язки та митні відносини між єгиптянами та фінікійськими містами містяться в історичних пам'ятках шостої династії в Стародавньому Єгипті, яка правила на початку III тисячоліття до нашої ери²⁸. Тобто, вже перші держави здійснювали певні заходи щодо обкладення податками товарів, що були предметами зовнішньої торгівлі, від тих пір подібна діяльність була властива практично всім формам державних утворень рабовласницьким, феодальним, капіталістичним, соціалістичним, індустріальним та постіндустріальним. На сьогоднішній день проведення власної митної політики та здійснення державного контролю та регулювання в митній сфері є необхідною ознакою державного суверенітету, але в 90-х роках XX ст. намітилась тенденція делегування частини функцій держави щодо проведення митної політики певним міжнародним та наддержавним утворенням, як то митні та економічні союзи (NAFTA, WTO, Митний союз країн СНД) або такому наддержавному утворенню, як Європейський союз. Але саме це делегування повноважень також є актом здійснення митної політики.

Наявність певного роду державної діяльності передбачає наявність відповідної державної політики як категорії, що відображає зміст цієї діяльності. Таким чином, митну діяльність держави можна було б охарактеризувати як перманентну функцію, але як ми бачимо обсяг та спрямування подібної державної діяльності не залишалися постійними на протязі різних етапів історичного розвитку держави.

Якщо для перших державних утворень головним завданням при втручанні в сферу зовнішньоекономічних відносин було виконання фіскальної функції митної політики – наповнення державного бюджету (Стародавній Єгипет, Греція, Рим), то приблизно з середини XVII ст., в першу чергу для Англії, первинного значення набула саме регулятивна функція. З іншого боку, для так званих закритих су-

²⁷ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. – С. 73.

²⁸ Див.: Кольбенко А. В. Митна справа в контексті світової історії// Митна справа. – 1999. – № 1. – С. 71–75.

спільств (Японія XVII–XIX ст. ст., колишній СРСР, існуючі режими на Кубі та в Північній Кореї) на перший план виходила охоронна функція митної політики.

Таким чином, ми підходимо до розуміння місця митної політики серед функцій держави. По-перше, здійснення такої політики є перманентним завданням будь-якого державного утворення, але соціальне значення подібної діяльності, її обсяг та зміст постійно змінюються і носять тимчасовий характер.

Якщо розглядати митну політику у вузькому розумінні, тобто як певний комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування митних кордонів, то завдання держави по здійсненню власної митної політики слід розглядати в залежності від її конкретного змісту. При превалюванні фіскальної або регулятивної функції митної політики вона виступає в якості підфункції головної економічної функції. Навпаки, при превалюванні правоохоронних завдань (наприклад за часів СРСР) проведення та реалізація митної політики є підфункцією головної охоронної функції держави, відповідно ці підфункції носитимуть внутрішній характер.

Можна також розглядати митну політику в широкому розумінні як комплекс заходів, спрямованих на забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки держави у зовнішньоекономічній сфері, до якого окрім правових та економічних засобів впливу на зовнішньоекономічні відносини включаються ще й певні аспекти зовнішньополітичної діяльності держави, її міжнародні зобов'язання, визнаючи головним критерієм відстоювання національних інтересів. В такому випадку здійснення митної політики виступає в якості окремої похідної функції і забезпечує виконання таких функцій як забезпечення ділового партнерства і співпраці, захисту державного суверенітету, економічної та соціальної (враховуючи тенденцію взаємопроникнення внутрішніх та зовнішніх функцій) та ряду інших.

Наприклад, той же В. К. Бабаєв в рамках економічної функції держави виділяє «регулювання зовнішньоекономічних відносин в цілях захисту державою свого економічного суверенітету, безпеки, стимулювання розвитку національної економіки під час реалізації зовнішньоторговельної та іншої діяльності»²⁹. І дійсно, всі пере-

²⁹ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. – С. 76.

лічені функції вирішуються саме засобами митної політики, а самостійна реалізація останньої є ознакою будь-якої суверенної держави. Результати проведення державою власної митної політики, наприклад: вплив на суспільні відносини у сфері зовнішньоторговельної діяльності, виконання міжнародно-правових зобов'язань держави, надходження в державний бюджет і виступають в ролі тих самих «кількісних і якісних накопичень», що необхідні для реалізації більш глобальних економічних, політичних та соціальних завдань.

1.2. Митна політика в системі захисту національної безпеки та національних інтересів

Як ми вже встановили, митна політика являє собою певний комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування митних кордонів та забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки держави у зовнішньоекономічній сфері.

Поняття національних інтересів та національної безпеки в даному випадку виступає тією головною категорією, за якою можливе визначення ефективності та актуальності державного впливу на сферу зовнішньоекономічних відносин. Засоби державного впливу на зовнішньоекономічні відносини застосовуються щодо правових відносин, що виникають при переміщенні товарів, інших предметів та транспортних засобів через митний кордон України. Такий спосіб реалізації митної політики засновано на критерії територіальної юрисдикції, до складу якої входять права держави обкладати податками будь-яку особу чи підприємство, що знаходяться на його території та вимагати від них виконання вимог правових норм цієї держави (правомірної поведінки).

Розпочнемо з правового регулювання митної політики України. В Конституції України³⁰ існує декілька норм, які безпосередньо регулюють питання митної політики та митної справи. По-перше, необхідно назвати ст. ст. 17 та 18 Конституції України. Правові норми, що містяться в них, встановлюють головні завдання діяльності держави в зовнішній сфері. Так, вже згадувана ч. 1 ст. 17 Конституції України визначає захист суверенітету і територіальної цілісності

³⁰ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки до найважливіших функцій держави; ч. 3 цієї ж статті покладає забезпечення державної безпеки та державного кордону України на відповідні правоохоронні органи та військові формування, до складу яких відносяться і підрозділи державної митної служби. Ст. 18 Конституції України встановлює головні цілі зовнішньополітичної діяльності держави, частиною якої є і митна політика, зокрема, серед таких цілей називаються: «...забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання митного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права»⁵¹.

Що стосується функцій органів державної влади в сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин, то в першу чергу необхідно назвати ст. 92 Конституції. П. 9 ч. 1 цієї статті відносить «засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи» до питань, які визначаються виключно законами України; а п. 1 ч. 2 тої ж статті, зокрема визначає, що також виключно законами України встановлюються «система оподаткування, податки і збори». Інша конституційна норма, що регулює суспільні відносини у сфері митного права, знаходиться у п. 8 ст. 116 Конституції, який зобов'язує Кабінет Міністрів організовувати і забезпечувати здійснення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи. Таким чином, функції щодо проведення митної політики розподіляються між державними органами у відповідності до принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, що його було закріплено ст. 6 Конституції України.

У вищеназваних нормах безпосередньо згадується митна справа, але крім того, можна знайти в Конституції велику групу норм, які тим чи іншим чином торкаються питань, які постають у зв'язку з державним регулюванням зовнішньої торгівлі. Тут необхідно назвати і ст. 106 Конституції, яка визначає повноваження Президента України, і ст. 107, яка регламентує діяльність Ради національної безпеки та оборони України, та багато інших. Не слід забувати і про правові норми, які закріплені у Розділі 2 Конституції «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». Ці норми є дуже важливими щодо

⁵¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

визначення правового статусу фізичної особи та її прав при переміщенні через митний кордон України товарів та транспортних засобів, а також при розгляді, в тому числі і судовому, справ щодо правомірності дій митних органів щодо цієї особи, її прав та законних інтересів. Тим більше, що ч. 2 ст. 8 Конституції України встановлює, що всі конституційні норми є нормами прямої дії і гарантує право будь-якої особи на судовий захист цих прав. Це стосується і порушення прав громадян в сфері митного права, і, наприклад, при оскарженні в судовому порядку дій посадових осіб митних органів уможливорюється застосування формули «громадянин проти держави Україна». До речі, на думку С. В. Ківалова, є доцільним законодавче закріплення у Митному кодексі України основоположного принципу митної політики України, що «всі особи, на рівних засадах, мають право на ввіз та вивіз товарів та транспортних засобів. Ніхто не може бути позбавленим права або обмеженим у праві на ввіз або вивіз товарів або транспортних засобів, окрім випадків, передбачених законами України»³². Норму, що встановлює подібний принцип, ми можемо знайти, наприклад, у ст. 19 Митного кодексу Російської Федерації³³.

Митна політика нерозривно пов'язана з порядком переміщення товарів та транспортних засобів через державний кордон, оскільки вона, виходячи з конкретних цілей і завдань, що стоять перед нашою державою, визначає головні цілі і функції діяльності митних органів. До того ж, митна політика визначає роль митних органів конкретної держави в міжнародному співробітництві щодо вирішення деяких глобальних завдань, які постають перед світовим співтовариством. Серед таких проблем треба відмітити підтримання міжнародної безпеки, а саме, контроль та боротьба з незаконним переміщенням зброї, радіоактивних і токсичних речовин та так званих «критичних технологій», підтримання міжнародних економічних санкцій, підтримання екологічної безпеки та боротьба з міжнародною злочинністю, в першу чергу, з контрабандою наркотичних засобів.

На превеликий жаль, в діючому українському законодавстві не

³² Кивалов С. В. Таможенное право Украины (Служба в таможенных органах). – Одесса, 1998. – С. 7.

³³ Российская Федерация. Таможенный кодекс Российской Федерации. – М.: Теис, 1996.

існує чіткого визначення митної політики та її функцій. Так, наприклад, в ч. 1 ст. 2 Митного кодексу України³⁴ лише закріплено, що Україна самостійно визначає свою митну політику, а ч. 2 цієї ж статті, зокрема, визначає право України вступати у митні союзи з іншими державами та брати участь у діяльності відповідних міжнародних організацій. Ст. 8 МКУ визначає компетенцію різних органів державної влади щодо питань митної політики. Так, ч. 2 ст. 8 МКУ відносить до компетенції Верховної Ради України визначення головних напрямів митної політики України, структури системи органів державного регулювання митної справи, розмірів митних зборів, спеціальних митних зон та митних режимів, а також перелік товарів, переміщення котрих через митний кордон України заборонено. До компетенції Кабінету Міністрів України, відповідно до ч. 3 ст. 8 МКУ віднесено, в першу чергу, забезпечення виконання митної політики України у відповідності з законами України, і подано перелік засобів її реалізації. Зокрема, до повноважень Кабінету Міністрів віднесено: встановлення розмірів митних зборів та плати за митні процедури, координація діяльності різних органів виконавчої влади, проведення переговорів та укладення міжнародних договорів, представлення на розгляд Верховної ради пропозицій щодо системи митних органів. Безпосереднє управління в сфері митної справи відноситься до відома Державної митної служби України.

Проблемою, якої торкаються багато авторів, є те, що нашим законодавцем при розробці нормативно-правових актів, які відносяться до сфери митного права, не було приділено достатньої уваги визначенню ролі та місця національних інтересів та питань забезпечення національної безпеки України у формуванні та проведенні в життя митної політики, хоча саме національні інтереси є тим наріжним каменем, на якому повинна будуватися державна політика. Взагалі, національна безпека і національні інтереси є взаємопов'язаними проблемами і носять, в першу чергу, політичний характер а вже потім, набувши конкретного суспільного і державно-політичного змісту і значення, знаходять свій формальний вираз в конкретних нормативно-правових актах різних органів публічної влади.

В загальному розумінні «національна безпека – це державна по-

¹⁴ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

літика, скерована на створення внутрішніх і міжнародних умов, сприятливих для збереження чи зміцнення життєво важливих національних цінностей; це стан, що забезпечує захищеність інтересів народу й держави, суспільства та кожного його члена»³⁵.

В залежності від об'єктного складу (особи, суспільства або держави, що є об'єктом загрози) ми можемо визначити: міжнародну безпеку, національну безпеку (безпеку держави), особисту безпеку (безпеку конкретної особи) та суспільну безпеку (безпеку невизначеного кола осіб). В залежності від сфери суспільних відносин, що є об'єктом загрози, ми можемо виділити: військову, економічну, політичну, екологічну, санітарно-епідеміологічну, культурну, інформаційну, технологічну, ядерну, пожежну, безпеку дорбжнього, залізничного та повітряного руху, безпеку мореплавства та деякі інші види безпеки.

Конкретний зміст національної безпеки має діалектичну природу і визначається характером наявної чи можливої загрози чи загроз, тим самим актуалізуючи певні її складові: військові, екологічні, політичні і т. д. Проблема національної безпеки конкретної держави носить індивідуальний характер і напряму залежить не тільки від теперішнього геополітичного становища країни, але й від історичних, політичних та правових аспектів виникнення та розвитку країни на протязі всього її існування (в особливості це характерно для «молодих» країн, таких як Україна). Подібні аспекти включають в себе характер та зміст основної національної ідеї, наявність історичних загроз та противників у вигляді сусідніх країн. Для прикладу можна навести Францію, частина ядерних сил стримування якої була націлена на територію Федеративної Республіки Німеччини, яка вважалась серед найбільш вірогідних противників до початку 90-х рр., і це незважаючи на те, що з середини 50-х рр. обидві країни були членами НАТО, Європейського Економічного Союзу і не мали територіальних претензій. В цілому, політика національної безпеки держави спрямована на зменшення та уникнення наявних та можливих загроз нормальному розвитку держави у відповідності з її цілями і є частиною національних інтересів держави. Характеризуючи поняття національних інтересів, необхідно усвідомлювати, що інтерес взагалі – це «об'єк-

³⁵ Політологія: посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – К.: Академія, 1998. – С. 316.

тивно зумовлений мотив діяльності окремої людини, соціальної спільноти, суспільства в цілому, спрямований на досягнення мети»³⁶. Ми маємо можливість визначити таку структуру інтересу: конкретні об'єктивні умови існування суб'єкта цього інтересу, суб'єктивна система цінностей, яка обумовлює конкретні завдання та необхідність їх досягнення і, нарешті, конкретна ціль (завдання) що стоїть перед суб'єктом. Таким чином, в той час, як поняття національної безпеки виражається в стані захищеності держави, її громадян та їх життєво важливих інтересів від різного роду загроз, поняття національних інтересів якраз і відбиває зміст головних цінностей, цілей і прагнень суспільства і держави на конкретно-історичному етапі розвитку. Національні інтереси можна визначити як «інтегральний вираз інтересів усіх членів суспільства, що реалізуються через політичну систему відповідної держави, як компроміс у поєднанні запитів кожної людини і суспільства в цілому»³⁷.

Державна політика завжди виражає і представляє певний суспільний інтерес, і митна політика, як складова її частина не є виключенням. У формуванні митної політики виражаються інтереси держави та суспільства в цілому (національні інтереси) та інтереси окремих фізичних та юридичних осіб (наприклад, при проведенні антидемпінгових справ по заявах суб'єктів господарської діяльності).

Категорія національних інтересів носить системний характер в тому розумінні, що з одного боку вона є основою для визначення цілей і напрямків державної політики та діяльності органів публічної влади і політичної системи в цілому, а з іншого боку, в тому, що сам зміст національних інтересів формується в процесі розвитку держави і суспільства під впливом зовнішніх і внутрішніх об'єктивних факторів, у формуванні змісту національних інтересів беруть участь всі інститути держави, суспільства, окремі громадяни. Подібна ситуація вимагає комплексного підходу до формування національних інтересів та характеризує його як досить складний процес, оскільки при визначенні єдиної загальнонаціональної системи потреб (інтересів) необхідне врахування інтересів і потреб різних за характером

« Гелей С., Рутар С. Політологія: Навчальний посібник. – К.: Знання, 1999. –С. 13.

« Політологія: посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – К.: Академія, 1998. – С. 322.

суб'єктів (держави в цілому, її органів та інститутів, суспільства, суспільних груп, індивідів). Нерідко подібні інтереси можуть бути радикально протилежні і вступати в конфлікт. Для уникнення таких конфліктів і необхідне існування базових національних та державних цінностей, які, як правило, формалізуються в нормах головних законодавчих актів держави.

Подібний комплексний підхід та досягнення консенсусу щодо визначення конкретних національних інтересів передбачає урахування багатьох політико-правових, економічних, історичних, моральних факторів. Основою національних інтересів, як вже говорилося вище, є триєдина система, що включає в себе національну ідею, головні цілі та прагнення (потреби) суспільства. Нормативно-правовий вираз подібних цілей і прагнень ми можемо знайти в Конституції України, яка в даному випадку виступатиме в якості суспільного договору. В преамбулі Конституції, зокрема, сказано, що Верховна Рада України приймає цю Конституцію – Основний Закон України, «від імені Українського народу, громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями»³⁸. Цю заяву ми можемо розглядати як визначення головних державних і суспільних цінностей, які також знайшли своє закріплення в інших правових нормах Основного Закону. Так, наприклад, до базових національних цінностей ми можемо віднести збереження суверенітету та незалежності, демократичний розвиток, соціальну спрямованість держави, додержання принципу верховенства права (ст. ст. 1 та 8 Конституції), забезпечення унітарного державного устрою, цілісності та недоторканності державної території (ст. 2 Конституції), республіканської форми правління та принципу розподілу влад (ст. ст. 5 та 6 Конституції), захист людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, не-

| Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

доторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності (ст. 3 Конституції). Додержання подібних базових принципів при визначенні головних національних інтересів та напрямів державної політики є конче необхідним саме для молодого держави, якою є Україна, оскільки вона ще не має сталої політичної та правової системи, яка мала б забезпечити стабільність та спадкоємність її розвитку.

Взагалі, вперше в законодавчій практиці України питанню національної безпеки та національних інтересів було приділено увагу в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.³⁹ Зокрема, Розділи VII та IX Декларації були присвячені питанням відповідно екологічної та зовнішньої і внутрішньої безпеки, хоча необхідно зазначити, що питання безпеки в цьому нормативно-правовому акті не були достатньо розроблені, і в першу чергу розглядалися питання системи державних органів щодо забезпечення відповідних видів безпеки. Але це був документ, так би мовити, перехідного періоду.

На сьогоднішній день, при розгляді питання щодо змісту поняття національних інтересів та національної безпеки в контексті формування національної митної політики, необхідно згадати такий нормативно-правовий акт, як «Концепція (основи державної політики) національної безпеки України», яку було прийнято Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р.⁴⁰ (Сдалі Концепція). Саме в цій Концепції ми можемо знайти формально виражені в правових нормах напрями державної політики щодо забезпечення національної безпеки та національних інтересів, а також конкретний їх зміст, що є актуальним для нашої держави саме на теперішній момент її розвитку.

Розділ I Концепції визначає, що: «Національна безпека України як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей»⁴¹.

Відповідно, головними об'єктами національної безпеки називаються: громадянин – його права і свободи; суспільство – його духовні та матеріальні цінності; держава – її конституційний лад, су-

« Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990 – № 31. – Ст. 429.

Ц Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВРІІ Голос України. – 1997. – 4 лютого. – С. 5.

⁴¹ Там само. – С. 5.

веренітет, територіальна цілісність і недоторканність кордонів. Таким чином, визначаються не тільки об'єктний склад національної безпеки, але й специфічні, властиві їм життєво важливі інтереси, які, як ми можемо бачити, є різними для кожного з трьох типів об'єктів.

Головним шляхом забезпечення національної безпеки, згідно з Концепцією, є проведення державної політики у відповідності з розробленими доктринами, стратегіями, концепціями і програмами. Головними напрямками проведення державної політики є політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна та інформаційна сфери. Конкретний зміст заходів по забезпеченню національної безпеки обумовлюється пріоритетністю національних інтересів України та характером і масштабами загроз цим інтересам. Вживані заходи повинні бути своєчасними та адекватними, ґрунтуватися на правових засадах та демократичних принципах (пріоритет прав людини, верховенство права, баланс інтересів особи, суспільства та держави; демократичний цивільний контроль і т. д.).

Розділ II Концепції присвячено такій категорії, як національні інтереси, яку автори Концепції намагаються тлумачити через зміст останніх. Так, визначається, що національні інтереси України відображають фундаментальні цінності і прагнення Українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи їх створення і способи задоволення.

До пріоритетних національних інтересів віднесено:

- «створення громадянського суспільства, підвищення ефективності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини;
- досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України;
- забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів;
- створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки;
- забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства;
- збереження та підвищення науково-технологічного потенціалу; «
– зміцнення генофонду Українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу;

–розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців; розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що складають Український народ;

–налагодження рівноправних та взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту»⁴².

Ці базові національні інтереси повинні враховуватись при розробці державної політики України, різного роду державних програм, бути головним критерієм в діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, поважатися політичними партіями, рухами, окремими громадянами.

В Розділі III Концепції – «Загрози національній безпеці України» наведені основні можливі загрози національній безпеці України в найбільш важливих сферах життєдіяльності. Серед переліку подібних загроз необхідно виділити, зокрема, такі, як: в політичній сфері – відсутність ефективних механізмів боротьби зі злочинністю і тероризмом; в економічній сфері – неефективність системи державного регулювання економічних відносин, неконтрольований вплив за межі України інтелектуальних, матеріальних та фінансових ресурсів, економічна ізоляція України від світової економічної системи, діяльність тіньових структур; в екологічній сфері – неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів; в науково-технологічній сфері – вплив наукового та інтелектуального потенціалу за межі України; в інформаційній сфері – інформаційна експансія з боку інших держав, та витік інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави.

Неважко помітити, що всі вищезгадані основні можливі загрози національній безпеці України в більшій або меншій частині пов'язані з переміщенням через митний кордон України товарів, предметів інтелектуальної власності, носіїв інформації, екологічно небезпечних речовин, валюти та валютних цінностей, міжнародною злочинністю та тероризмом, проблемою регулювання та контролю зовнішньоекономічних відносин, і звідси є об'єктами митної політики та підля-

⁴² Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Голос України. – 1997. – 4 лютого. – С. 5.

гають вирішенню її засобами. Певні групи суспільних відносин, що виникають при цьому знаходяться в сфері регулювання митного законодавства.

І дійсно, звернемося до Розділу IV Концепції – «Основні напрями державної політики національної безпеки України» (як ми вже встановили, митна політика України є частиною державної політики України. Таким чином, все, що стосується державної політики, відповідно є дійсним і для всіх її частин). В цьому Розділі закріплено, що державна політика національної безпеки визначається, виходячи з пріоритетності національних інтересів та загроз національній безпеці України і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах національної безпеки відповідно до чинного законодавства.

Серед наведеного далі переліку основних напрямів державної політики національної безпеки України нас, в першу чергу, цікавлять ті, які можна віднести до сфери митної політики, або такі, що підлягають регулюванню засобами митної політики. У політичній сфері, враховуючи правоохоронні функції митної системи, до таких напрямів можна віднести: запобігання та боротьбу з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо з її організованими формами. В економічній сфері такими напрямками є: контроль за експортно- імпортною діяльністю, спрямований на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника, боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливу національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів. Всі перелічені завдання вирішуються, в першу чергу, засобами митного контролю, тарифного та нетарифного митного регулювання. В соціальній сфері необхідно назвати захист прав споживачів, який здійснюється за допомогою сертифікації та медико-санітарного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України. Серед основних напрямів державної політики національної безпеки в екологічній сфері в Концепції згадується недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин та матеріалів, що, зокрема, досягається засобами екологічного митного контролю. В науково-технологічній сфері можливе застосування засобів митної політики для боротьби з неконтрольованим впливом наукових та технологічних досягнень

за кордон. Крім того, певні заходи в рамках митної політики можливо вжити і з метою забезпечення захисту інформаційного простору України, обмеження інформаційної експансії (наприклад, контроль за ввезенням на територію України друкованої продукції та відео-аудіо- матеріалів, що порушують вимоги чинного законодавства).

Згідно з Концепцією, для формування збалансованої державної політики (частиною якої є державна політика в сфері зовнішньоекономічних відносин, які є об'єктом регулювання за допомогою комплексу митно-правових та адміністративно-правових норм) та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів створюється система забезпечення національної безпеки України. Ця система визначається як організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

До основних функцій такої системи, зокрема, належить—створення і підтримка сил та засобів забезпечення національної безпеки, що включає в себе: створення правових засад для побудови, розвитку та функціонування системи, формування організаційної структури системи та державних органів, які входять до її складу, розподіл їх функцій, матеріально-технічне забезпечення цих органів. Наступною функцією є управління діяльністю системи, що включає в себе вироблення стратегії та планування конкретних заходів щодо виконання завдань системи, організацію та безпосереднє керівництво системою та її структурними елементами, оцінку результативності дій та їх наслідків. Далі іде здійснення планової та оперативної діяльності, що включає в себе визначення національних інтересів та їх пріоритетів, прогнозування, виявлення та оцінку можливих загроз та дестабілізуючих факторів, визначення причин їх виникнення та наслідків прояву, а також запобігання та усунення їх впливу. І, нарешті, ще однією з функцій цієї системи є участь у міжнародних системах безпеки.

Необхідно відмітити, що автори Концепції значну роль у розбудові і діяльності системи забезпечення національної безпеки України, виконанні всіх цих функцій відводять адміністративно-правовим механізмам та органам державної виконавчої влади. Це впливає з самої сутності системи органів, яка потребує чіткої організації, дійових механізмів керування, передбачає наявність відносин підлеглості

і координації. Велике значення адміністративно-правових методів і механізмів у забезпеченні національної безпеки, зокрема, підкреслює Д. Н. Бахрах⁴³.

Якщо розглядати встановлені в Розділі V Концепції повноваження основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки в контексті формування та проведення митної політики, то тут можна передусім назвати Український народ (громадян України), як носія суверенітету та єдине джерело влади в Україні (ст. 5 Конституції)⁴⁴. Громадяни України висловлюють і реалізують своє бачення національних інтересів, захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку всіма законними способами і засобами. Далі – Верховну Раду України, на яку покладається визначення основ митної політики та забезпечення її законодавчої бази; Президента та Кабінет Міністрів України як органи, що здійснюють управління впровадженням митної політики; митні органи як безпосередній суб'єкт виконання митної політики та інші правоохоронні органи (прокуратуру, підрозділи МВС, СБУ, суди) як органи, що забезпечують дотримання законності в митній сфері. Детальніше система органів, до функцій яких належить формування і проведення митної політики, буде розглянута в наступному розділі.

Таким чином, митна політика є різновидом державної політики, а її головним функціональним завданням є забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки України в політичній, економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Митна політика базується на певних концептуальних засадах (базових національних інтересах та відповідних аспектах державної політики національної безпеки) і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах державної діяльності, як внутрішніх, так і зовнішніх, відповідно до чинного законодавства та міжнародно-правових актів та звичаїв. В основному, засоби реалізації митної політики є задіяними при переміщенні фізичними та юридичними особами товарів та транспортних засобів через митний кордон України.

⁴³ Административное право России. Особенная часть / Отв. ред. Д. Н. Бахрах. -г М.: БЕК, 1997. – С. 2–4.

⁴⁴ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. ІІ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Митна політика підпадає під вплив тих самих соціальних та політичних законів, що і державна політика взагалі. На конкретний зміст митної політики держави впливають певні об'єктивні фактори, серед яких слід визначити економічні: це і загальний стан економіки країни, і особливості її економічної системи, особливості розвитку окремих галузей економіки, існуючі зовнішні економічні зв'язки, та взагалі стан світових економічних відносин. Далі ідуть ідеологічні та політичні фактори, наприклад, програми уряду щодо захисту внутрішнього ринку та окремих його сфер, екологічної безпеки країни, охорони моралі та духовності. І, нарешті, дуже велику роль відіграють міжнародні фактори, такі як: членство держави у різноманітних міжнародних організаціях, наявність двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод, участь держави у митних та економічних союзах, підтримка певних міжнародно-правових та економічних санкцій, політика уряду щодо надання преференцій окремим державам та ін.

1.3. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики

Розглядаючи процес формування державної митної політики України та системи регулювання зовнішньоторговельних відносин взагалі, ми повинні визначити основні їх принципи. Ці принципи мають самостійне значення в якості концентрованого виразу змісту тих завдань, що стоять перед державою в митній сфері на даному етапі, вони забезпечують взаємозв'язок законодавства, що регулює зовнішньоекономічні відносини та митної політики України. Джерелом принципів формування митної політики, як і митного права, виступають нормативно-правові акти, але перші є більш широкими за змістом. Ми можемо виділити принципи загального значення, які є базою для розробки всієї державної політики України та специфічні принципи, що є властивими для державного регулювання зовнішньоекономічних відносин.

Базові принципи державної політики (вони розглядалися в попередньому підрозділі цієї роботи) були визначені ще на початку 90-х під час утворення самостійної держави, і вони відбилися в Декларації про Державний суверенітет України⁴⁵ та Акті проголошення

⁴⁵ Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

незалежності України⁴⁶, згодом положення цих актів знайшли закріплення в прийнятій в 1996 р. новій Конституції України⁴⁷.

Як вже згадувалося, проведення державної політики відбувається у відповідності з розробленими доктринами, стратегіями, концепціями і програмами. Для прикладу можна навести державну програму «Україна–2010», розроблену за дорученням Президента України. У вступі до цієї програми, зокрема, зазначається, що її фундаментальною ідеєю є забезпечення прав і безпечної життєдіяльності людини, а за мету було поставлено: «...визначити місце і роль України в геополітичному та гео економічному просторі... накреслити конкретні цілі, рамкові умови та пріоритети до 2010 р., з урахуванням наявних матеріальних, фінансових, інтелектуальних та інших ресурсів держави, накреслити оптимальні шляхи їх досягнення»⁴⁸.

Оскільки об'єктом цього дослідження є митна політика, то найбільш цікавими для нас в Програмі є Розділ I «Національні інтереси України в контексті розвитку світової цивілізації» та Розділ IX «Активізація зовнішньоекономічної діяльності».

В цих Розділах Програми наголошується на тому, що основою розбудови та становлення нашої держави є повернення до європейських цінностей. Але поки що рівень інтегрованості України у світову економіку є набагато нижчим від її потенційних можливостей, що особливо стосується ряду конкурентоспроможних високотехнологічних галузей; все ще продовжується спад виробництва.

Для вирішення цієї проблеми пропонується стимулювати експорт високотехнологічних товарів, тоді як зараз основними експортними товарами України є метал, продукція сільського господарства, хімічної і харчової промисловості; залучення прямих іноземних інвестицій, шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату. Підкреслюється необхідність участі нашої держави у світових та регіональних інтеграційних економічних процесах, досягнення вільного доступу для українських товарів і послуг на європейський і світовий ринки.

⁴⁶ Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

⁴⁷ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴⁸ Програма «Україна–2010». – К., 1999. – С. 3.

Важливим завданням для України є отримання членства у Світовій організації торгівлі. Вступ до цієї організації забезпечить Україні доступ до світових товарних ринків в якості рівноправного партнера, а це «створить достатні передумови для збільшення обсягів українського експорту до 2010 р. щонайменше в 1,8–2 рази»⁴⁹. Крім того, метою є створення зон вільної торгівлі між Україною та ЄС, країнами Балтії та Центральної Європи. Відносини з країнами СНД, які є важливими економічними партнерами, пропонується розвивати на принципах ГАТТ/СОТ. Визначена необхідність диверсифікації зовнішньої торгівлі, оптимізації структури експорту та імпорту, зменшення залежності України від монопольних ринків імпорту або експорту.

Аналогічні стратегічні цілі державної політики, зокрема, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та інтеграція України до Європейського Союзу, визначені і в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту», розрахованій на 2000–2004 рр.⁵⁰ Вирішення таких завдань передбачає наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу, розширення експортного потенціалу держави.

Стосовно питань суто митної політики передбачено заходи спрощення порядку транзиту через територію України, встановлення єдиної ставки збору за надання послуг з митного контролю тощо .

Питання вдосконалення порядку перетину державного кордону та розширення міжнародного співробітництва розглянуті і в посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 р. «Україна: поступ у XXI століття»⁵². Результативність всіх напрямів державної політики пов'язується в цьому документі з впровадженням адміністративної реформи, яка посилить дієздатність держави і підвищить ефективність виконання нею своїх функцій. При цьому підкреслюється, що дієздатність держави має оцінюватись її спроможністю забез-

1? Там само. – С. 86.

¹⁰ Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» // Урядовий кур'єр. – 2000. – 15 березня. – № 47. – С. 3.

⁵¹ Там само. – С. 6.

« Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік II Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого. – №34, –С. 11.

печити всіма інструментами, засобами регуляторної політики включно, конкретних переваг української економіки⁵³.

В цьому відношенні митна політика виступає суттєвою складовою регуляторної політики.

Таким чином, на основі аналізу національного законодавства та практики інших країн ми можемо сформулювати ряд галузевих принципів формування та здійснення митної політики⁵⁴.

Охарактеризуємо головні з цих принципів.

Принцип єдності митної політики як складової зовнішньої політики України. Митна політика України є складовою державної зовнішньої політики і повинна формуватися у відповідності з цілями та принципами останньої, завданнями захисту національних інтересів та національної безпеки. Митна політика за своїм змістом є складовою зовнішньополітичних позицій держави і в деяких випадках політична частина останніх має пріоритет перед економічною. Таке має місце при забезпеченні виконання міжнародно-правових зобов'язань держави, наприклад, при приєднанні до міжнародних санкцій в рамках ООН, які вимагають припинення зовнішньоекономічних контактів з певними країнами, або виконання зобов'язань України в рамках договору щодо нерозповсюдження ядерної зброї. Задля виконання цих зобов'язань нехтуються можливі економічні переваги.

Принцип єдності державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та контролю за її здійсненням. Згідно з ч. 1 ст. 8 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»⁵⁵, Україна самостійно формує систему та структуру державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на її території. Система органів, що здійснюють регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні, до якої закон відносить Верховну Раду України, Кабінет Міністрів, Міністерство зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі, Державну Митну Службу, інші міністерства та відомства, органи місцевого самоврядування, діє на основі єдиної законодавчої бази у відповідності до

⁵¹ Там само. – С. 7.

¹⁴ Див., напр.: Терещенко С., Науменко В. Основи митного законодавства в Україні. Теорія та практика. – К., 1999. – С. 20–24; Таможенное право / Отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М.: Юристъ, 1998. – С. 21–22; Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М., 1995. – С. 13–15.

¹¹ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

єдиних принципів та цілей. Важливою складовою регулювання зовнішньоекономічної діяльності є система державного контролю. Згідно зі ст. 21 МКУ⁵⁶ товари та інші предмети переміщуються через митний кордон України під митним контролем. Цей контроль здійснюється з метою забезпечення дотримання державними органами, підприємствами та їх службовими особами, а також громадянами порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів.

Принцип єдності тарифної політики України. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про Єдиний митний тариф»⁵⁷ на митній території України діє Єдиний митний тариф України, який являє собою систематизований звіт ставок мита, яким обкладаються товари та інші предмети, що ввозяться на митну територію України або вивозяться за межі цієї території. Ставки Єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розташування, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами. Єдиний митний тариф України базується на міжнародно-визнаних нормах і розвивається у напрямі максимальної відповідності до загальноприйнятих у міжнародній практиці принципів і правил митної справи.

Принцип єдності політики експортно-імпортного контролю. В Україні діють єдині правила щодо порядку переміщення через митний кордон товарів та інших предметів. Ч. 1 ст. 51 МКУ⁵⁸, зокрема, встановлює, що ввезення в Україну, вивезення з України та транзит через її територію товарів та інших предметів, окремих видів може бути заборонено чи обмежено законодавством України. Подібні обмеження чи заборони вводяться задля забезпечення національної безпеки України, захисту національних інтересів, виконання міжнародно-правових зобов'язань нашої держави (наприклад, це може стосуватися вивозу зброї та військової техніки, технологій подвійного призначення, наркотичних речовин). Контроль за подібними операціями

⁵⁴ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – Ц 16. – Ст. 203.

⁵⁷ Про єдиний митний тариф: Закон України від 5 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.

⁵⁸ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – Ц 16. – Ст. 203.

окрім митних органів здійснюють відповідні міністерства та відомства, правоохоронні органи України.

Принцип єдності митної території України. Він заснований на понятті територіальної юрисдикції держави, митна територія встановлює область дії митного суверенітету держави. Цей принцип є важливим для забезпечення сплати мит, митних платежів, застосування інших засобів митного регулювання. Принципу єдності митної території не протирічають правові норми, що встановлюють виключення певної території України із складу її митної території, як то територія вільних економічних (митних) зон, митних та вільних складів, яка вважається такою, що знаходиться за межами митної території України. Згідно зі ст. 3 МКУ⁵⁹ територія України, в тому числі території штучних островів, установок та споруд, що створюються в економічній (морській) зоні України, над якими Україна має виключну юрисдикцію щодо митної справи, становить єдину митну територію.

Принцип гармонізації та уніфікації митної діяльності України з загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами. Цей принцип встановлено ч. 2 ст. 1 МКУ його основою є намагання України інтегруватися до світової економічної системи, загальноєвропейських економічних процесів, приєднатися до Світової Організації Торгівлі (СОТ/ВТО), для чого необхідно привести національні митні стандарти у відповідність з загальноприйнятими світовими принципами та вимогами, що, зокрема, включає недопущення застосування нетарифних обмежень, приведення митних тарифів у відповідність до рекомендацій СОТ і т. д.

Принцип захисту державою прав та законних інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності. Цей принцип закріплено в ч. 6 ст. 2 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»⁶¹ і його зміст, згідно з цим Законом, полягає в тому, що Україна як держава забезпечує рівний захист інтересів всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності на її території згідно з законами України; здійснює рівний захист всіх суб'єктів

⁵⁹ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203. ⁴⁰ Там само.

« Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

зовнішньоекономічної діяльності України за межами України згідно з нормами міжнародного права; здійснює захист державних інтересів України як на її території, так і за її межами лише відповідно до законів України, умов підписаних нею міжнародних договорів та норм міжнародного права. Серед прикладів реалізації подібного захисту ми можемо назвати введення певних економічних заходів проти держав, які порушують права та інтереси українських суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, виплати за рахунок бюджету або вимоги подібних виплат з боку інших держав компенсацій українським, що постраждали внаслідок певних дій інших держав (прикладом цього можуть бути компенсації, що були виплачені країнами НАТО українським перевізникам, які понесли збитки в результаті конфлікту в Косові влітку 1999 р.).

Принцип юридичної рівності і недискримінації, виключення невинуватеного втручання держави у зовнішньоекономічну діяльність. Цей принцип ґрунтується на ст. 42 Конституції України яка гарантує кожному право на підприємницьку діяльність, що не заборонена законом. Відповідно Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (ч. 4 ст. 2)⁶³ визнає рівність перед законом всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, незалежно від форм власності, в тому числі держави, при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності. Також забороняються будь-які, крім передбачених цим Законом, дії держави, результатом яких є обмеження прав і дискримінація суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності а також іноземних суб'єктів господарської діяльності за формами власності, місцем розташування та іншими ознаками; визнається неприпустимість обмежувальної діяльності з боку будь-яких її суб'єктів, крім випадків, передбачених цим Законом. З принципом виключення невинуватеного втручання з боку держави та її органів в зовнішньоекономічну діяльність пов'язане право суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на відшкодування за рахунок держави збитків, що заподіяні незаконними діями її органів. Це право ґрунтується на ст. 56 Конституції України, ст. 34 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», ст. 150 МКУ.

Ця Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴⁵ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – Ц 29. – Ст. 377.

На перший погляд може здаватися дивним порядок розташування вищеперелічених принципів, які відбивають пріоритет національних інтересів, національної безпеки, зовнішньополітичних цілей держави перед принципом, наприклад, рівності і недискримінації суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Але необхідно розуміти, що ми досліджуємо принципи митної політики, а не права. Право в нормативному розумінні завжди пов'язане з державою, забезпечується силою державного примусу. Право як сукупність правових норм носить догматичний характер і не здатне еволюціонувати само по собі. Політика ж як суспільне явище, навпаки, пов'язана з суспільством, для неї характерна діалектична природа, політика є самодостатньою за своїм змістом і незалежною від державної влади, примусу. Політика змінюється разом з суспільством, суспільними організаціями, державою. Політика стоїть над правом, подобається це комусь чи ні, і зміни в праві обумовлюються змінами в політиці та в суспільній свідомості. Йдеться про право у вузькому змісті як сукупності правових норм, що діють у державі.

В ситуації, коли, наприклад, в рамках митної політики держава А вживає заходи у відповідь на дискримінаційні дії держави Б, ці дії завдають збитків в першу чергу резидентам держави Б, які юридично не несуть ніякої відповідальності за дії уряду, а вже потім, опосередковано, завдаються збитки економіці держави Б. Аналогічно поняття національної безпеки і національних інтересів мають пріоритет перед інтересами окремих фізичних та юридичних осіб. Саме з цих причин ми можемо говорити про правові принципи митної політики з певними застереженнями, оскільки правові норми не можуть відображати динаміку зовнішніх та внутрішніх об'єктивних факторів. Подібні зміни зовнішніх та внутрішніх об'єктивних факторів викликають зміни в змісті політики взагалі та державної політики зокрема, а ті, в свою чергу, ініціюють законотворчий процес, результатом якого стають зміни в правових нормах.

Політика та мораль є двома неправовими системами цінностей і норм, що існують в суспільстві. За своїм внутрішнім змістом політика є не завжди моральна, а для досягнення високоморальних цілей (наприклад, здобуття або забезпечення незалежності, суверенітету могутності держави) всі засоби мають моральне виправдання, хоча звісно ніяка мета не може виправдати аморальні засоби. Остання теза є характерною для сучасного цивілізованого, розвиненого суспіль-

ства але й в такому суспільстві вона залежить не стільки від політиків, скільки від наявності суспільного контролю за діяльністю державної влади, політичної конкуренції та рівня політичної культури

У створенні правових норм можуть брати участь тільки певні державні органи, що мають відповідні повноваження, а от суб'єктами політичної діяльності окрім держави є суспільство та окремі індивіди. Це правило діє і в процесі формування митної політики, наприклад, при здійсненні адміністративного провадження по антидемпінгових справах, які можуть бути ініційовані за поданням постраждалих фізичних та юридичних осіб суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ст. 12 Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту»⁶⁵).

Митна політика та митна діяльність завжди були нерозривно пов'язані, в першу чергу, з зовнішньоекономічною діяльністю держави, оскільки причиною їх виникнення є наявність міждержавних економічних (торговельних) зв'язків в якості об'єкта державного впливу та контролю. Цей факт зумовлює переважання економічного характеру функцій митної політики.

На сьогоднішній день ми можемо виділити три базові функції митної політики: фіскальну, регулятивну та захисну.

Зміст фіскальної функції митної політики полягає в наповненні державного бюджету за рахунок стягнення мит, податку на додану вартість, акцизного збору з товарів та інших предметів при переміщенні через митний кордон. Від перелічених вище стягнень слід відрізнити такі митні платежі, як: збір за митне оформлення, плата за зберігання товарів на митних складах, митне супроводження і т. д. Ці платежі не виконують фіскальної функції, а є платою за послуги митниці. Фіскальна функція митної політики є найдавнішою за усі інші, оскільки історія подібного виду державної діяльності сягає ще стародавніх Єгипту (3-є тисячоріччя до н. е.) та Вавилону (2-е тисячоріччя до н. е.). Виконання фіскальної функції залишалося єдиним завданням митної діяльності для європейських держав приблизно до

і Див., напр.: Гелей С., Рутар С. Політологія: Навчальний посібник. – К.: Знання, 1999. – С. 12.

1 Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України, – 1999. – №9–10. – Ст. 65.

кінця XVII ст., логічним завершенням цього періоду в розвитку митної справи стало формування єдиної митної політики в рамках держави, скасування внутрішніх мит⁶¹.

Регулятивна функція митної політики на сьогоднішній день має пріоритетне значення. Регулятивна 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 в цілях забезпечення національних інтересів та інтересів національних товаровиробників та створення сприятливих для них умов, забезпечення виконання державної політики в сфері економіки, виконання міжнародно-правових зобов'язань держави. Подібне регулювання здійснюється за допомогою встановлення ставок мит та митних зборів, ліцензування, квотування та встановлення інших нетарифних обмежень. Вперше подібні функції в митній сфері почала здійснювати Великобританія, приблизно з середини XVII ст. Це було прямо пов'язано з Великими географічними відкриттями XVI ст. та розвитком колоніальної системи. Задля більш ефективної експлуатації колоніальних володінь та розвитку національної промисловості колонії зобов'язувалися торгувати лише з метрополією, при використанні для перевезень англійських кораблів митні ставки дещо зменшувалися і т. д. Саме з середини XVII ст. держава починає активно втручатися в зовнішньоекономічні відносини з метою їх регулювання.

Третьою базовою функцією митної політики є захисна функція. Іноді цю функцію ще називають «правоохоронною»⁶¹, але вона як функція державної політики має дещо ширше значення, ніж просто правоохоронна діяльність держави. Ця функція, в першу чергу, спрямована на захист держави від зовнішніх загроз і в широкому розумінні включає: захист національної безпеки держави, підтримання миру та міжнародної безпеки, суспільного порядку, моральності, захист внутрішнього ринку, забезпечення екологічної безпеки, захист інтересів споживачів, створення умов для підтримання законності щодо порядку переміщення через митний кордон України товарів та транс-

⁶¹ Див.: Кольбенко А. В. Митна справа в контексті світової історії// Митна справа. – 1999. – № 1. – С. 71–75.

« Див., напр.: Таможенное право / Под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Юрист, 1998. –С. 19.

портних засобів, ефективної боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил, сприяння боротьбі з міжнародним тероризмом, злочинністю тощо. Велика частина подібних завдань реалізуються в процесі виконання митними органами своїх контрольних функцій, таких як: митний, валютний, екологічний, медико-санітарний та інші види контролю, а також при виконанні завдань по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил (треба зазначити, що в українському національному законодавстві не врегульовано питання щодо надання митним органам статусу правоохоронних, хоча фактично вони виконують подібні функції⁶⁸).

В деяких випадках охоронна функція митної політики отримувала пріоритетне значення і ставала головним завданням держави в митній сфері. Це є характерним для так званих закритих суспільств, прикладами яких можуть бути середньовічна Японія, уряд якої намагався обмежити будь-який іноземний вплив, колишній СРСР з його монополією зовнішньої торгівлі (ст. 2. Митного кодексу СРСР 1928 р. головним завданням митних органів називала «фактичний контроль за виконанням постанов про державну монополію зовнішньої торгівлі»⁶⁹), існуючі комуністичні режими на Кубі та в Північній Кореї.

Задля виконання державою своїх функцій в рамках митної політики існують певні засоби впливу на відповідну групу суспільних відносин, що входять до одного специфічного інституту держави, який визначається поняттям «митна справа». Вони класифікуються на дві великі групи – засоби тарифного та нетарифного регулювання (докладніше вони будуть розглянуті в наступних розділах). Подібні засоби державного впливу, в більшості випадків, реалізуються під час переміщення фізичними та юридичними особами товарів та транспортних засобів через митний кордон України; вони закріплюються відповідними нормами законодавства, носять загальнообов'язковий характер і забезпечуються примусовою силою держави. В процесі реалізації митної політики кожен з її засобів може реалізовувати не одну окрему функцію, а декілька, наприклад, сплата мита виконує і фіскальну і регулятивну функції; адміністративне стягнення за пору-

⁶⁸ Див., напр.: Савула М. І. Правоохоронна діяльність митних органів / Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення. – К., 1998. – Том 10. – С. 271–274.

⁶⁹ СЗ СРСР. – 1929. – № I – Ст. 1.

шення митних правил у вигляді штрафу виступає в якості покарання щодо суб'єкта правопорушення та в якості компенсації державному бюджету платежів, що не були стягнені в результаті цього правопорушення. Таким чином, окремі засоби митної політики, об'єднуючись в специфічному державному інституті під назвою «митна справа», кінцевою метою свого застосування мають реалізацію головної функції митної політики України – захисту національних інтересів та національної безпеки.

Основними історичними формами митної політики є політика державного протекціонізму та політика вільної торгівлі (лібералізація).

Зміст протекціоністської політики полягає в створенні умов для розвитку національної економіки шляхом штучного обмеження конкуренції з боку інших держав та допомозі національним виробникам в освоєнні закордонних ринків збуту, використовуючи зовнішньополітичні позиції держави та державну підтримку експорту. Політика протекціонізму передбачає завищені ставки ввізних мит, застосування нетарифних, адміністративно-правових обмежень або повної заборони щодо імпорту певних видів товарів, державне субсидування, кредитування, надання податкових пільг національним виробникам-експортерам. Як вже згадувалося, цей вид митної політики був першим, що сформувався в рамках регулятивної функції і був започаткований Великобританією приблизно з середини XVII ст. для регулювання відносин метрополії з її колоніями. Подібні дії (зобов'язання купувати лише англійські товари, використовувати для перевезень англійські судна) ґрунтувалися на тодішньому зовнішньополітичному положенні держави, залежністю колоній і обумовлювалися станом розвитку виробничих сил.

Однак будь-які заходи по обмеженню іноземної конкуренції як правило викликають адекватну реакцію з боку інших держав, що на протязі XIX–XX ст. ст. призводило до великої кількості так званих «торговельних війн» – введення державами все нових та нових тарифних та нетарифних обмежень щодо одна одної, що в кінцевому результаті негативно позначалося на стані міжнародної торгівлі взагалі. На сьогоднішній день політика державного протекціонізму суперечить міжнародно-правовим актам з питань торгівлі та митного регулювання і в своєму чистому вигляді майже не зустрічається, поступившись місцем політиці вільної торгівлі.

Політика вільної торгівлі в своєму ідеальному варіанті ґрунтується

на чотирьох базових свободах: вільному русі товарів, послуг, капіталів та людей, що, зокрема, передбачає створення рівних умов для національних та іноземних товарів, зменшення ставок імпорتنих мит та ліквідацію нетарифних обмежень і т. д. Ідеї вільної торгівлі (Free Trade) почали втілюватися в життя приблизно з середини XIX ст., коли в результаті промислової революції та зростання потенціалу буржуазії і почався перехід від політики протекціонізму до політики вільної торгівлі. Піонером в цьому знов виступила Великобританія, як найбільш індустріально розвинута країна тогочасного світу, яка, крім того, в силу свого географічного становища, існування колоніальної імперії та статусу «володарки морів» значну частину національного прибутку отримувала саме від зовнішньоекономічних відносин. «На думку англійців, свобода торгівлі повинна була гарантувати найбільший розвиток виробничих сил і найкраще пристосування промисловості та торгівлі до суспільних вимог, тому в інтересах англійської буржуазії в 50-х роках XIX ст. були скасовані навігаційні акти, хлібні закони, привілеї для колоніального цукру, лісу і т. д.»⁷⁰ Після цього до проведення подібної політики перейшли і більшість європейських держав, з того ж періоду почалася інтенсивна міжнародна співпраця в митній сфері, в міжнародно-правовій практиці з'явилися поняття принципу найбільшого сприяння, конвенційних тарифів, митних конвенцій і т. д.⁷¹

Саме принципи вільної торгівлі стали головними в розвитку міжнародного економічного співробітництва у XX ст. Слід розуміти, що в даному випадку ми розглядаємо так звані «класичні» форми митної політики, які в чистому вигляді існують лише в теорії. Сучасна світова практика регулювання зовнішньоекономічних відносин іде шляхом поєднання протекціоністських та вільно-торговельних форм задля найбільш повного забезпечення національних інтересів конкретної держави, але все ж таки, як вже було сказано, загальною домінуючою тенденцією є політика лібералізації.

⁷⁰ Кольбенко А. В. Митна справа в контексті світової історії II Митна справа. – 1999. – № 1. – С. 71–75.

⁷¹ Див.: Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. — М., 1995. —С. 122.

Розділ II

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПРОВЕДЕННЯ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Поняття форм та методів проведення митної політики

Розглядаючи питання проведення митної політики, відразу ж слід зазначити, що в чинному українському законодавстві, як і в сучасній науковій літературі, існують деякі розбіжності у визначенні митної справи та інших засобів реалізації митної політики.

Звернемося до нашого законодавства. В ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» взагалі згадується лише питання митного регулювання, до того ж останнє визначається як «регулювання питань, пов'язаних із встановленням мита та митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності органів митного контролю»⁷², хоча при такому підході коректніше було б говорити про нормативно-правове регулювання митної справи, оскільки регулювання суспільних відносин та встановлення певних прав та обов'язків суб'єктів здійснюється саме правовими нормами. Згаданий в цьому Законі термін «митне регулювання» слід відносити до визначення регулятивної функції митної політики, безпосереднім об'єктом регулювання котрої є зовнішньоекономічні відносини, але природно, що це регулювання здійснюється за допомогою правових норм, що їх встановлюють відповідні державні органи, і слід розуміти, що сама по собі ані митна справа, ані, як сказано в Законі, «митне регулювання» створювати подібні регулятивні норми не можуть.

Ст. 1 МКУ⁷³ визначає митну справу як порядок переміщення че-

⁷² Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

⁷³ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України-1992. – № 16. – Ст. 203.

рез митний кордон України товарів та інших предметів, митне регулювання, пов'язане з встановленням мит та митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики. В такому визначенні, що є дуже важливим, митна справа розглядається як засіб проведення в життя митної політики. Розглядаючи це визначення митної справи, слід відзначити, що в цьому випадку митна справа характеризується в основному через перелік певних процедур, якими супроводжується переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України. Згадування інших засобів проведення митної політики вказує, що наведений перелік не є вичерпним. До нього безумовно слід додати організаційно-правові питання функціонування митних органів, на які згідно з ч. 1 ст. 9. МКУ покладено безпосереднє здійснення митної справи. Якщо ми спробуємо визначити механізм виконання державою своїх функцій в рамках митної політики згідно з подібним визначенням, то ми можемо виділити триступеневу структуру: митна політика, митна справа як головний засіб реалізації митної політики та конкретні засоби проведення в життя митної політики, які існують в рамках специфічного державного інституту – митної справи. Але не тільки.

Ст. 1 Закону України «Про митну справу в Україні»⁷⁴ встановлює, що митна справа в Україні включає в себе встановлення порядку та організацію переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики України. Крім того зазначається, що при здійсненні митної справи Україна дотримується визнаних у міжнародних відносинах систем класифікації та кодування товарів, єдиної форми декларування експорту та імпорту товарів, митної інформації, інших загальноприйнятих міжнародною практикою норм та стандартів. Україна бере участь у міжнародному співробітництві з питань митної справи.

Виходячи з цього, ми можемо стверджувати, що існує дві головних форми реалізації митної політики держави і основою їх класифікації ми можемо назвати територіальну спрямованість засобів, що входять до їх складу. По-перше, митна політика формалізується в такому державному інституті, як митна справа. Митна справа має

⁷⁴ Про митну справу в Україні: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 575.

внутрішню спрямованість, яка обумовлюється тим, що засоби митного регулювання, контролю, встановлений порядок переміщення товарів через митний кордон існують в рамках функціонування державного управління і звідси безпосередньо пов'язані з територіальною юрисдикцією держави і можуть застосовуватись лише щодо суспільних відносин, які виникли в зв'язку з перетином товарами митного кордону України.

В зовнішній сфері формою реалізації митної політики є діяльність держави в сфері міжнародно-правових відносин. Виходячи з загальносвітових тенденцій цей засіб набуває все більшого значення. Як справедливо зазначає А. Н. Козирін в зв'язку з інтернаціоналізацією господарчої діяльності часто відбувається поступка державою частки свого митного суверенітету на користь інших суб'єктів міжнародного права⁷⁵. В результаті цього (і це є специфічним для митної діяльності) держава може делегувати частину своїх повноважень іншим державам (митні анклавів та ексклавів), міждержавним та наддержавним утворенням (наприклад ЄС, митні союзи), відповідним міжнародним організаціям (наприклад СОТ). Значне місце в регулюванні митної сфери відіграють міжнародно-правові акти та організації митного співробітництва.

Взагалі, поняття форми є філософською категорією і може використовуватися в декількох значеннях. В діалектичному матеріалізмі категорія форми невід'ємно пов'язана з категорією змісту. Ці дві філософські категорії відображають взаємозв'язок двох сторін природної та соціальної реальності: певним образом впорядкованої сукупності елементів і процесів, що утворюють предмет або явище, тобто змісту і способу існування та виразу цього змісту, його різноманітних модифікацій, тобто форми. Поняття форми вживається також в значенні внутрішньої організації структури, і в цьому значенні проблематика форми отримує подальший розвиток в категорії структури Ц

Як ми вже згадували, для визначення поняття політики та проблеми її реалізації має велике значення усвідомлення взаємного зв'язку між її конкретним змістом та її формою, які взаємообумовлюють

⁷⁵ Див.: Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М.: Спарк, 1995. – С. 46.

⁷⁶ Философский словарь / Под ред. М. М. Розенталя. – М.: Политиздат, 1972. – С. 372.

один одну. В процесі суспільного розвитку відбувається процес взаємодії форми та змісту політики, який реалізується як у впливі різних компонентів змісту, в тому числі і структури на форму, так і у впливі структурних компонентів форми на зміст політики. Але слід зазначити, що подібна взаємодія має певну ієрархічну структуру, в якій зміст займає привілейоване становище відносно форми. У відносинах змісту та форми зміст є основною, а форма – похідною від змісту, в ідеальному варіанті зміст визначає форму, необхідну для своєї актуалізації. Але форма має певну самостійність відносно змісту і може в тій чи іншій мірі впливати як на сам зміст політики, так і на процес реалізації цього змісту. Цей вплив може носити як позитивний, так і негативний характер. Негативний характер взаємодії форми та змісту найчастіше виражається в конфлікті змісту та форми, окремих їх компонентів, що обумовлюється їх невідповідністю.

Конфлікти змісту та форми політики можуть носити функціональний, юридичний або моральний характер. Функціональний характер виражається у невідповідності змісту політики конкретним формам та засобам її реалізації, недосконалості відповідних суспільних або державних інститутів, на які покладено проведення цієї політики. Конкретним прикладом подібного конфлікту може слугувати необхідність проведення адміністративної реформи в Україні в силу недосконалості існуючої системи і її невідповідності тим завданням, що стоять в цій сфері перед нашою державою.

Конфлікт юридичного характеру обумовлюється недосконалістю нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що є об'єктом політики, наявністю колізій правових норм та прогалин у законодавстві, невідповідності правових норм сучасному стану суспільних відносин. Як приклад ми можемо навести необхідність прийняття нового Митного кодексу в силу того, що діючий не відповідає сучасним вимогам і має певні прогалини у регулюванні суспільних відносин в митній сфері.

Конфлікт морального характеру обумовлюється різним ставленням суб'єктів та об'єктів політики до конкретних засобів її втілення, це проблема так званих «непопулярних засобів», до яких найчастіше вимушені вдаватися правителі в період певних економічних або політичних труднощів і які (засоби) можуть бути неадекватно або негативно сприйняті суспільством.

Уникнення та розв'язання подібних конфліктів форми та змісту є однією з умов ефективності політики, а вміння суб'єктів політики знаходити виходи з подібних ситуацій є частиною так званого «мистецтва» або «науки» управління.

Ведучи розмову про реалізацію політики необхідно зазначити, що в силу свого функціонального характеру політика в якості особливої форми існування виступає як певного роду діяльність. В сучасній науці прийнято виділяти дві форми існування політики: теоретичну (ідеальну) та практичну (матеріальну)⁷⁷.

В теоретичній формі свого існування, яка відповідає філософській категорії ідеального, політика пов'язана з людською свідомістю як носієм цієї ідеальної форми політики і виражається у формі розумової діяльності. Теоретична політична діяльність включає формування політичної свідомості, менталітету, певних політичних установок, концепцій, програм і т. д. Головними функціями в даному випадку є пізнавальна, прогностична і ціннісно-орієнтовна.

Практична (матеріальна) форма політики в сутності може бути охарактеризована як матеріалізація ідеальної форми, її зовнішній прояв в матеріальному світі, вона є тим, за допомогою чого зміст політики може бути донесений до конкретних її об'єктів. Матеріальну форму політики складає політична практика, організаційно-контрольна діяльність, управління та регулювання. Головними функціями цієї форми політичної діяльності є вироблення і реалізація внутрішньої і зовнішньої політики держави. На рівні державної політики це виражається в діяльності всієї системи інститутів публічної влади і конкретних продуктах цієї діяльності (наприклад, ухвалення конкретних політичних рішень, вибори, міжнародні переговори і т. д.).

Обидві форми існування політики об'єктивізуються в процесі реалізації конкретних політичних рішень і вже в такій формі сприймаються суспільством. «Матеріалізація політики, приведення її в дію в предметній формі досягається шляхом створення відповідних інструментів або засобів: політичних інститутів (виборності, призначень, представництва...), інститутів (органів, установ) влади – уряду, його апаратів та ін.; в документах, політичних текстах програм, статутів, доповідей, промов, розпоряджень, інструкцій, наказів, декретів; в

⁷⁷ Політологія: Посібник / За ред. О. В. Бабакіної, В. П. Горбатенка. – К.: Академія, 1998. Щ С. 73.

видовищній, аудіовізуальній формі – пропаганді, лозунгах, засобах масової інформації,... в наукових дослідженнях»⁷⁸.

Виходячи з вже визначеного нами місця митної політики серед функцій сучасної держави як конкретного змісту окремої похідної функції забезпечення національних інтересів та національної безпеки митними засобами в сфері зовнішньоекономічних відносин, ми можемо стверджувати, що реалізація цієї політики об'єктивізується в конкретних діях суб'єктів публічної влади. Митна політика, будучи складовою державної політики, реалізується в процесі діяльності всього комплексу інститутів публічної влади конкретної держави. Цей комплекс включає органи всіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої, судової та органи місцевого самоврядування в рамках діяльності яких також вирішується певна група питань.

Діяльність державних органів щодо реалізації державної політики відбувається в особливих формах і за допомогою специфічних методів. «Форми реалізації функцій держави показують, як її оформлено. Методи ж здійснення функцій держави представляють собою способи та засоби, що використовуються при функціонуванні держави»⁷⁹.

Серед основних засобів проведення митної політики виділяють: правові норми, митну службу та митну діяльність. Формами останньої є митне оформлення, митний контроль, стягнення митних платежів, статистика, боротьба з порушеннями митного законодавства, співробітництво з митними та іншими органами іноземних держав та деякі інші ||

Взагалі в науковій літературі прийнята класифікація на правові та неправові форми реалізації функцій держави. Останню форму іноді ще називають організаційною, вважаючи що така назва краще відображає її сутність. Виходячи з такої класифікації «серед правових форм звичайно називають законодавчу (правотворчу), управлінську (виконавчу), судову (правоохоронну) та контрольно-ревізійну. Правові форми пов'язані з виданням юридичних актів, організаційні реалізу-

⁷⁸ Политология: энциклопедический словарь/Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – С. 254.

⁷⁹ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. – С. 85.

⁸⁰ Административное право России. Особенная часть / Отв. ред. Д. Н. Бахрах. – Москва: БЕК, 1997. – С. 295.

ються в межах вже прийнятих актів і представляють собою фактичні дії, що сприяють реалізації прийнятих юридичних актів. До організаційних форм можна віднести створення конкретних державних органів, їх структурних підрозділів, матеріальне забезпечення їх роботи, підбір відповідних кадрів спеціалістів, технічного обслуговуючого персоналу, ділопроводження»⁸¹.

Правові форми державної діяльності щодо проведення митної політики, найзначніший обсяг якої здійснюється в державно-управлінській сфері, на яку покладено забезпечення здійснення митної політики у відповідності до законів України (ч. 2 ст. 9 МКУ), безпосередньо пов'язані з існуючим в державі механізмом правового регулювання. Зміст таких форм державної діяльності складають юридично значущі дії, які здійснюються у відповідності до встановленої правовими нормами процедури. Найбільш слушною для таких форм на наш погляд виглядає класифікація на правовстановлюючі, правозастосовувані, правоохоронні та договірні форми⁸².

Характерною особливістю механізму формування і проведення митної політики є те, що органи виконавчої влади мають компетенцію здійснювати всі вище перелічені форми реалізації покладених на них державних функцій (докладніше див. п. 2.2. «Інституціональний механізм формування і реалізації державної митної політики»).

Необхідно відмітити, що на думку Д. Н. Бахраха на сьогоднішній день важливого значення в державному управлінні набуває така нова форма діяльності органів виконавчої влади, як адміністративний договір. «С кожним роком розширюється договірна практика суб'єктів виконавчої влади. Якщо в минулому вони в основному були стороною у трудових відносинах (колективних, трудових угодах), то зараз вони укладають багато адміністративних договорів (угоди між різними суб'єктами управління, контракти про службу...). І хоча при вступі в цивільно-правові угоди вони виступають в іншій якості, діють як юридичні особи, їх участь в цивільно-правових угодах можна розглядати як допоміжну діяльність, що сприяє виконанню їх основної – управлінської – функції. Велика роль виконавчої

⁸¹ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. – С. 85–86.

⁸² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юрист, 1996. – С. 342–344.

влади у підготовці, а часто і в укладанні державно-правових договорів між суб'єктами держави, міждержавних та інших міжнародних договорів»⁸³.

До неправих або як ще їх прийнято називати – організаційних форм державної діяльності ми можемо віднести організаційні дії та проведення матеріально-технічних операцій. Форми цієї групи, так як і правові, «пов'язані з компетенцією органу, державно-владним повноваженням його представників, проте це повноваження виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано через позаюридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані»⁸⁴.

В рамках діяльності органів державної влади щодо реалізації державної митної політики, як вже згадувалось, ми можемо виділити два головні напрями цієї діяльності: внутрішній, який значною мірою уособлюється в митній справі та зовнішній, який включає комплекс заходів міжнародно-правового характеру. Розглядаючи структуру митної справи України на основі правових норм існуючих в національному законодавстві, ми можемо виділити головні форми реалізації митної політики, а саме: правотворча діяльність (суб'єктами якої є Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів, Державна митна служба та ряд інших органів виконавчої влади), застосування правових норм митними та іншими уповноваженими органами, організація системи митних органів та їх матеріально-технічне забезпечення. Серед заходів міжнародно-правового характеру слід виділити діяльність органів виконавчої влади щодо підготовки та укладання дво- і багатосторонніх міжнародних угод, міжнародне співробітництво митних органів та деякі інші.

До специфічних особливостей правотворчої діяльності в цій сфері слід віднести «множинність учасників нормотворчого процесу, що веде до появи спільних нормативних актів»⁸⁵ Державної митної служби, Національного Банку, Міністерства фінансів, Державної податкової служби, міністерства зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі

⁸³ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. ШШр БЕК, 1999. –С. 151.

⁸⁴ Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К., 1996. –С. 81.

⁸⁵ Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М.: Спарк, 1995. –С. 69.

і т. д. В різних комбінаціях, в залежності від характеру відносин, що підлягають регулюванню. В межах виконавчо-розпорядчої дальності органів виконавчої влади нормотворчий процес формалізується в юридичних актах управління, які уособлюють собою юридичну форму вираження державної волі.

В рамках застосування правових норм ми можемо виділити митну діяльність (митне оформлення, митний контроль, стягнення митних платежів, ведення митної статистики, боротьба з порушеннями митного законодавства), а також дії уповноважених органів щодо ліцензування, квотування, обліку зовнішньоекономічної діяльності. В процесі застосування правових норм компетентні органи видають індивідуальні правові акти – «акти застосування норм митного права до конкретних, індивідуалізованих відносин, один із засобів реалізації митно-правових норм. Вони являють собою зв'язкову ланку між нормою митного права і її застосуванням до прав і обов'язків суб'єктів митних правовідносин. Індивідуальні правові акти виступають в якості юридичних фактів – породжують, змінюють або зупиняють дію конкретних правовідносин в митній сфері. Індивідуальний характер правових актів може проявлятися в конкретності приписів, визначеності суб'єктів, регулюванні конкретних відносин, однократності реалізації (застосування, виконання)»⁸⁶.

Організаційні дії можуть носити як внутрішньоорганізаційний, так і зовнішній характер. Всередині державного органу організаційні дії можуть здійснюватися у вигляді проведення нарад, засідань, інструктування та атестації працівників, роз'яснення їх повноважень, завдань, ознайомлення з новими нормативними актами і інструкціями, встановлення режиму роботи, проведення інших заходів щодо підвищення ефективності роботи державного органу.

Інша група організаційних дій носить зовнішній характер і напряду пов'язана з виконанням державним органом та його посадовими особами своїх управлінських функцій в межах їх компетенції. До подібних заходів слід віднести здійснення контрольно-інспекційних дій щодо об'єктів лінійного та функціонального підпорядкування, а саме, проведення інспекцій, перевірок, видання письмових та усних вказівок та інструкцій, роз'яснень. До подібних дій також на-

⁸⁶ Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М.: Спарк, 1995. – С. 68.

лежать проведення службових нарад, збір необхідної інформації, анкетування та атестації, підвищення кваліфікації працівників.

Вже згадувані нами матеріально-технічні операції «хоч і здійснюються на юридичній основі, проте не спрямовані на досягнення юридичного результату, не створюють правового ефекту, мають допоміжний (технічний, господарський) характер»⁸¹. До прикладів подібних операцій можна віднести документообіг, який являє собою технічні операції щодо підготовки, обробки, зберігання та надання інформації, необхідної для здійснення управлінських повноважень державного органу, створення електронних баз даних, оформлення необхідних юридичних документів і т. д.

Важливим елементом діяльності державних органів є участь (в рамках компетенції) в цивільно-правових відносинах в цілях забезпечення нормального їх функціонування. Прикладом подібних дій можуть бути цивільно-правові угоди щодо оренди приміщень, проведення ремонтних робіт, закупівлі матеріально-технічного обладнання, розрахунки за комунальні послуги і т. д.

Як ми вже згадували, діяльність державних органів щодо реалізації конкретних завдань в рамках митної політики держави відбувається за допомогою специфічних методів. В загально філософському розумінні метод—(від грецького πηΐΐΐΐΐΐΐΐ — буквально «шлях до чого не будь») — в самому загальному значенні спосіб досягнення мети, певним чином впорядкована діяльність⁸⁸. Необхідно розрізняти методи правового регулювання, тобто методи, за допомогою яких відбувається нормативно-правове регулювання суспільних відносин та методи державної діяльності. В теорії держави і права методи реалізації цілей держави являють собою специфічні «способи та засоби, що використовуються при функціонуванні держави»⁸⁹. Конкретний зміст та види методів, що застосовуються державними органами при виконанні покладених на них функцій, в значній мірі обумовлюються типом політичного режиму, що існує в державі (автократичним, тоталітарним, демократичним), економічною системою держави, правовим

« Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. — К., 1996. — С. 82. »
Философский словарь / Под ред. М. М. Розенталя. — М.: Политиздат, 1972. —С. 241.

« Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. — М.: Юрист, 1999. —С. 85.

статусом її громадян. Види методів державної діяльності, що застосовуються тими чи іншими державними органами, також залежать від системи розподілу влади, існуючої в державі: так, в Україні єдиним законодавчим органом є Верховна Рада, звідси в її діяльності застосовується метод правового регулювання, методи державного управління застосовуються в процесі діяльності органів виконавчої влади, свої специфічні методи застосовуються органами судової влади. Крім того, зміст та види методів та їх юридична сила залежать від компетенції конкретних органів державної влади, наприклад, повноваження Кабінету Міністрів є більш широкими, ніж повноваження Державної митної служби чи обласних державних адміністрацій, а звідси і кількість та юридична сила методів управлінської діяльності Кабінету Міністрів є більшою за аналогічні показники останніх.

В рамках діяльності органів виконавчої влади України щодо проведення митної політики використовується значна кількість різноманітних методів управління, які являють собою специфічний «спосіб впливу керуючого суб'єкта на поведінку об'єкта управління, яким може бути фізична особа (група осіб) або відповідні відносини. Методи, що використовують суб'єкти управління (передусім державні органи), адекватні змісту первісної правової матерії, якою є регулятивні або правоохоронні, імперативні чи дозвольні норми адміністративного права»⁹⁰.

Д. Н. Бахрах визначає такі істотні риси методів діяльності органів виконавчої влади:

- способи впливу однієї людини на іншу, одного колективу на інший, однієї людини на колектив або колективу на одну людину. У всіх випадках метод виступає як особливий зв'язок між людьми;
- способи забезпечення переваги волі суб'єкта влади;
- способи організації, впорядкування процесів, що відбуваються в системі, прийоми здійснення загальних функцій, що виникають в процесі спільної діяльності;
- засоби свідомого впливу, що є придатними для багаторазового використання.
- засоби досягнення певних цілей «.

⁹⁰ Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К., 1996. –С. 108. «Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1999. –С. 186.

В застосуванні тих або інших методів державного впливу і полягає зміст управлінської діяльності. Вибір відповідних управлінських методів для досягнення конкретної мети обумовлюється рядом об'єктивних і суб'єктивних факторів: вже згаданими нами політичним режимом, правовою та економічною системою держави, конкретними об'єктивними обставинами, що існують при прийнятті управлінського рішення, компетенцією і повноваженнями відповідного державного органу чи посадової особи; не останню роль грають і такі суб'єктивні фактори, як певні традиції та звичаї керування, компетентність та професіоналізм посадової особи (осіб), на які покладено прийняття відповідного управлінського рішення.

В сучасній науці основними і найзагальнішими методами державного управління вважаються методи переконання, заохочення та примусу.

Як зазначає В. К. Колпаков: «Переконання, заохочення й примус у сфері державного управління застосовуються для того, щоб забезпечити:

- цілеспрямованість управлінської діяльності;
- правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- функціонування й захист режиму, встановленого державою, режиму, за якого б неухильно виконувались правові приписи усіх ланок управлінської системи;

т- нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.

Для того, щоб ці завдання були виконані, методи переконання, заохочення й примусу, що є визначальними методами управління й боротьби з правопорушеннями, повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти одне одному, а доповнювати, підпорядковуватись загальним завданням керівного впливу»⁹².

Необхідно відмітити, що в процесі розбудови демократичного суспільства зростає роль такого методу як переконання, зміст якого полягає у здійсненні суб'єктами державного управління низки заходів роз'яснювального, виховного, організаційного характеру з метою формування або перетворення власної волі об'єкта управління. В рамках переконання здійснюється цілеспрямований вплив на свідомість

⁹² Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник.– К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 191.

людей шляхом роз'яснення їх прав та обов'язків, привернення уваги, підвищення зацікавленості, поєднання соціальних інтересів конкретної особи з інтересами держави та суспільства. Невід'ємною умовою дієздатності та ефективності методів переконання є розуміння громадянами цілей та завдань держави на конкретному етапі, відповідність національних інтересів держави конкретним особистим соціальним інтересам та потребам, активна участь громадян в відстоюванні та забезпеченні національних інтересів. Результатом застосування методів переконання повинно бути добровільне виконання об'єктом управління правових норм та приписів, що виражають волю суб'єкта. Правильне застосування методів переконання забезпечує високий рівень правосвідомості громадян.

Прикладом застосування методів переконання в проведенні митної політики можуть слугувати проведення різного роду конференцій, засідань, нарад посадовими особами органів державної влади і, зокрема, Держмитслужби, проведення наукових та науково-практичних конференцій, діяльність органів мас-медіа з роз'яснення політики держави в митній сфері, різного роду публікації з питань митного законодавства, прав та обов'язків громадян і т. д.

Окремо необхідно відзначити плани проведення у 2000 р., згідно з розпорядженням Президента України⁹³ Всеукраїнської акції щодо підтримки вітчизняного товаровиробника «Купуємо українські товари – зміцнюємо державу» з метою насичення споживчого ринку України продукцією вітчизняного виробництва, більш повного задоволення першочергових потреб населення у якісних і дешевих товарах, підтримки вітчизняного товаровиробника, розвитку оптової та роздрібної торгівлі, в рамках якої здійснюється інформаційна та рекламна підтримка з метою заохочення споживачів користуватися товарами та послугами національного виробництва.

В рамках підготовки цієї акції було утворено Організаційний комітет з підготовки та проведення Всеукраїнської акції щодо підтримки вітчизняного товаровиробника «Купуємо українські товари – зміцнюємо державу» на чолі з Віце-прем'єром С. Л. Тигіпко, до складу якого ввійшли керівники відповідних міністерств та відомств, утво-

⁹³ Про проведення Всеукраїнської акції щодо підтримки вітчизняного товаровиробника «Купуємо українські товари – зміцнюємо державу». – Розпорядження Президента України від 23 жовтня 1999 року № 268/99-рп.

рені відповідні комітети при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністраціях, завданням яких є забезпечити розроблення та реалізацію заходів з проведення Всеукраїнської акції; залучити до участі у Всеукраїнській акції підприємства, установи та організації всіх форм власності, благодійні організації, широкі верстви населення; організувати висвітлення підготовки та проведення Всеукраїнської акції, а також її результатів у регіональних засобах масової інформації. Відповідним державним органам та державним засобам масової інформації приписано забезпечити висвітлення підготовки, проведення та результатів Всеукраїнської акції у засобах масової інформації за рахунок коштів, передбачених їм у Державному бюджеті України.

Подібні дії органів державної влади є прикладом сучасного підходу щодо застосування методу переконання в державному управлінні, а саме, в проведенні митної політики, оскільки природним результатом проведення такої акції є зменшення імпорту закордонних товарів, аналоги яких виробляються в Україні і таким чином здійснюється опосередкований вплив на зовнішньоекономічну діяльність України.

Необхідність більш широкого застосування методів переконання неодноразово підкреслюється в Концепції адміністративної реформи. Зокрема, авторами Концепції відзначається, що «соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства»⁹⁴.

Приділення необхідної уваги методам переконання, на наш погляд, є дуже важливим, особливо в умовах демократичного розвитку та ринкової економіки, які передбачають високий рівень самостійності фізичних та юридичних осіб при їх участі у зовнішньоекономічних відносинах, переміщенні товарів та інших предметів через митний кордон України, розвитку інформаційних технологій, зокрема мережі Internet, яка через свою розгалуженість та велику кількість користувачів не може ефективно бути контрольованою. З іншого боку, розвиток засобів

⁹⁴ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. – Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 1000/98 від 10.09.98; № 1048/98 від 21.09.98; № 9/99 від 09.01.99).

масової інформації, в першу чергу електронних, надає державним органам широкі можливості в проведенні роз'яснювальної та виховної роботи, підвищенні правосвідомості та відповідальності громадян.

Такий метод державного управління, як заохочення в більшій мірі вживається в рамках внутрішньо організаційної діяльності і є властивим для організації функціонування державного апарату. Д. Н. Бах-рах характеризує заохочення як спосіб впливу, який через інтерес, свідомість спрямовує волю людей на здійснення корисних, з точки зору того, хто заохочує, дій. Заохочувальний вплив збуджує інтерес до здійснення певних справ, отриманню матеріального, морального або іншого ухвалення⁹⁵.

В контексті реалізації митної політики ми можемо розглядати цей метод лише як допоміжний і лише в рамках організаційної та матеріально-технічної діяльності. Метод заохочення переважно має внутрішньо апаратне спрямування або в середині однієї організації, або для організацій, що знаходяться у лінійному чи функціональному підпорядкуванні відносно суб'єкта керівного заохочувального впливу. В рамках цього методу застосовуються заходи щодо морального (нагородження, відзначення, вшанування і т. д.) або матеріального (преміювання) заохочення співробітників відповідних державних органів (Кабінету Міністрів, міністерств та відомств, Держмитслужби, облдержадміністрацій), на яких покладено розробку чи реалізацію конкретних заходів митної політики України.

Але на даний момент, найголовнішою і невід'ємною частиною арсеналу методів державного управління і надалі залишається метод адміністративного примусу. Адміністративний примус є окремим специфічним властивим інститутом адміністративного права і являє собою «...владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень»⁹⁶.

⁹⁵ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1999. – С. 191.

⁹⁶ Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 194.

Державний примус ми можемо розглядати в якості головного засобу забезпечення митної політики, всіх форм її реалізації. Саме забезпечення примусовою силою держави є однією з найголовніших властивих рис правової норми, яка відрізняє її від норми моралі. Можливість застосування заходів примусового характеру є невід'ємним фактором забезпечення виконання об'єктами управління волі керуючого суб'єкта (державного органу чи посадової особи). Одночасно, розуміння принципу невідворотності юридичної відповідальності за порушення правових норм є одним з ключових компонентів формування правосвідомості громадян та забезпечення їх правомірної поведінки.

Митне законодавство передбачає широке застосування заходів адміністративно примусового характеру як в якості попереджувальних та запобіжних заходів (митний контроль, митне супроводження і т. д.), так і в якості адміністративної відповідальності за порушення митних правил (штраф, конфіскація, вилучення ліцензії і т. д.). Такий вид порушення митних правил як контрабанда, який має найбільші суспільно небезпечні наслідки, передбачає також і кримінальну відповідальність.

Необхідно відзначити, що наведена класифікація методів державного управління не є вичерпною. Так, Л. В. Коваль підкреслює, що використання методів управління побудоване на збалансованості їхньої правової енергії за принципом «теза» – «антитеза», що обумовлює певну парність функціонування методів за зазначеним принципом⁹⁷. Подібний підхід в державному управлінні виник не зараз, а веде свій відлік ще від стародавньої політики «батога та пряника». На сучасному етапі подібний підхід втілюється в формуванні відповідного балансу між досить жорстким підпорядкуванням та наданням певної автономії, безпосередньому однозначному впливу на свідомість та волю об'єкта управління та створенні умов для формування власної позиції та дії за власним розсудом. Таким чином, ми можемо говорити про наявність певних пар управлінських методів, таких як: централізація та децентралізація, правове регулювання та правова дискреція, владне веління та рекомендація, переконання та примус, дозволяння та заборона, єдиноначальність та колегіальність, економічне стимулювання та адміністративне розпорядництво, субординація та координація. Находження відповідного балансу між різно-

⁹⁷ Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К., 1996. –С. 109.

манітними методами управління і є тим славнозвісним мистецтвом управління, ідеї якого теоретизував ще Н. Макіавеллі.

В цьому контексті слід розглядати класифікацію методів державного управління на адміністративні та економічні⁹⁸.

Зміст адміністративних методів полягає в прямому встановленні обов'язків підвладного об'єкта шляхом наказу, прямого припису, який забезпечується владними повноваженнями та станом підпорядкованості. При застосуванні адміністративних методів вибір конкретного варіанту поведінки здійснюється суб'єктом управлінської діяльності на основі свого розсуду і шляхом власного волевиявлення. Характерними ознаками адміністративних методів є безпосередній вплив на волю, директивність, однозначність застосування примусу для забезпечення виконання волі керуючого.

На відміну від адміністративних, економічні методи є орієнтованими не на прямий вплив на волю керованого, а на опосередкований. Застосування економічних методів передбачає створення певних економічних умов, які б формували відповідний суспільний інтерес керованих суб'єктів щодо виконання конкретних цілей і завдань. Як ми вже відзначили головною характеристикою цих методів є опосередкованість впливу на волю керованого, якому надаються права на здійснення певних дій. В цьому випадку ми маємо справу з багатоваріантністю дій керованого, які він обирає за власним розсудом, превалюючим застосуванням методів переконання та заохочення (отримання прибутку, пільги і т. д.) в управлінському процесі. При цьому на державу та її органи покладені завдання по встановленню «правил гри» та вирішенню спорів.

В механізмі проведення митної політики адміністративні та економічні методи управління трансформуються в тарифні та нетарифні інструменти регулювання зовнішньоекономічних відносин (див. докладніше п. п. 3.1, 3.2 цієї роботи). Як вже зазначалося вище в цій роботі, в умовах демократичного розвитку та ринкової економіки в державному управлінні повинна віддаватися перевага неадміністративним управлінським методам, ширше застосовуватися переконання, заохочення, вплив економічних чинників, більшу ефективність яких вже не раз було доведено. В цьому контексті слід вести мову

⁹⁸ Див., напр.: Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 188.

про трансформування державного управління в державне регулювання, перевагу контрольно-регулятивних функцій державних органів. Подібні ж ідеї було покладено і в створену Концепцію адміністративної реформи в Україні, основним принципом якої є влада для суспільства, а не суспільство для влади. Ідея заборони нетарифних засобів регулювання міжнародних економічних відносин, регулювання їх економічними ринковими чинниками є домінуючою і в тексті Генеральної Угоди з Тарифів і Торгівлі та інших документів Світової Організації Торгівлі (див. п. 3.3 цієї роботи), членами якої є більшість держав Світу, що, враховуючи наміри України інтегруватися у світову економіку та приєднатися до СОТ, обумовлює необхідність структурного реформування форм та методів управління в митній сфері у відповідності зі світовими стандартами.

2.2. Митне законодавство як форма реалізації митної політики

Здійснення державою та її компетентними органами певного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування митних кордонів та забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки держави у зовнішньоекономічній сфері або іншими словами – процес реалізації митної політики включає як правові, так і організаційні форми державної діяльності. Така система передбачає наявність відповідних механізмів нормативно-правового регулювання, існування певної сукупності правових норм для регулювання всього комплексу суспільних відносин, що виникають в цій сфері.

Взагалі, праву повинна відводитися важлива роль в реалізації цілей державної політики, оскільки метод нормативно-правового регулювання виступає одним з найефективніших засобів державного управлінського впливу на суспільні відносини. В політичному контексті право виступає в якості результату погодження суспільних інтересів індивідів та соціальних груп за допомогою механізму державної влади і представляє собою найважливішу соціальну цінність суспільства. Іншими словами, право в політичному процесі відіграватиме роль засобу формального закріплення на державному рівні певних політичних завдань та рішень.

Важливість існування спеціальних нормативно-правових механізмів для забезпечення національної безпеки підкреслюється і автора-

ми Концепції національної безпеки України, які значне місце в системі забезпечення національної безпеки та національних інтересів відводять створенню «правових засад для побудови, розвитку та функціонування цієї системи» (ч. V. п. 1 Концепції)⁹⁹, тим самим віддаючи належне законотворчій діяльності Верховної Ради та підзаконній нормотворчості Президента та органів виконавчої влади. Правові норми є одним з головних інструментів формального закріплення, зовнішнього виразу політики, цілей, намірів правлячої політичної еліти, засобом, за допомогою якого відбувається передача свідомого волевиявлення суб'єктів державного управління до його об'єктів.

Сучасна правова наука знає велику кількість концепцій та підходів до права, це – нормативний, морально-етичний, соціологічний, генетичний та ряд інших. Необхідно зазначити, що на протязі майже всього XX ст. превалюючим у радянській правовій науці (частиною якої була і українська) залишався саме нормативний підхід до права, який був характерним для радянської школи правознавства і який ґрунтувався на тому, що: «право – це система загальнообов'язкових, гарантованих державних норм, що виражають волю держави і виступають в якості регулятора суспільних відносин»¹⁰⁰. Вже в 90-ті рр. на тлі демократизації суспільства право почали в більшій мірі асоціювати не з державою, як формальним його носієм, а з суспільством, індивідами, з поняттями особистої свободи та справедливості (хотілося б відразу зауважити, що ми навмисно концентруємо увагу на динаміці цієї трансформації в розумінні права, оскільки саме цей період – початок 90-х рр. став періодом «народження» митного законодавства України, і це народження стало наслідком певних суспільних процесів). Таким чином, право в цей період почало виступати в якості «системи нормативних установок, яка спирається на ідеї людської справедливості і свободи, виражена більшою частиною в законодавстві і регулює суспільні відносини»¹⁰¹.

⁹⁹ Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Голос України. – 1997. – 4 лютого. – С. 5.

¹⁰⁰ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. – Свердловск: Сверд. юрид. ин-т, 1963. – Вып. Г. – С. 27.

¹⁰¹ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. – С. 196.

Якщо зіставити два, наведені вище визначення, то головна істотна різниця в них полягає у визначенні суб'єкта, волевиявлення якого закріплюється державним механізмом (тоталітарних правителів, панівного класу або всього суспільства). На сьогоднішній день визнається необхідність того, щоб право відбивало інтереси всього громадянського суспільства, окремих соціальних груп та індивідів, а національний інтерес держави відповідав би інтересам її громадян. Подібні поняття нерозривно пов'язані з проблемами легальності та легітимності рішень, що приймаються правлячою елітою та обумовлені побудовою правової держави. Як писав О. В. Сурілов, «У сучасному законодавстві люди бажають бачити добробут для усього людства, для окремих соціальних прошарків, для кожної особи... Юридичний закон залишається правилом поведінки, що встановлюється державою і забезпечується її примусовою силою. Але це таке правило поведінки, що повинно стати будь-кому угодним і вигідним, соціально обумовленим з позицій інтересів людини і природного довкілля»¹⁰².

Процеси перетворень, що відбувалися в правовій науці та правовій практиці наприкінці 80-х – початку 90-х рр. неможливо відокремлювати від відповідних перетворень у суспільстві та державному будівництві. Проголошення незалежності України, обрання нею демократичного шляху розвитку, повернення до загальнолюдських цінностей, ринкові реформи обумовили нові принципи та методи правового регулювання, призвели до виникнення нових груп суспільних відносин, що підлягали регулюванню нормами права.

З нормами митного права ми маємо дещо специфічну ситуацію. За загальноприйнятою схемою спочатку, в результаті суспільного, економічного та політичного розвитку виникають певні групи суспільних відносин, найважливіші з яких потім підлягають нормативно-правовому врегулюванню з боку держави. У випадку з митним правом специфікою було те, що вільних зовнішньоекономічних відносин в сучасному розумінні, як і завдань щодо їх регулювання, за часів СРСР практично не існувало. Як пише А. Н. Козирін: «Вже з кінця 1920-х і особливо на початку 1930-х рр. відбувається повна відмова від економічних методів управління, затверджуються командно-адміністративні начала регулювання суспільних відносин.

¹⁰² Сурілов О. В. Теорія держави і права: Учебний посібник. – Одеса: Астропринт, 1998. – С. 97.

Цей процес торкнувся і митної сфери. Внаслідок різкого скорочення міжнародного пасажирського сполучення, зменшення числа учасників зовнішньоторговельних зв'язків, митна справа в цілому і митний контроль, зокрема, перестали відігравати важливу роль в регулюванні експортно-імпортних операцій. Така ситуація зберігалася до кінця 1980-х рр.»¹⁰³.

Головними завданнями митного права протягом багатьох років залишалися забезпечення державної монополії зовнішньої торгівлі та забезпечення боротьби з контрабандою. В силу існування в СРСР державної монополії на зовнішню торгівлю не існувало потреби в нормативно-правовому забезпеченні інструментів митного регулювання. Управління зовнішньоторговельними операціями здійснювалося на основі командно-адміністративних методів в рамках державної планової економіки, головним суб'єктом управління в цій сфері було Міністерство зовнішньої торгівлі СРСР, що і обумовило специфіку правових відносин у цій сфері.

Взагалі, на наш погляд, проблема нормативно-правового регулювання в митній сфері, як і відповідна група суспільних відносин, вимагає комплексного підходу і повинна розглядатися лише в комплексі з механізмами державного управління в сфері економіки і економічною системою суспільства. Так от, властивою рисою формування системи митного законодавства на початку 90-х рр. є ситуація, коли не існування певної групи суспільних відносин обумовило встановлення відповідної групи правових норм для їх регулювання, а навпаки – прийняття відповідних нормативно-правових актів в рамках розбудови незалежної держави та державної політики ринкових реформ і, зокрема, митної політики стало передумовою виникнення нового типу суспільних відносин.

Основи державного регулювання та лібералізації зовнішньоекономічних відносин України було закладено ще в Декларації «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р.¹⁰⁴, а Закон «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. вже передбачав, що Україна самостійно здійснює керівництво зовнішньо-

¹⁰³ Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М.: Спарк, 1995. – С. 129.

¹⁰⁴ Декларація про державний суверенітет України. – Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

економічною діяльністю, бере безпосередню участь у міжнародному поділі праці та розвиває економічне співробітництво з радянськими республіками, іншими державами на основі принципів зацікавленості, рівноправності і взаємної вигоди (ст. 12). З прийняттям законів України «Про митну справу», та «Про зовнішньоекономічну діяльність» були створені правові передумови для лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, виникнення нових груп суспільних відносин в рамках зовнішньоекономічної діяльності, створення нормативно-правових механізмів для проведення в життя митної політики.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що виникнення в Україні митного права є само по собі результатом демократичних перетворень в суспільстві, процесу розбудови незалежної держави, тобто результатом певних політичних рухів і процесів в суспільстві, які призвели до формування і проведення в життя відповідної державної політики, зокрема економічної та митної політики як її складових частин. А створення відповідних правових норм, в свою чергу, обумовило розвиток суспільних відносин в цій сфері.

Яскравим прикладом впливу суспільних інтересів та політичних процесів в суспільстві і матеріального виразу цих інтересів може слугувати динаміка наукового осмислення місця і ролі митного права в системі права держави.

Як вже неодноразово підкреслювалося в цій роботі, митне право є однією з «наймолодших» галузей українського законодавства, але разом з тим є такою, що дуже інтенсивно розвивається. За період з 1991 року було прийнято Митний кодекс України, біля двадцяти інших законодавчих актів, велику кількість указів Президента, постанов Кабінету Міністрів та інших підзаконних актів. Крім того, Україною було укладено велику кількість митних угод з іншими державами, наша держава приєдналася до деяких міжнародно-правових актів з митних питань тощо. Таким чином, наше законодавство отримало цілу низку нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в митній сфері, що поклало початок дискусії щодо їх галузевої належності.

На нашу думку, цікавим було б простежити не стільки дискусійність цього питання (подібні дослідження вже проводилися), скільки динаміку у поглядах на місце митного законодавства у системі права. Так, наприклад, визначення митного права як підгалузі або як інституту адміністративного права було найбільш поширеним у віт-

чизняній правовій науці за часів СРСР⁰⁵. Такі погляди повністю відповідали тогочасному стану суспільних відносин у сфері зовнішньої торгівлі в умовах планової соціалістичної економіки та монополії зовнішньої торгівлі.

Як ми вже відзначали, на початку 90-х, з розвитком зовнішньоекономічних відносин, збільшується і суспільне значення правових норм, що регулюють ці відносини, що сприяє виділенню митного права в окрему галузь. Так, А. Н. Козирін в своїй однойменній роботі визначає митне право як «комплексну галузь російського законодавства, в якій за предметною та цільовою ознаками об'єднується різнорідний правовий матеріал. Предметною ознакою об'єднання слугує характер суспільних відносин, що регулюються, які виникають, змінюються і зупиняються в процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Цільова ознака напряду пов'язана з задачею забезпечення ефективного управління в митній сфері»⁰⁶.

Ціла група фахівців (Б. Н. Габрічідзе, С. В. Ківалов, А. Ф. Ноздрачев) пішла ще далі, обґрунтувавши існування митного права в якості комплексної галузі права.

Так, С. В. Ківалов підкреслює, що: «Перехід до ринкової економіки зумовив лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності. З'явилась необхідність в послугах митних брокерів, митного перевізника, приватних митних складів, що характерно для цивільно-правових відносин.

Виникає новий вид послуг митних органів – супроводження та охорона транзитних вантажів, які базуються на укладених угодах.

В митному законодавстві з'явився значний перелік норм, які регулюють відносини фінансового характеру (умови нарахування та сплати митних платежів, їх відстрочка та розстрочка, використання векселів і т. ін.).

Ось чому є всі підстави говорити про наявність в структурі права України комплексної галузі права – митного права, з власним предметом регулювання – суспільними відносинами, які виникають у зв'язку з переміщенням через митний кордон України товарів і

¹⁰⁵ Див., напр.: Сандровский К. К. Таможенное право.– К., 1974.– С. 19–20; Марков Л. Л. Таможенное право СССР: Учебное пособие. – Иркутск, 1973. –С. 23.

¹⁰⁶ Козырин А. Н. Таможенное право России. – М.: Спарк, 1995. – С. 7.

транспортних засобів на основі специфічних методів регулювання цих відносин»¹⁰⁷.

Таким чином, ми бачимо постійне динамічне піднесення ролі і місця митного права в національній правовій системі, що, насамперед, пов'язано із зростанням суспільної важливості правових відносин, що є об'єктом цієї галузі. За дуже короткий проміжок часу митне право розвинулось від підгалузі чи інституту адміністративного права до самостійної комплексної галузі права, і тому ще навіть в теорії існує невизначеність з останнім поняттям. Підтвердження права на існування такого поняття як комплексна галузь права ми можемо знайти, наприклад, в роботах С. С. Алексеева, який допускає, що в процесі розвитку права на базі базових галузей права: державного, цивільного, адміністративного та інших формуються нові галузі, що включають в себе норми базових в силу складної ієрархічної структури права¹⁰⁸. В той же час В. В. Лазарев крім базових, співпадаючих з галузями права, виділяє лише комплексні галузі законодавства (не права – Б. Щц та «галузі законодавства «прив'язані» до відповідних сфер державного управління і сфер державної діяльності (законодавство про водний, повітряний, залізничний транспорт, про освіту і т. д.)»¹⁰⁹. О. В. Сурілов для характеристики подібних утворень пропонував вживати таке поняття як «міжгалузевий законодавчий феномен», коли писав, що поряд з головними галузями законодавства «мають місце і так звані міжгалузеві законодавчі феномени. Це, наприклад, екологічне законодавство, в якому ми вбачаємо конституційне, адміністративне, кримінальне законодавство тощо»¹¹⁰.

Головну причину такого швидкого оформлення митного права як нової галузі на наш погляд слід шукати у волі і бажанні законодавця, іншими словами у наявності певного державного (національного) інтересу. Так, за словами А. Ф. Ноздрачева: «Держава серйозно зацікавлена в утворенні митного права як самостійної галузі права. Її інтерес полягає в системному, стабільному визначенні правових,

¹⁰⁷ Ківалов С. В. Організаційно-правові основи митної справи в Україні: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07ЮДУ. |Ц Одеса, 1996 – С. 15.

¹⁰⁸ Див., напр.: Алексеев С. С. Теория права. – М., 1995. – С. 187–190.

¹⁰⁹ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996. – С. 178–179.

^{1,0} Сурілов О. В. Теорія держави і права. – Одеса, 1998 – С. 171.

економічних основ митної справи. Без створення всеохоплюючої системи митного регулювання всього комплексу митних відносин неможливо забезпечити захист митного суверенітету та економічної безпеки країни...»¹¹¹.

Ряд дослідників одним з необхідних критеріїв розподілу правових норм по галузях законодавства називають наявність кодифікованого акта, яким для митного права, без сумніву, є Митний кодекс України. Прийняття кодифікованого акта за загальним підходом є актом систематизації нормативно-правових актів, закріпленням існуючих норм, певним виразом бажання законодавця сформувати новий елемент ієрархічної структури законодавства. У випадку митного законодавства прийняття кодифікованого акта навпаки стало основою подальшого формування цієї галузі, свого роду декларацією про намір розширити правове поле. Подібний вираз волі державного законодавчого органу, спрямований на зміну існуючих та створення цілої групи нових правових відносин, ми можемо розглядати як ще один доказ суттєвої зацікавленості держави у особі її вищих органів державної влади в розвитку митної сфери.

Безумовно, важливим для визначення галузі права є наявність властивого методу правового регулювання. Під методами в сучасній правовій науці розуміються прийоми юридичного впливу, їх сполучення, які характеризують використання в даній сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів «². Але слід пам'ятати, що специфіка методу правового регулювання багато в чому обумовлюється характером суспільних відносин, що підлягають врегулюванню тією чи іншою сукупністю правових норм. Наприклад, П. М. Рабінович, визначаючи галузь права як систему юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання, підкреслює нерівноцінність цих двох чинників: «первинним, визначальним серед них є предмет правового регулювання, який... веде за собою метод»¹³.

Митне право як окрема галузь має свій специфічний метод право-

^{1,1} Таможенное право / Под ред. А. Ф. Ноздрачева– М.: Юристъ, 1998. –С. 44.

|| Алексеев С. С. Теория права. – М., 1995. – С. 224.

¹¹³ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. – К., 1994. – С. 95.

вого регулювання, оснований на специфічних методах тих базових галузей права, норми яких поєднує митне право. Специфічний митно-правовий метод полягає в поєднанні імперативного методу, властивого адміністративному та фінансовому праву та диспозитивного (координаційного) методу, який є властивим для цивільного та міжнародного права. Характеризуючи комплекс цих методів А. Н. Козирін, зокрема, пише, що: «Імперативний метод (метод владних приписів)... відрізняють владно-імперативні начала регулювання. Необхідність державно-владного регулювання митних відносин диктується специфікою діяльності держави в митній сфері, яка передбачає право митних органів накладати певні обмеження у відношенні до право-мочностей володіння, використання та розпорядження товарами і транспортними засобами, які переміщуються через митний кордон. Митно-фінансове регулювання також не може обійтись без імперативного методу». В свою чергу диспозитивний метод, який передбачає юридичну рівність учасників правовідношень «...використовується в митному праві як допоміжний. За його допомогою регулюються деякі зобов'язальні відносини між митним органом, з одного боку, і митним брокером, перевізником, володарем приватного митного складу – з іншого»¹⁴.

Необхідно відмітити, що розмови про застосування цивільно-правових відносин в митній сфері по відношенню до українського законодавства мають певні застереження. По-перше, формально статус митного перевізника в українському законодавстві не закріплено. У інших випадках митні органи в подібних відносинах виступають як суб'єкт державної влади, який реалізує виконавчу владу і наділений владними повноваженнями, а права і обов'язки іншої сторони подібного договору регулюються окремими підзаконними актами, наприклад, діяльність митного брокера регулюється Положенням про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору, затверджену Держмитслужбою. Подібні правові відносини є властивими не для цивільно-правового, а для адміністративного договору.

Але в будь-якому разі ми можемо стверджувати, що на сьогоднішній день в українському праві існує така галузь як митне право, зі своїм власним об'єктом регулювання – суспільними відносинами,

¹⁴М Козирин А. Н. Таможенное право России. – М.: Спарк, 1995. –С. 11.

що виникають з приводу переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів, певним, суттєво відмінним від інших, методом правового регулювання цих відносин та своїм кодифікованим актом – Митним кодексом України та Законом «Про єдиний митний тариф». Причому, розглядаючи митне право в контексті державного регулювання суспільними відносинами в сфері економіки, необхідно відмітити, що на відміну від інших галузей права (наприклад цивільного, кримінального і т. д.), які так би мовити закріплюють систему суспільних відносин, що вже склалася, митне право в комплексі механізмів митної політики на даному етапі спрямовано на зміну та стимулювання розвитку відповідної групи суспільних відносин у відповідності з національними інтересами та вимогами національної безпеки Української держави.

Визначаючи співвідношення митного законодавства та митної політики ми вимушені констатувати, що досить часто існує не дуже коректний підхід до цього питання, причиною якого, на наш погляд, є невірне визначення як на законодавчому, так і на теоретичному рівні співвідношення понять митної політики, митного права та митної справи, коли перші два включалися в об'єм останнього, а звідси неправильне розуміння місця політики в державно-владному механізмі взагалі (ця проблема була нами докладно досліджена в п. 1.1 цієї роботи).

Наприклад, К. Г. Борисов зазначає, що у зовнішньоекономічних відносинах держава виступає з позицій національної митної політики, яку він характеризує як «цілеспрямовані дії по охороні свого економічного суверенітету» та вказує на те, що: «Національна митна політика закріплюється державами в їх митному законодавстві, основне місце в якому відводиться митному кодексу та митному тарифу»⁵. Таким чином, автор ставить знак рівняння між поняттям митної політики та митним законодавством. Але відносити митну політику, навіть в якості її нормативно-правової форми, до групи правових норм, що утворюють митне законодавство, було б великою помилкою. Адже, як ми вже довели раніше, арсенал форм та методів реалізації митної політики є набагато ширшим за правові механізми митного законодавства.

Навіть при розгляді такої форми реалізації митної політики, як правові норми, ми повинні констатувати, що ця форма виходить далеко за межі митного законодавства і включає в собі правові норми

^{1,5} Борисов К. Г. Международное таможенное право. – М., 1997. –С. 24.

багатьох галузей як національного, так і міжнародного законодавства. Так, наприклад, вже згадане нами Розпорядження Президента України «Про проведення Всеукраїнської акції щодо підтримки вітчизняного товаровиробника «Купуємо українські товари – зміцнюємо державу» не є спрямованим на регулювання правових відносин, що виникають при переміщенні товарів та транспортних засобів через митний кордон, але результатом здійснення передбачених ним заходів буде здійснення опосередкованого впливу на характер та зміст зовнішньоторговельних відносин нашої країни. Аналогічно ми можемо розглядати, наприклад, встановлення кримінальним законодавством відповідальності за контрабанду, що відбиває політику держави щодо боротьби з правопорушеннями в митній сфері, міжнародно-правові акти з митних питань і т. д.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що поняття митного права та нормативно-правової форми реалізації митної політики співвідносяться як частина і ціле. Не досить коректними, на наш погляд, є і намагання включати до митного законодавства міжнародно-правовий елемент, що існує окремо в якості міжнародного торговельного або міжнародного митного права і в більшій мірі грають роль міжнародно-правових стандартів (див. п. 3.3 цієї роботи). У випадку ж ратифікації певних міжнародно-правових актів відбувається процес імплементації їх в національне законодавство і, як правило, правове регулювання в митній сфері здійснюється не безпосередньо цими актами (міжнародно-правовими угодами, конвенціями і т. д.), а відповідними національними нормативно-правовими актами, прийнятими на виконання міжнародно-правових зобов'язань нашої держави. Але всі вище перелічені нормативно-правові акти ми можемо розглядати в якості форми реалізації державної митної політики як складової державної політики взагалі.

Галузь митного права має свої власні джерела, серед яких, згідно зі ст. ст. 10 та 11 Закону України «Про митну справу в Україні»^{1,6} та ст. 164 Митного кодексу¹¹⁷: Конституція та Закони України, міжнародно-правові акти, належним чином ратифіковані (відповідно до

^{1,6} Про митну справу в Україні: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 575.

¹¹⁷ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

ст. 9 Конституції України)¹¹⁸ та підзаконні акти: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти Держмитслужби України (накази, розпорядження, листи та ін.), спільні акти Держмитслужби України з іншими міністерствами та відомствами, акти інших міністерств та відомств, а також деякі акти колишнього СРСР з питань, що не врегульовані українським законодавством (у відповідності з постановою Верховної Ради «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р.)¹¹⁹. До джерел митного законодавства ми також можемо віднести правові звичаї (наприклад, звичаї морських портів в частині порядку та послідовності в проходженні суднами митного контролю) та звичайна митна практика. Значний вплив на порядок правового регулювання в митній сфері також має судова практика узагальнена в постановах Пленуму Верховного суду, хоча вітчизняна правова доктрина не розглядає її в якості джерела права, але подібні роз'яснення застосовуються в правозастосовчій практиці судів в розгляді питань з порушення митних правил (наприклад, вимоги щодо розгляду справ про порушення митних правил, складами яких передбачається конфіскація виключно в судовому порядку).

Прийнята в 1996 році Конституція України¹²⁰ в ст. ст. 92 та 116 містить норми, які є конституційними засадами управління митною діяльністю та проведення митної політики в Україні.

Законом України «Про митну справу в Україні»¹²¹ (який був першим національним законодавчим актом з однойменного питання) були визначені такі поняття, як митна територія та митний кордон (ст. 2), ст. ст. 4, 5, 7 цього Закону визначили засади керівництва, статусу посадових осіб, системи митних органів України. Дуже важливою є ст. 6 цього Закону, в якій перераховані функції митних органів,

¹¹⁸ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹¹⁹ Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР: Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-12 // Конституционный и конституционно-проектный акты Украины. – Юридический вестник. – 1995. – С. 82.

¹²⁰ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹²¹ Про митну справу в Україні: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 575.

серед яких: захист економічних інтересів України, контроль за додержанням законодавства України про митну справу, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, використання засобів тарифного та нетарифного митного регулювання, митне оформлення та оподаткування, участь в контролі за валютними операціями (разом з Національним Банком), здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів та контроль за додержанням учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів (разом з Міністерством зовнішньоекономічних зв'язків / зараз – Міністерством економіки), створення умов для прискорення товаро- і пасажиропотоку через митний кордон, боротьба з контрабандою та іншими порушеннями митних правил, співробітництво з митними та іншими органами зарубіжних країн, міжнародними організаціями з питань митної справи, ведення митної статистики. Ст. ст. 8 та 9 Закону «Про митну справу в Україні» встановили, що товари та інші предмети переміщуються через митний кордон України під митним контролем, підлягають митному оформленню, обкладаються митом. В ч. 3 ст. 9 цього Закону встановлено, що мита та митні збори належать Україні; ст. 10 та ст. 11 визначили структуру митного законодавства.

Положення Закону «Про митну справу в Україні» були згодом розвинуті в інших нормативних актах, головними серед яких є Митний кодекс України та Закони «Про єдиний митний тариф» та «Про зовнішньоекономічну діяльність». Три вище перелічених законодавчих акти забезпечують нормативно-правове регулювання окремих груп правових відносин в митній сфері. МКУ спрямований на регулювання митних процедур та діяльності митних органів, Закон «Про єдиний митний тариф» – основних положень тарифного регулювання, а Закон «Про зовнішньоекономічну діяльність» – прав та обов'язків суб'єктів зовнішньоекономічних відносин та повноваження держави та її органів щодо регулювання таких відносин.

Так, Митний кодекс України (МКУ), прийнятий 12 грудня 1991 р. і введений в дію з 1 січня 1992 р., як говориться в його преамбулі: «...визначає принципи організації митної справи в Україні з метою створення умов для формування ринкової економіки та зростання активності зовнішньоекономічної діяльності на основі єдності митної території, мит та митних зборів.

Цей Кодекс спрямований на забезпечення додержання митними, іншими державними органами, суб'єктами зовнішньоекономічної і гос-

подарської діяльності, а також громадянами прав та обов'язків у галузі митної справи»¹²². МКУ містить в собі 164 статті та складається з 11 розділів: Загальні положення, Митний контроль, Митне оформлення, Переміщення та пропуск через митний кордон України товарів та інших предметів, Мито та митні збори, Перевезення, зберігання та розпорядження предметами, що знаходяться під митним контролем; Контрабанда, Порушення митних правил, провадження по справах щодо порушення митних правил; Відповідальність митних органів України та їх посадових осіб, Посадові особи митних органів, правовий та соціальний захист працівників митних органів України; Міжнародні договори.

В своїх нормах МКУ визначає принципи діяльності та правовий статус митних органів та їх посадових осіб, головні засади порядку пропуску через митний кордон України товарів та транспортних засобів, відповідальність за правопорушення в митній сфері, міжнародні аспекти діяльності митних органів та інше.

Звернемося до Розділу I «Загальні положення». Ст. 1 МКУ встановила, що митну справу України становлять: «Порядок переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митне регулювання, пов'язане з встановленням мит та митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики...»¹²³. Було зазначено, що митна справа в Україні розвивається у напрямку гармонізації та уніфікації з загальноприйнятими у світовій практиці нормами та стандартами. В ст. 3 та ст. 4 МКУ визначені поняття митної території та митного кордону України. Зокрема, зазначено, що територія України, в тому числі території штучних островів, установок та споруд, що створюються в економічній (морській) зоні України, над якими Україна має виключну юрисдикцію щодо митної справи, становить єдину митну територію, а межі цієї території є митним кордоном України. Ст. 15 МКУ визначає основні терміни, що використовуються в цьому кодексі.

Наступні розділи МКУ, як вже зазначалося, регулюють окремі питання організації митної справи та діяльності митних органів. Так, Розділ II МКУ «Митний контроль» визначає поняття, цілі та функ-

¹²² Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16 – Ст. 203.

¹²³ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16 – Ст. 203.

ції митного контролю, порядок його здійснення. Розділ III «Митне оформлення» визначає цілі та процедуру митного оформлення. В Розділі IV розглядаються питання, пов'язані з порядком переміщення та пропуску через митний кордон товарів та інших предметів, надання митних пільг міжнародним організаціям, дипломатичним установам, їх працівникам та іншим особам, які мають подібні пільги; визначаються існуючі в Україні митні режими. Правові норми, що містяться в Розділі V «Мито та митні збори» встановлюють, що обкладення митом товарів, що їх переміщують через митний кордон, здійснюється на основі Закону «Про єдиний митний тариф», а митні збори визначаються як платня за послуги митних органів щодо митного оформлення та контролю. Розділ VI визначає правовий режим товарів, що знаходяться під митним контролем.

В Розділі VII МКУ наведено поняття контрабанди, митним органам надано право в цілях боротьби з контрабандою наркотичних засобів здійснювати в рамках міжнародного співробітництва так звані «контрольовані поставки», митні органи визначені як орган дізнання по справах щодо контрабанди.

Розділ VIII містить правові норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил, в тому числі і за такі, що можуть бути кваліфіковані як контрабанда, встановлює порядок провадження по справах щодо порушення митних правил та притягнення до адміністративної відповідальності. В Розділі IX визначається відповідальність митних органів та їх посадових осіб за завдання своїми неправомірними діями моральної та матеріальної шкоди фізичним та юридичним особам. Розділ X встановлює основні вимоги до осіб, які проходять службу у митних органах, визначають правовий статус посадових осіб митних органів, заходи щодо правового захисту працівників митних органів при виконанні ними своїх службових обов'язків, а також містить блок соціальних гарантій. В Розділі XI «Міжнародні договори» знаходиться Ст. 164 МКУ, яка встановлює, що: «Якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору».²⁴

¹²⁴ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

Іншим важливим законодавчим актом в сфері митного права, як вже згадувалося, є прийнятий 5 лютого 1992 р. Закон «Про єдиний митний тариф»¹²⁵ (з врахуванням змін щодо дії цього закону, відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про єдиний митний тариф України»)¹²⁶. Прийняття цього Закону було передбачено ст. 75 МКУ.

Закон «Про єдиний митний тариф» створив нормативну базу для регулювання питань щодо обкладення спеціальним податком – митом товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Так, ст. 4 цього Закону визначає, що товари та інші предмети, що ввозяться на митну територію України і вивозяться за межі цієї території підлягають обкладенню митом. В Розділі II Закону «Мито та його види» визначаються поняття мита, його види, порядок застосування деяких видів мит, порядок нарахування та сплати мита, поняття митної вартості, порядок визначення країни походження товарів. В Розділі III цього Закону «Звільнення від сплати мита, тарифні пільги та преференції» регулюються питання щодо надання пільг фізичним та юридичним особам по обкладенню митом товарів та інших предметів, які переміщуються через митний кордон, умовно- безмитного ввозу та вивозу товарів з митної території України, повернення над міру стягненого та стягнення недобраного мита. В Розділі IV «Заключні положення», ст. 26 встановлює пріоритетність обов'язкових для України міжнародних норм щодо митних тарифів перед нормами національного законодавства.

Ще одним з ключових законодавчих актів щодо митного права, без сумніву, є Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»¹²⁷. На відміну від розглянутих вище законодавчих актів, що встановлюють правові норми, якими в першу чергу керуються органи державної влади, Закон «Про зовнішньоекономічну діяльність» регулює питання щодо правового статусу, прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, порядку та суб'єктів їх реєстрації та ліцензування; встановлює пра-

¹²⁵ Про єдиний митний тариф: Закон України від 5 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.

¹²⁶ Про єдиний митний тариф України: Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. – № 4-93.

¹²⁷ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

вові основи регулювання зовнішньоекономічної діяльності, нагляду за дотриманням державних інтересів при здійсненні суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності своєї господарчої діяльності та компетенцію державних органів з цих питань.

Існує також велика кількість законів та підзаконних актів, які регулюють окремі види суспільних відносин в сфері митного права. Це можуть бути або законодавчі акти, що регулюють окремі специфічні види підприємницької діяльності, наприклад, Закон України «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах»; або законодавчі акти щодо окремих видів товарів, наприклад такі, як Закони України «Про ставки акцизного збору та мита на деякі транспортні засоби та шини до них», «Про ставки акцизного збору та ввізного мита на спирт етиловий та алкогольні напої*»¹²⁸ та багато інших.

Як ми вже відзначали, в основному кодифіковані нормативні акти приймаються за наявності великої кількості правових норм певної, вже сформованої, галузевої приналежності з метою їх впорядкування. Особливістю МКУ є те, що на відміну від загального правила, він виступив в якості системоутворюючого акта нової галузі національного законодавства.

Але, як і в будь-якій новій справі, в процесі створення нових законодавчих актів було прийнято ряд не зовсім вдалих, на наш погляд, рішень, що спричинило певні колізії. Наприклад, в питаннях щодо контрабанди виникає колізія між нормами МКУ та Кодексу про Адміністративні Правопорушення України (КпАП) з одного боку та Кримінальним кодексом з іншого, що істотно ускладнює діяльність митних органів²⁹. Та і сама наявність в МКУ правових норм, які

¹²⁸ Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах: Закон України від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. Ц 1995. – № 32. – Ст. 255; Про ставки акцизного збору та мита на деякі транспортні засоби та шини до них: Закон України від 24 травня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 32. – Ст. 151; Про ставки акцизного збору та ввізного мита на спирт етиловий та алкогольні напої: Закон України від 7 травня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – Ц 28. – Ст. 131.

¹²⁹ Див.: Додін Є. В. Розмежування між адміністративно-караною контрабандою та контрабандою як злочином // Митна справа. – 1999. – № 1. – Ст. 33–37.

встановлюють адміністративну відповідальність за контрабанду та порушення митних правил, викликає в деяких дослідників ряд заперечень (на сьогоднішній день адміністративна відповідальність за контрабанду та порушення митних правил регулюється ст. ст. 102–118 МКУ і одночасно ст. ст. 208, 209 КпАП.) Подібне неприпустимо як з точки зору внутрішньої структури галузі законодавства, оскільки вищезазначені норми є невластивним для неї правовим інститутом, так і з точки зору відповідності Конституції деяких аспектів застосування цих норм. Як пише С. В. Кивалов: «розділ, присвячений адміністративній відповідальності за порушення митних правил повинен бути виключений з проекту нового МКУ і норми матеріального адміністративного права повинні бути поміщені у відповідній главі КпАП, а провадження по цих справах повинно відбуватися не за якою-небудь особливою процедурою, а за тою, яку визначено як діючим КпАП, так і проектом цього кодексу. Причому наша позиція в цьому питанні спирається не лише на теоретичні посилання але і на вимоги... ст. 41 Конституції України, яка передбачає, що конфіскація нині може проводитись лише постановою суду, а коли скоро переважна більшість складів порушень митного законодавства передбачає в якості санкцій конфіскацію, відповідно всі ці справи повинен розглядати суддя і, звісно, він повинен керуватися не нормами МКУ (розрахованого на посадових осіб митної служби), а на норми КпАП, цілий ряд яких регламентує адміністративно-юрисдикційну діяльність судді»¹³⁰.

Іншою, важливою на наш погляд проблемою є невизначеність з моментом вступу в дію нормативних актів з митних питань, оскільки принципу гласності митних законів відводиться велике значення в міжнародній практиці, в тому числі це є одним з принципів СОТ (дію ст. 2 Закону «Про Єдиний митний тариф», що встановлює, що Єдиний митний тариф України, зміни та доповнення до нього мають бути офіційно опубліковані у загальнодоступних засобах масової інформації не пізніше, як за 45 днів до дати введення їх у дію, було зупинено Декретом Кабінету міністрів №4-93 від 11.01.93). Подібні вимоги обумовлюються сутністю зовнішньоекономічних відносин, які підлягають регулюванню нормами митного законодавства. Підпи-

¹³⁰ Кивалов С. В. Систематизация морского и таможенного законодательства // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Одеса. – 1999. – Вип. 6–7. – С. 6.

сання зовнішньоекономічних угод, контрактів, особливо довготривалих, вимагає не лише знання існуючого законодавства, але й наявність певних гарантій від його істотних змін на певний проміжок часу, не говорячи вже про, на жаль, існуючу в Україні практику прийняття нормативних актів з зворотною силою, що в світовій практиці допускається лише для антидемпінгових та компенсаційних заходів.

Ми вимушені також констатувати, що і досі залишаються значні прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин в митній сфері. Особливо це стосується контролю за переміщенням об'єктів інтелектуальної власності через митний кордон України, недопущення ввезення в Україну «піратської» продукції. І якщо щодо, так скажемо, «традиційних» об'єктів інтелектуальної власності: аудіо- та відеоматеріали, друковані твори, витвори мистецтва, винаходи існує певний нормативний матеріал, то виникають значні проблеми з регулюванням пропуску через митний кордон такого об'єкта інтелектуальної власності, як комп'ютерне програмне забезпечення (software). Ця проблема є тим більшою, що в сьогоденних умовах мову треба вести не лише про фізичні носії інформації— комп'ютерні лазерні компактдиски (DVD-ROM, CD-ROM, CD-R, CD-RW), комп'ютерні магнітні жорсткі та гнучкі диски, але й про передачу об'єктів інтелектуальної власності за допомогою світової комп'ютерної мережі Інтернет, в якій можуть передаватися аудіо-, відео- та текстові матеріали, програмне забезпечення і т. д. (останнє питання взагалі не врегульовано національним законодавством).

Не слід забувати і про торгівлю через Інтернет (особливо про торгівлю програмним забезпеченням, оскільки в даному випадку об'єкти купівлі-продажу можуть доставлятися на територію України через ту саму мережу Інтернет, тобто поза митним контролем), хоча необхідно визнати, що відносно України обсяги такої торгівлі поки що мізерні.

Необхідно також загадати про такий специфічний вид програмного забезпечення, як «хакерські» програми—тобто програмне забезпечення, яке використовується для несанкціонованого проникнення в захищені комп'ютерні мережі, зламу захисних паролів, серійних номерів комп'ютерних програм, порушення прав інтелектуальної власності, незаконного отримання, перекручування або знищення інформації і т. д. В 1994 р. Кримінальний кодекс України було доповнено ст. 198¹ «Порушення роботи автоматизованих систем»¹³¹, яка, зокрема, перед-

¹³¹ Кримінальний кодекс України. – Харків, 1997.

бачає відповідальність за розповсюдження програмних і технічних засобів, призначених для незаконного проникнення в автоматизовані системи і здатних спричинити перекручення або знищення інформації чи то носіїв інформації. Санкція цієї статті передбачає позбавлення волі на строк до двох років або виправні роботи на той же строк, або штраф у розмірі від ста до двохсот мінімальних розмірів заробітної плати, а ті ж дії, якщо ними спричинено шкоду у великих розмірах, або вчинені повторно чи за попереднім зговором групою осіб, караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років. Таким чином, перед митними органами постають вимоги щодо забезпечення контролю за переміщенням такого роду програмного забезпечення і технічних засобів через митний кордон, що вимагає наявності певних нормативно-правових актів, що регулюють ці питання, а також наявності у митних органів технічних засобів і фахівців, які могли б встановити характер і призначення відповідних програм та техніки.

Важливою особливістю митного права, пов'язаною з динамікою суспільних відносин в цій сфері, яка вимагає оперативного реагування, є те, що найбільша частина нормативного регулювання здійснюється за допомогою підзаконних актів: Постанов Кабінету Міністрів, Державної митної служби, міністерств та відомств, Національного Банку і т. д.

Як свідчить практика, саме ці акти використовуються підрозділами митних органів у їх повсякденній роботі, і більшість законів або міжнародно-правових актів починає виконуватись лише коли на їх основі видано певний акт Держмитслужби. За старою радянською традицією подібні відомчі акти можуть суперечити відповідним законам, або призупиняти їх дію. Така практика, окрім того, що вона суперечить закону, призвела до того, що на сьогоднішній день в Україні одночасно діють декілька сотень нормативних актів з митних питань різного рівня, що робить митне право однією з найнесистематизованих галузей права. Звісно, подібну ситуацію можна пояснити постійним розвитком митного права, але було б бажано, щоб такі недоліки було усунено.

Певні заходи щодо систематизації нормативних актів вживаються Держмитслужбою шляхом видання консолідованих нормативних актів. Наприклад, в листі Держмитслужби від 30 квітня 1999 р. «Про основні митні правила для громадян»¹³² відмічається, що при здійснен-

¹³² Про основні митні правила для громадян. – Лист Державної митної служби України від 30 квітня 1999 р. – № 11/4-4770.

ні митного оформлення предметів (товарів), транспортних засобів (запчастин), живих тварин, валюти України, іноземної валюти, цінних паперів, які переміщуються через митний кордон України і належать громадянам, виникають непорозуміння та скарги громадян із-за незнання законодавчих актів, на підставі яких здійснюється митне оформлення, відсутності відповідної інформації (інформаційні дошки, буклети тощо) в пунктах пропуску на митницях. І з метою зняття непорозумінь, які виникають в зазначених випадках, для використання в роботі та інформування громадян надсилається інформація про основні митні правила для громадян, які перетинають митний кордон України. Цими правилами було консолідовано правові норми, що містяться більш ніж в двадцяти інших нормативно-правових актах і подібний приклад не є поодиноким.

Аналогічним консолідованим актом ми можемо вважати наказ Держмитслужби «Про затвердження Методичних рекомендацій про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування та облік нормативно-правових актів митних органів України», прийнятий на основі відповідних указів Президента та постанов Кабінету міністрів³³. Вищеназвані рекомендації спрямовані на розв'язання проблеми відповідності підзаконних актів Конституції та Законам України, недопущення їх колізії, забезпечення юридичної досконалості тексту самих актів, додержання порядку їх реєстрації, обліку, зберігання та скасування. Цим наказом також встановлюються організаційні основи і порядок розробки та прийняття відповідних підзаконних актів органами Держмитслужби.

Але в будь-якому разі подібні відомчі заходи не в змозі забезпечити значне підвищення ефективності правового регулювання в митній сфері. На протязі останніх 5–6 років і практики, і науковці підкреслюють необхідність значного реформування митного законодавства. Ми навіть маємо проект нового митного кодексу, прийнятого у першому читанні Верховною Радою, але, на жаль, його спіткала доля інших важливих законопроектів, як, наприклад, проектів кримінального, цивільного, адміністративного кодексів, робота над якими в стінах Верхов-

¹³³ Про затвердження Методичних рекомендацій про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування та облік нормативно-правових актів митних органів України. – Наказ Державної митної служби України від 15 вересня 1999 р. – № 593.

ної Ради загальмувалась. Хоча з'явилася надія, що після формування парламентської більшості відбудеться значне підвищення ефективності роботи нашого парламенту. В цьому контексті необхідно додати, що, на наш погляд, цілком справедливими виглядають думки про необхідність прийняття першим нового цивільного кодексу як нормативно-правового акта, який встановлює і закріплює існуючі в суспільстві відносини власності – тобто економічної бази суспільства, основи суспільних відносин в економічній сфері, а вже на цій основі формувати інші правові акти, які захищають або регулюють подібні відносини.

Досконалість правового регулювання та юридичної техніки прийнятих відповідних нормативно-правових актів є особливо актуальною для нової галузі, якою є митне право, оскільки формування подібних утворень відбувається, як ми вже зазначали, штучно через прийняття відповідних актів і залежить від волі законодавчого органу (іншими словами від політики держави в цій сфері). Таким чином, необхідно чітко визначати структуру та галузеву належність правових норм, що об'єднуються в галузь митного права.

Наприклад, А. Ф. Ноздрачев в рамках комплексної галузі митного права виділяє норми конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального, кримінально-процесуального, трудового та міжнародного публічного права, визначає зв'язок митного права з іншими комплексними галузями – морським, повітряним, екологічним правом і т. д.¹³⁴

Але чи є вірним такий підхід? Як вже зазначалося в даній роботі головною характеристикою будь-якої галузі є внутрішня єдність та структурна логіка побудови, а включення до комплексної галузі не властивих їй правових норм та інститутів негативно позначається на таких характеристиках. Вихід з цього протиріччя полягає в розгляді державного контролю та регулювання зовнішньоекономічних відносин крізь призму національних інтересів та митної політики. Таким чином, відповідні норми перелічених галузей виступатимуть не в якості складових митного права, а в якості правової бази митної політики, яка є більш широким поняттям, ніж митна справа. Державна політика як системне поняття включає певні напрями державної діяльності (функції), зміст цієї діяльності та способи (форми) її організації. Таким чином, для об'єднання окремих правових норм, які в даному

¹³⁴ Див.: Таможенное право / Под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Юрист, 1998. – С. 72–76.

випадку виступають в якості форми державної діяльності до нормативної бази певної складової державної політики нам необхідно визначити єдину конкретну мету або напрям державної діяльності, на забезпечення яких спрямовані ці правові норми. Для державної митної політики такою головною метою виступає забезпечення національних інтересів та національної безпеки у сфері зовнішньоторговельних відносин. Саме на вирішення такого завдання спрямовані певні групи правових норм різної галузевої приналежності (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального, кримінально-процесуального, трудового та міжнародного публічного права та галузей морського, повітряного, екологічного права). Іншими словами, головним системоутворюючим фактором правової бази митної політики виступає принцип єдності державної митної політики, який обумовлюється її цілями.

Щодо суто митного законодавства, то як вірно відмічає А. Н. Козирін: «...основні функції митного механізму щ фискальна та регулятивна – зумовили дуалізм митного права. В самому загальному виді відносини, що регулюються митно-правовими нормами, можуть бути зведені до двох основних видів:

А) відносини митно-правового характеру, які виникають на основі державно-владних приписів і торкаються, в першу чергу, різноманітних обмежень на ввіз та вивіз товарів..., порядку здійснення митних операцій та відправлення митних формальностей;

Б) відносини фінансово-правового характеру, пов'язані зі стягненням мит та митних зборів»³⁵.

Свою точку зору цей автор вже в іншій роботі підтверджує світовим досвідом, стверджуючи, що норми, які регулюють організаційно-правові та процесуальні питання діяльності митних органів та права і обов'язки учасників митно-правових відносин, складають зміст митного кодексу або закону про митницю і входять до системи джерел адміністративного права, а от правові норми, що регулюють базові елементи та механізм стягнення мита, поєднуються, як правило, в законі про митний тариф або митний податок, який за своєю природою є фінансово-правовим актом³⁶.

¹³⁵ Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М.: Спарк, 1995. – С. 7 – 8

¹³⁶ Див.: Козырин А. Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. – М.: МГИМО, 1994. – С. 61–63.

Подібна практика є характерною для більшості країн світу, в тому числі Сполучених Штатів, Англії, Канади, країн-членів Європейського Союзу і т. д. Наприклад, в законодавстві Канади (типової країни англосаксонського права) правові відносини в митній сфері регулюються Митним законом (Customs Act) та Митним тарифом (Customs Tariff) між якими відповідно поділено адміністративно-правові та фінансово-правові основи митного регулювання³⁷.

Митний кодекс та закон про митний тариф, складаючи правову базу митної діяльності держави, є дещо різними за своїм правовим характером документами. Митний кодекс є сталим виключно внутрішньодержавним актом адміністративно-організаційного характеру, дія якого в більшій частині не пов'язана з предметом міжнародних переговорів (крім питань гармонізації і спрощення митних процедур). Митний тариф в сутності нормативний акт фінансово-правового характеру, навпаки, як правило, виступає об'єктом міждержавних переговорів, міжнародно-правових правил і стандартів щодо товарної номенклатури, до якої застосовуються тарифи, структура, рівень, ставки мит, порядок їх стягнення. На нашу думку, необхідно відзначити, що у митній практиці України безпосередня дія міжнародно-правових актів не є характерною, в більшості випадків підписані і ратифіковані міжнародно-правові акти стають основою для прийняття національних актів.

На наш погляд, лише комплексний підхід до правового будівництва в митній сфері, розуміння та слідування в цьому процесі митній політиці як складової державної політики, чітке визначення та максимальне звуження кола правових норм, які включаються до галузі митного права, розмежування її з іншими галузями українського законодавства забезпечить ефективність правового регулювання в митній сфері та завершить формування цієї галузі.

2.3. Інституціональний механізм формування та реалізації державної митної політики

Оптимізація процесу формування державою митної політики, ефективно застосування всіх наявних засобів та інструментів її реалі-

¹³⁷ Див.: Customs Act. – Chapter C-52.6 (R. S., 1985, с. 1 (2nd Supp.)); Customs Tariff. – Chapter C-54.01 (1997, с. 36).

зації неможливі без існування в державі сталого інституціонального механізму, спрямованого на реалізацію цих функцій, який покликаний не тільки захищати вітчизняних виробників та внутрішній ринок від можливого завдання шкоди з боку інших держав та їх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, але й, керуючись національними інтересами, забезпечувати необхідний баланс між лібералізацією зовнішньої торгівлі та протекціонізмом.

Розглядаючи певні схеми подібного механізму необхідно уявляти, що для політики як складного комплексного явища характерні багатогранність форм та здатність до проникнення в будь-які сфери суспільного життя. З цієї причини виникають певні складнощі щодо чіткого визначення суб'єктного складу митної політики, оскільки він є набагато ширшим за коло державних органів, до функцій яких входить формування та реалізація цієї політики. Перелік інституцій, які можуть брати участь у проведенні політики або виробленні конкретних політичних рішень, практично невичерпний і він не обмежується лише органами державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, опрацювання якої-небудь проблеми, пов'язаної з митною політикою держави може бути доручене певним науковим установам, групам експертів. На прийняття рішень впливає діяльність політичних партій та громадських організацій тощо.

Починаючи з Аристотеля, політика розглядається в більшій мірі не як наука, а як мистецтво управління. А мистецтво безпосередньо пов'язане з конкретним індивідом, його індивідуальними рисами та якостями. Прояву політики в матеріальному світі в якості конкретних рішень, дій передують її існування в ідеальній формі – формі розумової діяльності, ідей, поглядів, уявлень. Таким чином, радник на громадських засадах Президента або прем'єр-міністра, який має можливість впливати на формування позиції та поглядів відповідної посадової особи, може мати набагато більший вплив на прийняття певних рішень, ніж ті органи, на які офіційно покладені відповідні завдання. Так само значну, але дуже часто неформалізовану і непомітну роль в прийнятті політичних рішень мають політичні лобі, партії, рухи і т. д.

Але характерною рисою митної політики, що полягає в її суспільно-державному характері, є те, що вона виступає складовою саме державної політики, її виникнення, базується на такому явищі як державний суверенітет. Головним суб'єктом митної політики виступає держава в цілому. Інституціональний механізм державної політики

реалізується, в першу чергу, в організації системи компетентних органів державного управління. Таким чином, інституціональний механізм державної митної політики являє собою особливе державно-правове явище, обумовлене державною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом цієї політики.

На нашу думку, цей інституціональний механізм представляє собою складну багаторівневу систему, яка з одного боку об'єднується особливою загальною функціональною спрямованістю, а з іншого – розділяється специфічними особливостями, пов'язаними з рівнем компетенції і характером відповідних цілей. Власне кажучи, інституційним суб'єктам кожного з рівнів відповідає окрема специфічна функція – функція формування або функція реалізації митної політики. Функція формування державної митної політики включає в себе діяльність компетентних органів держави щодо встановлення стратегічних цілей, завдань, основних принципів та напрямів державної діяльності в цій сфері, розробку концепцій та рішень загальнодержавного довгострокового значення. Функція реалізації митної політики спрямована на досягнення тактичних та оперативних цілей, забезпечує вирішення конкретних завдань, застосування відповідних засобів державного впливу на суспільні відносини в цій сфері.

Багатогранність митної політики виражається і в різноманітності цілей, які вирішуються в рамках діяльності відповідного управлінського механізму. Наприклад, А. Д. Єршов виділяє такі описово-пізнавальні цілі або компоненти митної діяльності, як економічні, правові, організаційні та психологічні. Особливий інтерес, в контексті нашого підходу, являє останній, психологічний компонент. Як зазначає названий автор «...митна політика з психоетичних позицій – це сфера продуманих конфліктно-консенсусних кроків, маневрів, лавірувань, вимушених компромісів, угод, поступок, натиснень і бар'єрів»³⁸. Але найбільшою, на наш погляд, помилкою багатьох дослідників є звуження інституціонального механізму такого складного та неоднозначного виду державної діяльності лише до системи митних органів, що, можливо, пояснюється вузько галузевою спрямованістю їх досліджень. Так, наприклад, наводячи досить цікаву класифіка-

¹³⁸ Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле: Учебное пособие. – СПб.: СПбИВЭСЭП, Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова филиал РТА, О-во «Знание», 1999. – С. 73–74.

цію цілей митної справи, той же А. Д. Єршов найвищим рівнем управління називає Державний митний комітет РФ¹³⁹, що є абсолютно помилковим, навіть виходячи з російського законодавства.

Зрозуміло, що в залежності від характеру завдань, їх виконання входить до компетенції державних органів різного рівня, які відносяться до різних гілок влади, мають різні сфери діяльності та обсяг владних повноважень. Але враховуючи той факт, що митна політика як суспільне явище носить комплексний характер, включає внутрішньо та зовнішньо політичні, економічні, військові та ряд інших елементів і звідси вимагає комплексного підходу, ми повинні розглядати діяльність державних органів, спрямовану на виконання конкретних завдань в цій сфері, в рамках єдиного інституціонального механізму, який об'єднується єдиною метою захисту національних інтересів та національної безпеки у зовнішньоекономічній сфері.

В своїй праці «Теорія державного управління» Г. В. Атаманчук характеризує організаційну структуру управлінського механізму держави як «певний склад, організацію та сталий взаємозв'язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, які виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів та підтримання життєдіяльності самого суб'єкта управління»¹⁴⁰. Зазначається, що в рамках цього механізму концентруються соціальні та організаційні якості держави.

Таким чином, основні цілі, які переслідує держава, як суб'єкт митної політики та головні принципи її проведення повинні розкриватися в інституціональній (організаційній) структурі певного управлінського механізму, на який покладені відповідні функції. Характерною ознакою організації системи державного управління є її побудова на правових засадах, її врегулювання за допомогою правових норм. Саме цю, формально визначену структуру механізму державної митної політики України, ми і здатні встановити шляхом аналізу правових актів національного законодавства.

Конституція України містить дві правові норми, які безпосередньо регулюють питання побудови інституціонального механізму митної політики нашої держави, визначаючи місце і роль в цьому ме-

11 Там само. – С. 76.

140 Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997.—С. 130.

ханізмі центральних органів державної влади. П. 9, ч. 1 ст. 92 Конституції України Ц встановлює, що виключно законами України регулюються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності та митної справи, тим самим закріплюючи за Верховною Радою функцію правового забезпечення в інституціональному механізмі митної політики. П. 1 ст. 116 Конституції встановлює, що Кабінет Міністрів України організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Вищеназвані конституційні норми конкретизуються іншими, галузевими законодавчими актами. Ч. 1 ст. 8 МКУ¹⁴² визначає, що регулювання митною справою, тобто формування та реалізацію митної політики України, здійснюють найвищі органи державної влади та управління України. Розмежування функцій цих органів відбувається відповідно до закріпленого в Конституції України (ст. 6) принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Найбільш детально суб'єктний склад інституціонального механізму митної політики визначається в Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність»(ст. ст. 9,10)⁴³. Зокрема, з центральних органів державної влади до складу цього механізму входять Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк, Міністерство економіки, Державна митна служба, Антимонопольний комітет України, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі.

Найвищим органом, що здійснює державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, є Верховна Рада України. До компетенції Верховної Ради України належать:

- прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються зовнішньоекономічної діяльності;

- затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики України;

- розгляд, затвердження та зміна структури органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

Ці Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹⁴² Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

¹⁴³ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

– укладання міжнародних договорів України відповідно до законів України про міжнародні договори України та приведення чинного законодавства України у відповідність з правилами, встановленими цими договорами;

– затвердження ставок та умов оподаткування, митного тарифу, митних зборів та митних процедур України при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності;

– встановлення спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності на території України;

– затвердження списків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню або забороняється.

Кабінет Міністрів України: Црі вживає заходів до здійснення зовнішньоекономічної політики України відповідно до законів України;

– здійснює координацію діяльності міністерств, державних комітетів та відомств України по регулюванню зовнішньоекономічної діяльності; координує роботу торговельних представництв України в іноземних державах;

Шр приймає нормативні акти управління з питань зовнішньоекономічної діяльності у випадках, передбачених законами України;

– проводить переговори і укладає міжурядові договори України з питань зовнішньоекономічної діяльності у випадках, передбачених законами України про міжнародні договори України, забезпечує виконання міжнародних договорів України з питань зовнішньоекономічної діяльності всіма державними органами управління, підпорядкованими Кабінету Міністрів України та залучає до їх виконання інші суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності на договірних засадах;

– відповідно до своєї компетенції, визначеної законами України, вносить на розгляд Верховної Ради України пропозиції про систему міністерств, державних комітетів і відомств – органів оперативного державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, повноваження яких не можуть бути вищими за повноваження Кабінету Міністрів України, які вона має згідно з законами України;

– забезпечує складання платіжного балансу, зведеного валютного плану України;

– здійснює заходи щодо забезпечення раціонального використання коштів Державного валютного фонду України.

Національний банк України:

- здійснює зберігання і використання золотовалютного резерву України та інших державних коштовностей, які забезпечують платоспроможність України;

- представляє інтереси України у відносинах з центральними банками інших держав, міжнародними банками та іншими фінансово-кредитними установами та укладає відповідні міжбанківські угоди;

- регулює курс національної валюти України до грошових одиниць інших держав;

- здійснює облік і розрахунки по наданих і одержаних державних кредитах і позиках, провадить операції з централізованими валютними ресурсами, які виділяються з Державного валютного фонду України у розпорядження Національного банку України;

здійснює інші функції відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» та інших законів України. Національний банк України може делегувати виконання покладених на нього функцій банку для зовнішньоекономічної діяльності України.

Міністерство економіки України:

- забезпечує проведення єдиної зовнішньоекономічної політики при здійсненні суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності виходу на зовнішній ринок, координацію їх зовнішньоекономічної діяльності, в тому числі відповідно до міжнародних договорів України;

- здійснює контроль за додержанням всіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності чинних законів України та умов міжнародних договорів України;

- здійснює заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, реєстрацію окремих видів контрактів згідно з цим Законом;

- проводить антидемпінгові, антисубсидійні та спеціальні розслідування у порядку, визначеному законами України;

- виконує інші функції відповідно до законів України і Положення про Міністерство економіки України.

Державна митна служба України:

- здійснює митний контроль в Україні згідно з чинними законами України.

Антимонопольний комітет України:

- здійснює контроль за додержанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності антимонопольного законодавства.

Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі:

- здійснює оперативне державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні відповідно до законодавства України;

- приймає рішення про порушення і проведення антидемпінгових, антисубсидійних або спеціальних розслідувань та застосування відповідно антидемпінгових, компенсаційних або спеціальних заходів.

До органів місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю належать:

- місцеві Ради народних депутатів України та їх виконавчі і розпорядчі органи;

- територіальні підрозділи (відділення) органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України (наприклад, відділи зовнішньоекономічних зв'язків облдержадміністрацій).

Компетенція місцевих Рад та їх виконавчих і розпорядчих органів визначається Законом України «Про місцеве самоврядування». Нормативні акти місцевих Рад та підпорядкованих їм виконавчих органів стосовно регулювання зовнішньоекономічної діяльності приймаються тільки у випадках, прямо передбачених законами України.

Органи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України можуть створювати свої територіальні підрозділи (відділення), якщо це впливає з їх компетенції, яка визначається законами України та положеннями про ці органи. Дії зазначених підрозділів (відділень) не повинні суперечити нормативним актам місцевих Рад, за винятком випадків, коли такі дії передбачені або впливають із законів України.

Якщо простежити систему розподілу повноважень по формуванню та реалізації митної політики України між центральними органами державної влади, то до завдань єдиного органу законодавчої влади України – Верховної Ради віднесено визначення таких її аспектів як: головні напрями митної політики України, структура системи органів державного регулювання митної справи; розміри мит та умов митного обкладення, спеціальні митні зони та митні режими на території України, перелік товарів, експорт, імпорт та транзит яких через територію України забороняється (ч. 2 ст. 8 МКУ). Подібні питання входять до визначеного в Конституції України (ст. 85) кола виключних повноважень Верховної Ради що, зокрема, включає прийняття законів, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, надан-

ня згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсація, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності і т. д.

Виконання своїх функцій щодо формування митної політики Верховна Рада здійснює у відповідності до Конституції, Законів України, Регламенту Верховної Ради шляхом законотворчості – процесу, результатом якого є видання нормативно-правових актів що містять певні правові норми, що регулюють відповідну групу суспільно-правових відносин. Ці акти (Конституція України, Закони України, Постанови Верховної Ради) мають найвищу юридичну силу, підзаконні нормативно-правові акти видаються на їх основі і не можуть їм суперечити. В діяльності Верховної Ради також необхідно виділити ратифікацію міжнародно-правових актів, підписаних Україною, які після цього, згідно зі ст. 9 Конституції України, стають частиною національного законодавства. Іншими словами, функцією Верховної Ради у формуванні і реалізації митної політики є її законодавче забезпечення.

Значні повноваження щодо проведення митної політики України має Президент України як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, до його функцій (ст. 106 Конституції України) віднесено забезпечення державної незалежності та національної безпеки, що є головним завданням проведення митної політики. Згідно з нормами цієї статті, Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає їх керівників (в тому числі і Міністерства економіки, Державної митної служби), здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки і оборони тощо. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Ст. 107 Конституції визначає засади діяльності Ради національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Її головним завданням є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Головою Ради

національної безпеки і оборони України є Президент України, який і формує персональний склад Ради, до якого за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

До відома вищого органу у системі органів виконавчої влади Я| Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення здійснення митної політики України відповідно до законів України, встановлення розмірів митних зборів і плати за митні процедури, координація діяльності міністерств, державних комітетів та відомств України з питань митної справи; проведення переговорів та укладання міжнародних договорів України з митних питань у випадках, передбачених законами України; подання на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо системи митних органів України (ч. 3 ст. 8 МКУ). Спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі митної справи є Державна митна служба України.

Безумовно, значну роль в процесі реалізації митної політики відіграють судові органи, особливо в контексті забезпечення прав та законних інтересів окремих фізичних і юридичних осіб – суб'єктів митно-правових відносин. Зокрема, у відповідності до ст. 55 Конституції України, яка передбачає право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і судових осіб, важливим також є передбачене цією ж статтею право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. На галузевому рівні подібні права закріплено в ст. ст. 150–152 МКУ.

Певний комплекс питань, пов'язаних з безпосередньою реалізацією митної політики може вирішуватися в рамках компетенції органів місцевого самоврядування (наприклад, ініціатива щодо створення вільних економічних зон, співробітництво з митними установами на місцях, відведення земельних ділянок та приміщень під розташування митних установ, складів і т. д.).

Аналізуючи повноваження різних гілок влади щодо формування та реалізації митної політики неважко помітити, що до відома законодавчої влади віднесено лише встановлення засад митної політики, а формування її конкретного змісту і процес безпосередньої реалі-

зації митної політики значною мірою відбувається в рамках виконання державними органами своїх виконавчо-розпорядницьких та управлінських функцій. Подібна ситуація обумовлюється специфікою суспільних відносин, що є об'єктом митної політики і, зокрема, діалектичним характером самої політики як суспільного явища. Така практика спрямована, в першу чергу, на забезпечення ефективності державного впливу в цій сфері і можливості оперативного реагування на зміни об'єктивних факторів внутрішнього і зовнішнього характеру.

Слід відзначити, що подібна схема формування і реалізації митної політики є характерною для більшості держав світу і є подібною до відповідних механізмів державного регулювання в фінансовій сфері, що обумовлюється певною подібністю предмета та методів регулювання. Так, А. Н. Козирін відзначає, що: «Звичайно парламент наділяє який-небудь державний орган правом видавати підзаконні акти, надаючи йому повноваження загального характеру або встановлюючи спеціальні умови (обсяг повноважень, що передаються, строк їх делегування і т. д.). Лише при винесенні рішень з кардинальних, найбільш важливих питань митної політики вимагається згода парламенту. В інших випадках повноваження щодо зміни митного режиму передаються уряду. Подібна практика відома в фінансово-правовій науці як «закон висячого замка». Делеговане законодавство забезпечує еластичність правової бази митної політики. Довгі парламентські дебати з приводу внесення поправок до діючого законодавства зробили б неефективним захист національної економіки за допомогою митного регулювання»¹⁴⁴.

Як ми вже відзначали, будь-який перелік суб'єктів проведення митної політики не може бути вичерпним. Ті або інші завдання щодо формування або реалізації митної політики можуть вирішуватися багатьма як державними, так і недержавними установами. Окремо необхідно згадати так звану «дозвільну систему» – систему органів державної влади, до компетенції яких входить видання дозволів на здійснення тих чи інших зовнішньоекономічних операцій. Зокрема, це: органи МВС України, Міністерства зв'язку, заклади Міністерства культури і мистецтв, Міністерства охорони здоров'я України,

¹⁴⁴ Козырин А. Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. – М.: Спарк, 1994. – С. 66.

комісія по новій медичній техніці Міністерства охорони здоров'я України і т. д.

Але головним суб'єктом проведення в життя митної політики, безумовно, є система митних органів – державна митна служба.

Особливістю розвитку митної служби в Україні є той факт, що створення власної системи митних органів йшло паралельно з розбудовою всього державного механізму. Від митної служби колишнього СРСР Україні залишилося лише 25 митниць на західному відділку державного кордону, а чисельність службовців митних органів не перевищувала 2,6 тисячі осіб¹⁴⁶. Тому розпочинати довелося майже з нуля. Згідно з п. 2 Постанови Верховної Ради УРСР Про введення в дію Закону Української РСР «Про митну справу в Українській РСР» від 25 червня 1991 р.¹⁴⁷ митні органи Союзу РСР, розташовані на території України, переходили під її юрисдикцію, а їх майно та фінансові ресурси в у власність України. Ця ж постанова зобов'язувала Кабінет Міністрів до 1 липня 1991 року забезпечити виконання п. 2 цієї Постанови, утворити необхідну кількість митниць та вжити інших заходів щодо організації митної системи України.

Після підтвердження на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Акта проголошення незалежності України, Указом новообраного Президента України від 11 грудня 1991 р.¹⁴⁸ було створено Державний митний комітет України – ДМК.

Указом Президента України від 29 листопада 1996 р.¹⁴⁹ (зі змінами та доповненнями від 23 березня 1998 р.) Державний митний комітет України було ліквідовано, а на його базі створено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади. В п. 1 цього-

¹⁴⁵ Тимчасове положення про порядок пропуску товарів, майна, транспортних засобів та інших предметів через митний кордон України: Наказ Державного митного комітету України від 30 грудня 1991 р. № 7.

¹⁴⁶ Мицак А. П. Розробка та прийняття митного законодавства в сучасній Українській державі // Митна газета. – 1998. – № 14. – С. 1.

¹⁴⁷ Про введення в дію Закону Української РСР «Про митну справу в Українській РСР»: Постанова Верховної Ради Української РСР від 25 червня 1991 р. № 1263-12.

¹⁴⁸ Про утворення державного митного комітету України: Указ президента України від 11 грудня 1991 р. № 1/91.

¹⁴⁹ Про Державну митну службу України: Указ Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145/96 (в редакції Указу № 216/98 від 23.03.98).

го Указу вказувалося, що: «митну справу також здійснюють регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації, які утворюються у встановленому порядку». Крім того, було утворено Центральну енергетичну митницю та в зонах діяльності регіональних митниць – відділення по боротьбі з контрабандою і порушеннями митних правил, підпорядковані безпосередньо Держ- митслужбі України.

Згідно з Положенням Про Державну митну службу України¹⁵⁰, державна митна служба України (Держмитслужба) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної митної політики, організовує функціонування митної системи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 МКУ ІІ та п. 3 цього Положення визначаються завдання митних органів і, зокрема, Держмитслужби, серед яких: захист економічних інтересів України, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; контроль за додержанням вимог митного законодавства України; використання засобів митного регулювання торговельно-економічних відносин з урахуванням пріоритетів розвитку економіки, створення сприятливих умов для участі України у міжнародному співробітництві; удосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; здійснення, за участю Міністерства економіки України, заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку; створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення пасажиро- потоку через митний кордон України, боротьба з контрабандою, здійснення заходів щодо запобігання порушенню митних правил.

П. 4, цього Положення визначає компетенцію Держмитслужби, зокрема, Держмитслужба визначає і здійснює в межах своїх повноважень економічні та організаційні заходи щодо реалізації митної політики, здійснює митно-тарифне і позатарифне регулювання під

¹⁵⁰ Про Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 8 лютого 1997 р. № 126/97

¹⁵¹ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №16 – Ст. 203.

час переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України, розробляє і подає Кабінету Міністрів України проекти програм розвитку та вдосконалення системи митної служби, сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, у тому числі шляхом розширення мережі митниць; співробітничает відповідно до міжнародних договорів та законодавства України з митними та іншими органами іноземних держав, міжнародними організаціями у митній сфері; керує діяльністю органів митної служби, створює, реорганізовує та ліквідовує у встановленому порядку регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації; здійснює у встановленому порядку провадження у справах про порушення митних правил, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до сфери її повноважень; веде державну статистику, подає статистичні дані згідно із законодавством України, виконує інші функції, що випливають з покладених на неї завдань.

Держмитслужба України створюється Президентом України, її Голова призначається Президентом України. Призначення заступників Голови, встановлення структури та чисельності особового складу апарату Держмитслужби, створення регіональних митниць віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. У складі Держмитслужби утворюється колегія, яка складається з Голови, заступників Голови, які є членами колегії відповідно до займаної посади та інших керівних працівників Держмитслужби, також можливе включення до складу колегії керівників інших органів державної влади, установ та організацій. Рішення колегії затверджуються наказами Голови Держмитслужби.

Сам центральний апарат Держмитслужби складається з відповідних підрозділів – управлінь, відділів і т. д. Структура і чисельність апарату визначаються Головою Держмитслужби. Для найкращого вивчення завдань і функцій структурних підрозділів Держмитслужби С.В. Ківалов пропонує класифікувати їх за функціональними ознаками на дві групи: «виробничі, що відповідають за окремі ділянки митної діяльності та штабні, підрозділи забезпечення, які зайняті внутрішньоапаратною роботою»⁵². До виробничих підрозділів відносяться такі підрозділи Держмитслужби як: митно-тарифне управління, до складу якого входять – відділ митно-тарифного регулювання, відділ

¹⁵² Кивалов С. В. Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. – Одесса, 1994. – С. 30.

номенклатури, відділ економічних митних режимів; управління митних платежів, управління митної статистики та аналізу, управління організації митного контролю, управління по боротьбі з контрабандою і порушеннями митних правил. До так званих «штабних» відносяться всі підрозділи, які займаються внутрішньовідомчими, обслуговуючими справами, забезпечуючи життєдіяльність самої організації як системи. Серед таких підрозділів: Академія митної служби, Київський та Хмельницький центри підвищення кваліфікації, інформаційно-аналітичне управління, Центральна митна лабораторія, постачальне митне господарство, господарсько-експлуатаційне управління, автотранспортне митне господарство, і т. д. Крім того, задля виконання своїх функцій при Держмитслужбі створюються різні спеціалізовані організації та установи, як то митні лабораторії, установи по зберіганню та реалізації митних вантажів та конфіскованих товарів і предметів.

Держмитслужба України є юридичною особою, фінансується за рахунок державного бюджету, має власний баланс, розрахункові та інші рахунки у банківських установах, має власну печатку установленого зразка з зображенням Державного герба України та власною назвою.

Крім Державної митної служби, систему митних органів України складають митниці прямого підпорядкування – Київська, Бориспільська, Севастопольська, Центральна енергетична та Оперативна, регіональні митниці – Північна, Дніпровська, Донбаська, Подільська, Чорноморська, Карпатська, Східна, Західна, Кримська, митниці та митні пости.

Середній рівень управління в системі митних органів України представлений регіональними митницями, створення яких було обумовлено швидким збільшенням кількості митних установ, що виявило необхідність передати частину управлінських та координуючих функцій від центрального органу управління – Держмитслужби на регіональний рівень з метою удосконалення та підвищення ефективності керування митною системою.

Відповідно до ст. 9 МКУ, 8 липня 1994 року постановою Кабінету Міністрів України ¹⁵³ були створені регіональні митниці (до 1996 р. – територіальні митні управління). Положення про регіональні мит-

¹⁵³ Про створення територіальних митних управлінь: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 1994 р. № 465.

ниці, їх структура та штати затверджуються Держмитслужбою. Бориспільська та Севастопольська митниці не включаються до складу митних установ, які підпорядковуються територіальним митницям.

Розглянемо функції, які виконує територіальна митниця. Положення, структуру та штати кожної з них затверджуються окремо, тому ми скористаємося типовим положенням, затвердженим наказом Держмитслужби від 28 січня 1997 р.¹⁵⁴

Відповідно до цього Положення регіональна митниця є державною установою, що входить в єдину систему органів Державної митної служби України і у встановленому порядку безпосередньо здійснює митну справу. Регіональна митниця разом з безпосереднім здійсненням митної справи організує, координує та контролює діяльність підпорядкованих митниць і спеціалізованих митних організацій в межах повноважень, визначених Державною митною службою України. До складу установ, підпорядкованих регіональній митниці, крім митниць можуть входити спеціалізовані митні організації.

Основними завданнями регіональної митниці є:

- контроль та забезпечення виконання законодавства України про митну справу митними установами регіону;
- забезпечення виконання зобов'язань, які випливають з міжнародних угод, укладених Україною, в частині, що стосується митної справи;
- організація ефективного застосування засобів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності у регіоні, забезпечення нарахування та справляння у повному обсязі мита, інших податків і зборів з товарів, які переміщуються через митний кордон України та своєчасного перерахування коштів, що надходять до державного бюджету;
- створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності підприємств, організацій та установ регіону, а також для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;
- боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил;
- ведення митної статистики;

¹⁵⁴ Про затвердження Типового положення про регіональну митницю та Типової структури регіональної митниці: Наказ Держмитслужби України від 28 січня 1997 р. № 27.

– формування повної, достовірної інформації та звітності про результати фінансово-господарської діяльності та надання її Державній митній службі України в установлені терміни.

У відповідності до покладених на неї завдань, регіональна митниця: контролює дотримання суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України, здійснює митний контроль та оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; видає, у межах своєї компетенції, накази, які є обов'язковими для виконання підпорядкованими митними установами; вносить до Державної митної служби України пропозиції щодо змін та удосконалення чинного митного законодавства, перевіряє діяльність підпорядкованих митних установ, використовує, в зоні своєї діяльності, митні забезпечення для оформлення результатів митного контролю; організовує та здійснює роботу по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, веде митну статистику, організовує роботу з кадрами, проводить атестацію керівництва підрозділів регіональної митниці і підпорядкованих митних установ, організовує постачання особового складу речовим та іншим забезпеченням, проводить силами підрозділів митної варті оперативні заходи і т. д.

Регіональну митницю очолює начальник, який призначається наказом Президента України, його заступники призначаються Головою Держмитслужби.

Регіональна митниця є юридичною особою, має свою гербову печатку, бланк та рахунки в банку.

Базовими підрозділами системи митних органів України, на які покладено безпосереднє здійснення митної справи, є митниці та митні пости. Питання створення та ліквідації митниць, а також визначення території регіону діяльності митниці вирішуються Держмитслужбою України. В залежності від розміщення регіону діяльності митниці останні можна класифікувати на прикордонні (зовнішні) та внутрішні. Відповідно до ст. 12 МКУ¹⁵⁵ прикордонні митниці розміщуються на митному кордоні України, який співпадає з державним кордоном, в пунктах пропуску через державний кордон, через які здійснюється залізничне, автомобільне, морське, річне, повітряне та інше сполу-

¹⁵⁵ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

чення. Внутрішні митниці розміщуються в інших районах митної території України, а також в пунктах, що розміщуються на митному кордоні України, де він співпадає з межами спеціальних економічних зон та на території спеціальних економічних зон.

Митницю очолює начальник, який призначається головою Держмитслужби, митниця є юридичною особою, з власним балансом, рахунками в банківських установах, печаткою з зображенням Державного герба та власним найменуванням.

В безпосередньому підпорядкуванні митниць знаходяться митні пости, через які митниці здійснюють свої завдання щодо реалізації митної справи. Митні пости створюються і ліквідуються Держмит- службою за поданням регіональних митниць. Митний пост є окремим підрозділом системи митних органів, який забезпечує безпосередній контроль за переміщенням через митний кордон України товарів, валюти, валютних цінностей та транспортних засобів; проводить стягнення мита та митних зборів, проваджує справи про контрабанду та порушення митних правил, накладає адміністративні стягнення. Територія регіону діяльності митного поста визначається Держмитслуж- бою та входить до складу регіону підвідомчого регіональній митниці.

Митний пост очолюється начальником, який призначається начальником регіональної митниці. Структура та штатний розклад цього підрозділу визначається відповідною митницею. Митний пост фінансується за рахунок державного бюджету, має печатку з зображенням Державного герба України та своїм найменуванням, інші печатки та штампи.

Як вже згадувалося, всі ці органи складають систему митних органів України, яку було розбудовано на протязі останніх років і яка зараз складається з Державної митної служби України, 10 регіональних митниць, 57 митниць та 285 митних постів⁵⁶. У порівнянні з даними 1991 р. кількість митниць зросла більш ніж у два рази. Загальна чисельність співробітників митних органів за цей же період зросла з 2,6 тисяч до майже до 17,3 тисяч службовців, тобто майже у 6,5 раза р1 Але найбільшою проблемою, на думку фахівців, є той факт,

¹⁵⁶ Кивалов С. В. Таможенное право Украины (Служба в таможенных органах). – Одесса, 1998. – С. 4.

¹⁵⁷ Мицак А. П. Розробка та прийняття митного законодавства в сучасній Українській державі II Митна газета. – № 14. – 1998. – С. 1.

що в процесі кількісного збільшення особового складу значно знизилися його якісні характеристики як професійні, так і морально-етичні, що виразилося в значному рівні корупції та зловживань службовим положенням серед працівників митних органів.

Служба в митних органах є різновидом державної мілітаризованої служби. Проходження служби в митних органах, в першу чергу, регламентується Конституцією України, Законом України «Про державну службу»¹⁵⁸, МКУ, іншими законами та підзаконними актами. Службовці митних органів є державними службовцями, з поширенням на них всіх відповідних прав, обов'язків та пільг; мають персональні звання, несуть дисциплінарну відповідальність; при прийнятті на службу проходять співбесіду щодо відповідності вимогам до державних службовців та періодично проходять відповідні атестації.

Відповідно до ст. 16 МКУ¹⁵⁹ митні органи України в своїй діяльності взаємодіють з іншими державними органами, підприємствами та громадянами. Державні та інші органи, які у відповідності з законами України не здійснюють загальне керівництво митною справою, не мають права приймати рішення, що входять до компетенції митних органів України, або іншим чином втручатися в діяльність цих органів. Ст. 17 МКУ регламентує взаємодію митних органів з іншими правоохоронними органами, зокрема, передбачає необхідність інформувати відповідний орган про правопорушення, розслідування якого входить до компетенції цього органу. Ст. 20 МКУ передбачає право митних органів України при виконанні своїх функцій співробітничати з митними та іншими органами іноземних держав та міжнародними організаціями. В першу чергу, це відноситься до укладання угод про співробітництво з відповідними органами інших країн та участі в роботі Всесвітньої митної організації та співробітництва в рамках міждержавних митних угод та конвенцій. Так, наприклад, вже підписано угоди про співробітництво у митних справах з країнами СНД, Угорщиною, Польщею, Словаччиною, багатьма країнами Західної Європи та Америки. Україна має свого представника з митних питань у штаб-квартирі Всесвітньої митної організації в Брюсселі.

¹⁵⁸ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1993. Ц № 52. – Ст. 490.

¹⁵⁹ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. II Відомості Верховної Ради України. I- 1992. – № 16. – Ст. 203.

За час, що пройшов з моменту створення української митниці,¹⁶⁰ митна справа перетворилася на повноцінний інститут державної влади, а митна діяльність стала важливим джерелом поповнення державного бюджету.

Ще трохи статистики. За 1997 рік митні установи перерахували до державного бюджету 2 млрд. 732 млн гривень, що склало 12,5% доходної його частини. Одночасно, за той же 1997 рік, митними органами було виявлено 52 000 порушень митних правил на загальну суму 241 млн гривень, було порушено більш ніж 1000 кримінальних справ. В тому числі було затримано 120 наркокур'єрів та вилучено біля 7 тонн наркотичних засобів, припинено 133 спроби незаконного вивозу з України культурних та історичних цінностей. Співробітниками Держмитслужби було оформлено 1 млн 700 тис. митних декларацій. Щоб краще зрозуміти рівень ефективності роботи митних органів, можна відмітити, що за тими ж даними кожен їх співробітник в середньому вніс до державного бюджету 160 тис. гривень, тоді як для податкової міліції, наприклад, цей показник складає 50 тис. гривень¹⁶⁰.

Але такі цифри не означають відсутності у держави проблем в цій сфері. На жаль, механізм проведення в життя державної митної політики ще не став дійовим та ефективним в повному обсязі. І необхідно констатувати, що значна доля відповідальності за це лежить на органах, які представляють найвищий управлінський рівень цього механізму, маються на увазі центральні органи законодавчої та виконавчої влади. Саме від них залежить визначення чіткої концепції митної політики, про відсутність якої ми вже згадували в даній роботі, від них залежить процес реформування законодавчої бази, чого вартий лише процес прийняття нового митного кодексу, про необхідність якого говориться вже дуже давно і який вже п'ять років «лежить» у Верховній Раді. Значні проблеми існують і на місцях в системі митних органів, це і відсутність необхідного обладнання, бо головним «інструментом» митника ще й досі залишається ліхтарик; і рівень, якість та стиль роботи митних органів, які значно нижче, ніж в розвинутих країнах; і така характерна для нашої держави проблема, як корупція та зловживання посадовим положенням. Словом, роботи в цій галузі ще дуже багато.

¹⁶⁰ Див.: Бабенко І. Колегія держмитслужби // Митна газета. – № 4. – 1998. – С. 1.

ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Засоби тарифного (економічного) регулювання

Будь-яка сучасна держава має визначений законодавством набір певних інструментів економічного та адміністративного регулювання (стимулювання або обмеження) імпорту та експорту. Принципова різниця між економічними та адміністративними засобами полягає у властивому специфічному способу впливу на суспільні відносини в сфері зовнішньої торгівлі: відповідно опосередковано через ринкові відносини або безпосередньо шляхом встановлення обмежень та заборон адміністративного характеру.

Якщо проаналізувати всю Систему засобів реалізації митної політики України, ми можемо дійти висновку, що фіскальна функція останньої реалізується, і це природно, економічними засобами – мита та митні збори; охоронна – переважно адміністративними, а от регулятивна поєднує в собі обидва види засобів. Причому один і той же засіб впливу на суспільні відносини в митній сфері може виконувати одразу декілька функцій, наприклад, стягнення мита одночасно виконує фіскальну і регулятивну функції, ліцензування взагалі може поєднувати всі три. Необхідно зважати, що кінцеві цілі фіскальної функції % поповнення державного бюджету та захисної – захист суспільного порядку, моральності, внутрішнього ринку, забезпечення екологічної безпеки, підтримання законності щодо порядку переміщення через митний кордон України товарів та транспортних засобів і т. д., всі вони є, так би мовити, перманентною частиною національних інтересів держави. З іншого боку, регулятивній функції в більшій частині притаманний динамізм, оскільки її завданням є адекватне і своєчасне реагування на зміни об'єктивних факторів оточуючого середовища.

Щодо самої термінології, то для адміністративного права і теорії управління є характерною класифікація саме на економічні та адміністративні методи впливу, яка заснована на розмежуванні специфічних способів впливу на суспільні відносини у сфері регулювання. Але, на наш погляд, більш коректною є класифікація на тарифні та нетарифні інструменти регулювання, що вперше виникла в міжнародному праві в 60-ті рр. в рамках ГАТТ і звідси стала найбільш поширеною в світовій практиці. Ці два поняття не є ідентичними. Згідно з класифікацією ГАТТ (ст. XI) до тарифних інструментів відносять виключно мита, які встановлено у вигляді митного тарифу, податків або інших зборів, а до нетарифних — ^ всі інші інструменти державного впливу на зовнішньоторговельні відносини⁶¹. Приймаючи подібну класифікацію, необхідно розуміти, що вона зобов'язана своїм виникненням іншій відмінній правовій системі. Вся система ГАТТ/СОТ розроблялася в рамках системи звичаєвого права, для якої є характерним чітке «прописування» будь-якої класифікації. Тобто, тут ми маємо справу не з класифікацією засобів впливу на основі методологічних принципів (що є властивим вітчизняній правовій школі), а на основі формальної ознаки: є цей засіб митом чи ні. Крім того, в рамках ГАТТ/СОТ практично не виділяють в окрему групу платежів митні збори, які є платою за послуги митниці, розглядаючи їх в рамках тарифних інструментів.

В загальному адміністративно-правовому розумінні до поняття економічних або непрямих засобів може бути віднесений будь-який засіб державного впливу, дія якого реалізується опосередковано через економічні відносини. Можна стверджувати, що головним критерієм розмежування є той факт, що економічні засоби регулювання імпорту впливають на конкурентоспроможність товару за допомогою механізму цін — вони призводять до його подорожчання і тим самим обмежують його збут¹⁶². Іншою ознакою економічного засобу регулювання зовнішньоекономічних відносин є те, що цей засіб не повинен штучно обмежувати для споживача свободу вибору між товаром

¹⁶¹ Див.: General Agreement on Tariffs and Trade. Text of the General Agreement I The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. — Geneva, 1994.

¹⁶² Див.: Шишаев А. И. Регулирование международной торговли товарами. — М.: Центр экономики и маркетинга, 1998. — С. 32.

вітчизняного або іноземного походження. Але, якщо слідувати подібній класифікації, то до цієї групи необхідно буде віднести страхування та кредитування експорту, надання внутрішньо податкових пільг, субсидій, які за своїм характером не є тарифними інструментами. Єдиним тарифним засобом впливу на вартість іноземного товару є мито – прикордонний податок, який встановлюється у вигляді митного тарифу.

В правових концепціях більшості держав-засновників ГАТТ, (особливо Англії та США, під впливом права яких і сформувалася ГАТТ), в умовах ринкової економічної системи саме регулювання економічних процесів за допомогою податкових механізмів завжди розглядалося як найбільш «чесний» засіб державного втручання. Подібне розуміння панівної ролі митного тарифу в економічному регулюванні зовнішньоекономічних відносин та одночасно визначення його як найбільш відповідного умовам чесної конкуренції та обмеженого державного втручання в ринкову економіку серед всієї сукупності інструментів регулювання в митній сфері і створило основу для формування в рамках ГАТТ нової класифікації, яка стала найбільш поширеною та була офіційно визнана більшістю держав світу.

Основою класифікації на тарифні та нетарифні інструменти регулювання зовнішньої торгівлі є факт належності або не належності відповідного інструменту державного регулювання до митного тарифу. Причому, не можна не відзначити, що формально, за загальним правилом, в рамках ГАТТ лише тарифні інструменти сприймаються як такі, що забезпечують чесну конкуренцію на світовому ринку і відповідають «духу ринкових відносин», а застосування нетариф- них інструментів засуджується і проголошуються наміри всеохоплю- ючого зменшення обсягів їх застосування з подальшою заміною їх регулюючого ефекту тарифними інструментами (в даному випадку ми розглядаємо лише теоретичну основу цієї класифікації, а не реальні світові процеси в сфері регулювання зовнішньої торгівлі, які носять діаметрально протилежний характер).

Таким чином, ми можемо зробити висновок про те, що прийнята в рамках ГАТТ/СОТ класифікація на тарифні та нетарифні інструменти регулювання зовнішньої торгівлі встановлена не лише у зв'язку з необхідністю якимось чином упорядкувати ті заходи, що впроваджуються державами задля здійснення регулюючого впливу в сфері зовнішньої торгівлі, але й з метою проведення відповідної політики

ГАТТ/СОТ щодо регулювання порядку та меж державного впливу в цій сфері та регулювання характеру та змісту самих засобів державного впливу.

З цих причин розгляд інструментів реалізації митної політики України ми пропонуємо починати з тарифного регулювання зовнішньоекономічних відносин. Тарифне регулювання зовнішньоекономічних відносин здійснюється за допомогою Єдиного митного тарифу України – який представляє собою систематизований звід ставок мита, яким обкладаються товари та інші предмети, що ввозяться на митну територію України або вивозяться за межі цієї території (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про єдиний митний тариф»)¹⁶³. Митний тариф складається з двох основних елементів – товарної номенклатури та ставок мита. Подібна структура митного тарифу забезпечує ефективність та оперативність застосування митно-тарифного регулювання як по колу країн, так і по категоріях товарів, що імпортуються. Характерною ознакою товарної номенклатури є систематизація ставок мит у відповідності з диференційованим списком товарів, системність опису товарів та надання унікального коду для кожної товарної позиції.

На сьогоднішній день більшість країн Світу використовують товарні номенклатури, побудовані на основі Гармонізованої системи опису і кодування товарів (ГС), яка представляє собою Номенклатуру, що включає товарні позиції, субпозиції і цифрові коди, застереження до розділів, груп і субпозицій, а також Основні правила інтерпретації Гармонізованої системи. Гармонізовану систему було прийнято в рамках Міжнародної конвенції про гармонізовану систему опису і кодування товарів, яку було підготовлено Радою Митного Співробітництва і підписано в Брюсселі 14 червня 1983 р.¹⁶⁴

Створення ГС є значним досягненням на шляху уніфікації тарифного регулювання міжнародної торгівлі, спрощення митних процедур і, тим самим, унеможливлення використання різних митних класифікацій товарів в якості нетарифного бар'єру.

Іншим компонентом Митного тарифу є ставка мита. Ст. 6 Закону України «Про єдиний митний тариф» визначає: «Мито, що стягуєть-

¹⁶³ Про єдиний митний тариф: Закон України від 5 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. ІЦ 1992. – № 19. – Ст. 259.

¹⁶⁴ Гармонизованная система описания и кодирования товаров, обращающихся в международной торговле. – М., 1990.

ся митницею, являє собою податок на товари та інші предмети, які переміщуються через митний кордон України»¹⁶⁵.

По способу нарахування існуючі в Україні мита можна класифікувати на три групи:

- адвалерні мита, що нараховуються у відсотках до митної вартості товарів та інших предметів, які обкладаються митом;

- специфічні мита, що нараховуються у встановленому грошовому розмірі на одиницю товарів та інших предметів, які обкладаються митом;

- комбіновані мита, що поєднують обидва ці види митного обкладення.

Законом «Про єдиний митний тариф» (ст. ст. 8, 9) передбачені ввізне та вивізне мита. Ввізне мито нараховується на товари та інші предмети при їх ввезенні на митну територію України. Ставки ввізного мита є диференційованими.

Преференційні ставки ввізного мита застосовуються до товарів та інших предметів, що походять з держав, які входять разом з Україною до митних союзів або утворюють з нею спеціальні митні зони, і в разі встановлення будь-якого спеціального преференційного митного режиму згідно з міжнародними договорами за участю України.

Пільгові ставки ввізного мита застосовуються до товарів та інших предметів, що походять з країн або економічних союзів, які користуються в Україні режимом найбільшого сприяння.

Повні (загальні) ставки ввізного мита застосовуються до решти товарів та інших предметів.

Для застосування пільгових або преференційних ставок мита важливим є визначення країни походження товару. Закон «Про єдиний митний тариф» (ст. 18) визначає, що країною походження товарів вважається країна, де товари було повністю вироблено або піддано достатній переробці чи обробці. Переробка або обробка товарів у даній країні вважається достатньою, якщо: декларовані товари класифікуються в тарифній позиції іншій, ніж матеріали чи вироби, що походять з третіх країн і були використані для їх виготовлення; у вартості декларованих товарів частка добавленої вартості становить

¹⁶⁵ Про єдиний митний тариф: Закон України від 5 лютого 1992 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.

не менш як 50 відсотків. Походження товарів підтверджується відповідними сертифікатами походження товару, згідно з вимогами, встановленими міжнародно-правовими актами (наприклад, сертифікати СТ-1 для країн СНД, ЕІЖ-1 та ЕІЖ-2 для країн Балтії).

Вивізне мито нараховується на товари та інші предмети при їх вивезенні за межі митної території України.

Ще одним різновидом мит є сезонні мита, що встановлюються переважно на сільгосппродукцію. Застосування сезонних мит передбачено ст. 10 Закону України «Про єдиний митний тариф», згідно з якою подібні мита можуть встановлюватися на окремі товари та інші предмети на строк, не більший ніж чотири місяці.

Більш детально питання сезонних мит розглядається в окремих нормативних актах, наприклад, в Законі України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції». Так, ч. 1 ст. 2 цього Закону, зокрема встановлює, що: «Сезонні ввізні (імпортні) мита запроваджуються щорічно у подвійному розмірі до розміру пільгових ставок ввізного (імпортного) мита на сільськогосподарську продукцію... протягом строку збирання і закладення на зберігання аналогічної продукції українського виробництва»¹⁶⁶.

Сезонні мита вважаються винятком з преференційних або пільгових режимів, що встановлюються міжнародними угодами. Вони встановлюються на строк, що не може бути меншим 60 та більшим 120 послідовних календарних днів, та протягом часу їх дії заміщують звичайні ввізні (імпортні) мита. Практика застосування сезонних мит спрямована на підтримку вітчизняних виробників сільгосппродукції.

В окремих випадках окрім загальних видів мит до деяких товарів можуть застосовуватися особливі види мит, ставки яких визначаються окремо в кожному випадку. До таких мит відносяться: спеціальні, компенсаційні, антидемпінгові (ст. ст. 11–14 Закону України «Про єдиний митний тариф»). Ці види мит є особливим різновидом тарифних бар'єрів, близьким за своєю природою до загального мита. В той же час ці різновиди мит є відмінними від загального мита в тому, «що основний елемент цього мита – його ставка – встанов-

¹⁶⁶ Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. Я 1997. –№44. –Ст. 281.

люється для кожного конкретного випадку окремо, тобто носить персоніфікований, індивідуальний характер»⁶⁷.

Спеціальне мито застосовується:

– як засіб захисту українських виробників;

– як засіб захисту національного товаровиробника у разі, коли товари ввозяться на митну територію України у обсягах та (або) за таких умов, що заподіюють значну шкоду або створюють загрозу заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику;

– як запобіжний засіб щодо учасників зовнішньоекономічної діяльності, які порушують національні інтереси у сфері зовнішньоекономічної діяльності;

– як заходи у відповідь на дискримінаційні та (або) недружні дії інших держав, митних союзів та економічних угруповань, які обмежують здійснення законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та (або) ущемляють інтереси України.

Антидемпінгове мито застосовується:

– відповідно до Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту»¹⁶⁸ у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, ке заподіює шкоду національному товаровиробнику;

– у разі вивезення за межі митної території України товарів за ціною, істотно нижчою за ціни інших експортерів подібних або безпосередньо конкуруючих товарів на момент цього вивезення, якщо таке вивезення заподіює шкоду.

Компенсаційне мито застосовується:

– відповідно до Закону України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту»¹⁶⁹ у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, яке заподіює шкоду національному товаровиробнику;

¹⁶⁷ Козырин А. Н., Шепенко Р. А. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. – М.: Спарк, 1999. – С. 41.

¹⁶⁸ Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Голос України. – 26 лютого 1999 р. – №36.

¹⁶⁹ Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12–13. – Ст. 80.

– у разі вивезення за межі митної території України товарів для виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту або споживання яких безпосередньо або опосередковано надавалася субсидія, якщо таке вивезення заподіює шкоду.

Крім названого індивідуального характеру цих мит треба зазначити, що подібні особливі мита застосовуються не просто по факту демпінгу або субсидованого імпорту, а при наявності або загрозі наявності негативних наслідків подібних дій. Тобто, лише в тих випадках, коли імпорт або експорт відповідних товарів та інших предметів, або дії іноземних держав та іноземних або національних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності завдає або може завдати шкоди національним економічним або політичним інтересам України, або правам та законним інтересам національних товаровиробників та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

В механізмі застосування спеціальних, антидемпінгових та компенсаційних мит найяскравіше відбивається сутність такого явища, як митна політика, котра будується на узгодженні інтересів та компромісі. На це прямо вказує Закон «Про застосування спеціальних заходів відносно імпорту в Україну»¹⁷⁰, згідно з яким і проводяться відповідні розслідування. Ст. 17 цього Закону вимагає враховувати фактори національного інтересу при застосуванні спеціальних заходів щодо імпорту. Зокрема, передбачається, що спеціальні заходи можуть не застосовуватися, якщо Комісія за поданням Міністерства, враховуючи всю отриману інформацію, зробить точний висновок про те, що застосування таких заходів суперечить національним інтересам. Таким чином, формально протиправні дії суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у певних випадках такими можуть і не вважатися.

Важливе значення при проведенні митно-тарифного регулювання має механізм визначення митної вартості товару, на базі якої відбувається нарахування мита на товари та інші предмети, що підлягають митному обкладенню, або робиться висновок про демпінгову або субсидовану ціну товару, що імпортується.

Наприклад, саме методика визначення митної вартості товару стала причиною того, що значний обсяг українських товарів, переваж-

¹⁷⁰ Про застосування спеціальних заходів відносно імпорту в Україну: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Урядовий кур'єр.– 24 лютого 1999 р. –№35.

но продукції металургійної галузі, стало об'єктом застосування антидемпінгових заходів з боку США, Канади та ряду інших країн¹⁷¹.

Закон України «Про єдиний митний тариф» (ст. 16) визначає митну вартість як ціну, яка фактично сплачена або підлягає сплаті за них на момент перетину митного кордону України.

При визначенні митної вартості до неї включаються ціна товару, зазначена в рахунку-фактурі, а також такі фактичні витрати, якщо їх не включено до рахунку-фактури:

- на транспортування, навантаження, розвантаження;
 - перевантаження та страхування до пункту перетину митного кордону України;
- комісійні та брокерські;
 - плата за використання об'єктів інтелектуальної власності, що належить до даних товарів та інших предметів і яка повинна бути оплачена імпортером (експортером) прямо чи побічно як умова їх ввезення (вивезення).

При явній невідповідності заявленої митної вартості товарів та інших предметів вартості, що визначається відповідно до положень цієї статті, або у разі неможливості перевірки її обчислення митні органи України визначають митну вартість послідовно на основі ціни на ідентичні товари та інші предмети, ціни на подібні товари та інші предмети, що діють у провідних країнах-експортерах зазначених товарів та інших предметів.

Від методики нарахування митної вартості товару залежить фактичний обсяг мита, що підлягає сплаті, тим самим визначаючи фактичний рівень захисту національного ринку, що дає нам можливість відносити цю методику до інструментів тарифного регулювання.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про єдиний митний тариф»¹⁷² розроблення пропозицій щодо основних напрямів митно-тарифної політики України, підготовка та розгляд проектів законодавчих актів України і міжнародних договорів України щодо митно-тарифного

¹⁷¹ Див., напр.: Кормич Б. А. Канадський трибунал зовнішньої торгівлі. Структура, діяльність, повноваження / Юридична освіта і правова держава (до 150 річчя юридичного інституту ОДУ). Збірник наукових праць. Міністерство освіти України. – Одеса. – 1997. – С. 134–138.

¹⁷² Про єдиний митний тариф: Закон України від 5 лютого 1992 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.

регулювання; розроблення заходів, спрямованих на захист українського ринку при ввезенні на митну територію України і вивезенні за межі цієї території товарів покладено на Митно-тарифну раду при Кабінеті міністрів України. Рішення Митно-тарифної ради, оформлюються указами Президента, постановами Кабінету Міністрів, актами відповідних міністерств та відомств. Функції робочого апарату Митно-тарифної ради виконує Державна митна служба України.

Митні збори формально не відносяться до засобів митного регулювання, оскільки вони є платою за послуги митних органів по митному оформленню, митному супроводженню, зберіганню, транспортуванню товарів та транспортних засобів, проведенню санітарного, екологічного, радіологічного та інших видів контролю. Але надання пільг окремим фізичним та юридичним особам щодо сплати подібних зборів та платежів вже можна розцінювати як реалізацію певних елементів митної політики.

При переміщенні товарів через митний кордон України сплачуються також акцизи і податок на додану вартість. Як правило, ці види платежів виконують фінансові завдання, оскільки згідно з вимогами ГАТТ/СОТ одним з головних принципів державного регулювання зовнішньоекономічних відносин є принцип національного режиму, тобто повинні застосовуватись однакові внутрішні правила (в тому числі внутрішні податки) як щодо товарів національного походження, так і для імпортованих.

При ввозі на митну територію України деяких видів товарів, наприклад, алкогольних і тютюнових виробів, сплачується акцизний збір. Декрет Кабінету Міністрів визначає акцизний збір як «непрямий податок на високорентабельні та монопольні товари (продукцію), що включається до ціни цих товарів (продукції)»⁷³. Акцизний збір нараховується або за ставками у процентах до обороту з продажу, або у твердих сумах з одиниці реалізованого товару. В першому випадку нарахування здійснюється, виходячи з митної вартості товарів. Перелік підакцизних товарів та ставки акцизного збору визначаються Верховною Радою України.

Згідно з Законом України «Про податок на додану вартість»,

Щ Про акцизний збір: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 18-92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. Ц № 10. – Ст. 82.

зокрема п. 3.1.2 та 3.1.3 ст. 3 цього Закону, «ввезення (пересилання) товарів на митну територію України та отримання робіт (послуг), що надаються нерезидентами для їх використання або споживання на митній території України, в тому числі операції з ввезення (пересилання) майна за договорами оренди (лізингу), застави та іпотеки»; а також «вивезення (пересилання) товарів за межі митної території України та надання послуг (виконання робіт) для їх споживання за межами митної території України» є об'єктом оподаткування⁷⁴. Виключення складають товари, що ввозяться або пересилаються фізичними особами в обсягах, що не підлягають оподаткуванню згідно з законодавством; товари, що передаються безкоштовно як благодійна допомога (з деякими виключеннями); вивозяться для постачання українських морських та повітряних суден за кордоном і т. д.

Ставка ПДВ складає 20%, а базою оподаткування для товарів, які ввозяться на митну територію, є договірна вартість таких товарів, але не менша митної вартості з урахуванням витрат на транспортування та страхування до пункту перетину митного кордону України, сплати всіх податків та зборів, за винятком ПДВ, що включаються у ціну товарів згідно з законами України з питань оподаткування.

Розглянуті вище два види платежів, що стягуються з товарів та транспортних засобів, які ввозяться на митну територію України – акциз та ПДВ, в першу чергу є засобами реалізації фіскальної функції митної політики і є одними з найважливіших статей поповнення державного бюджету.

Митно-тарифне регулювання як засіб економічного характеру здійснює свій регулюючий вплив опосередковано: через механізм ціноутворення і таким чином відмежовує національний ринок від загальносвітового. Сплата мита підвищує ціну на імпортований товар, знижує його конкурентоспроможність відносно аналогічних товарів національного походження. Це ставить національних виробників у більш сприятливі умови, сприяє підвищенню їх рентабельності, позитивно впливає на процес накопичення капіталу і темпи розвитку національної економіки.

При визначенні ставок мита головними критеріями повинні бути:

¹⁷⁴ Про податок на додану вартість: Закон України від 3 квітня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 21. – Ст. 156.

- економічні інтереси держави в цілому;
- інтереси національних виробників і споживачів;
 - можливість та доцільність заміни імпоротної продукції вітчизняною;
 - інтереси збереження прямих зв'язків, виробничої кооперації;
 - заохочення або стримування імпорту товарів у залежності від ступеня їх обробки;
- сприяння виробництву товарів експортного призначення через систему пільг на імпорт сировини і компонентів;
- доцільність обмеження імпорту окремих товарів або підвищення прибутків держбюджету від їхнього імпорту;

Шй ^{МОЖЛИВ^СТЬ} маневрування рівнем мита у ході міждержавних торговельних переговорів для одержання зустрічальних поступок»⁷⁵.

Подібний підхід вимагає наявності більш послідовної і виваженої політики по митному регулюванню. Крім закликів захищати неконкурентоспроможну вітчизняну продукцію, які лунають з боку відповідних лобі, необхідно також враховувати інтереси споживачів щодо доступу до імпортних товарів високої якості за помірними цінами та можливі наслідки протекціоністських дій нашої держави у зовнішньополітичних відносинах. Не є секретом, що «від введення митого тарифу на імпорт у виграші залишилися виробники та державний бюджет, а в програші – споживачі»⁷⁶. Митний тариф, як і будь який податок, призводить до перерозподілу прибутків до державного бюджету та виробників в галузях, які захищені цим тарифом. Але, як зазначають ті ж автори, сукупний виграш виробників і держави є меншим, ніж сукупний програш споживачів, це пояснюється тим, що: «по-перше, споживачі вимушено скорочують споживання продукції, оскільки вона стає дорожчою; по-друге знижується ефективність розподілу ресурсів, оскільки розширюється виробництво у недостатньо конкурентоспроможних вітчизняних фірм з більш високим рівнем витрат»¹⁷⁷. Але з іншого боку, підтримка вітчизняного виробника та наповнення державного бюджету сприяє зайнятості населення та

¹⁷⁵ Терещенко С., Науменко В. Основи митного законодавства в Україні: Теорія і практика. – К., 1999. – С. 32.

¹⁷⁶ Миклашевская Н. А., Холопов А. В. Международная экономика. – М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, изд-во «Дело и Сервис», 1998. – С. 64.

¹⁷⁷ Там само – С. 64.

збільшенню видатків на соціальну сферу, тим самим збільшуючи життєвий рівень населення.

Подібна ситуація вимагає комплексного підходу, що означає, що під час застосування певного засобу впливу необхідно враховувати національні інтереси держави, її міжнародно-правові зобов'язання, прогнозувати наслідки відповідних дій на великий проміжок часу вперед. Але при цьому, на нашу думку, захищати національних виробників потрібно саме від недобросовісної конкуренції, а не просто від конкуренції, як це хотіли б деякі політики, або це означало б, що митна політика України розвивається в зовсім іншому напрямку, ніж це робиться у більшості країн світу. І якщо комусь подобається протекціонізм, то не слід забувати, що найбільш поширеним він був у ХІХ ст. і для останнього року ХХ ст. він вже трохи застарів.

В світлі цього питання необхідно згадати ще один документ під назвою «Концепція трансформації митного тарифу України на 1996– 2005 роки відповідно до системи ГАТТ/СОТ»¹⁷⁸. Ця Концепція визначає загальні напрямки трансформації ставок ввізного мита, які б забезпечили Україні приєднання до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі та вступ до Світової організації торгівлі, що мало б надати українським товарам вільний доступ на ринки країн-членів цієї угоди.

Ст. 2 Концепції накреслила ряд завдань, які повинні бути досягнуті трансформацією митного тарифу, це:

«– інтеграція економіки України у світову ринкову систему;

– забезпечення доступу товарів, що експортуються з України, до зовнішніх ринків;

– забезпечення стабільного та передбачуваного розвитку економіки України, залучення іноземних інвестицій;

– приведення товарної номенклатури, а також рівня ставок ввізного мита митного тарифу України у відповідність з вимогами Гармонізованої системи опису та кодування товарів 1996 р. Світової Ради митного співробітництва (далі– ГС 1996 СРМС) та рішень Уругвайського раунду переговорів у рамках ГАТТ;

– запровадження режиму найбільшого сприяння у сфері зовнішньої торгівлі з країнами-членами СОТ.

¹⁷⁸ Про Концепцію трансформації митного тарифу України на 1996– 2005 рр. відповідно до системи ГАТТ/СОТ: Указ Президента України від 6 квітня 1996 р. №255/96.

Кінцевою метою трансформації митного тарифу України є досягнення після закінчення перехідного періоду рівня середньозваженої ставки ввізного мита не більш як 14 відсотків»¹⁷⁹.

Реформування митного тарифу повинно відбуватися поступово, а під час реформування повинні вживатися заходи захисту прав національних товаровиробників та забезпечення необхідних надходжень до державного бюджету. Відкриття національного ринку України для іноземних товарів повинно відбуватися на умовах взаємності з країнами-членами СОТ.

В процесі реформування мають встановлюватися ставки ввізного мита на промислові товари, граничний рівень яких не перевищує 30 відсотків, а на сільськогосподарську продукцію – 70 відсотків від їхньої митної вартості. При цьому низькі ставки ввізного мита повинні встановлюватися на сировину, середні – на напівфабрикати та високі – на готову продукцію. Протягом перехідного періоду найвищі ставки повинні застосовуватись до товарів, аналоги яких виробляються в Україні, літаків, предметів розкоші і автомобілів; найнижчі – на товари, які не виробляються в Україні, належать до «критичного» імпорту або використовуються українською промисловістю і сільським господарством.

Як зрозуміло з назви цієї Концепції, її виконання було розраховано приблизно на десять років, з яких вже залишилося тільки п'ять. Тож будемо сподіватися, що в українській економічній політиці візьме гору здоровий глузд і наша держава піде шляхом, яким йдуть всі розвинуті (і не тільки) країни, бо іншого шляху для цивілізованого розвитку просто не існує.

3.2. Засоби нетарифного (адміністративного) регулювання

Важливим методом державного впливу на зовнішньоекономічні відносини є комплекс адміністративних або нетарифних засобів, які відносяться до засобів безпосереднього управлінського впливу. На жаль, в українському законодавстві немає чіткого визначення поняття нетарифних заходів регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

¹⁷⁹ Про Концепцію трансформації митного тарифу України на 1996– 2005 рр. відповідно до системи ГАТТ/СОТ: Указ Президента України від 6 квітня 1996 р. Ц 255/96.

Так, наприклад, в абзаці 2 ч. 3 ст. 7 Закону про зовнішньоекономічну діяльність лише встановлюється, що регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється за допомогою «...передбачених в законах України актів тарифного і нетарифного регулювання, які видаються державними органами України в межах їх компетенції»¹⁸⁰, а сам термін акта нетарифного регулювання не розкривається. Дуже аргументованим видається визначення, сформульоване Є. В. Додіним, яке тлумачить поняття нетарифних засобів регулювання як «встановлені законодавцем обмежувально-заборонні заходи, які перешкоджають проникненню імпортованих товарів на внутрішній ринок України з метою захисту інтересів вітчизняного виробника та споживача»¹⁸¹. Але навіть таке достатньо повне визначення вимагає уточнення. По-перше, необхідно зважати, що нетарифні засоби застосовуються як до імпорту, так і до експорту і, таким чином, необхідно говорити про перешкоди для переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України взагалі. По-друге, як відмічає сам автор далі, «розширюється сфера застосування цих (нетарифних^ Б. К.) заходів. Як їх допомогою забезпечується захист навколишнього середовища, моралі, релігії»¹⁸². Таким чином, мова вже йде про забезпечення відповідних аспектів національної безпеки та національних інтересів країни – визначеного нами головного завдання діяльності держави в митній сфері. Як зрозуміло з визначення «обмежувально-заборонні заходи», нетарифні засоби носять позаекономічний характер і головним їх завданням є перешкоджання вільному переміщенню товарів, транспортних засобів та інших предметів через митний кордон, що з одного боку обумовлює ряд переваг, а з іншого, ставить їх у протиріччя з принципами «вільної торгівлі», які встановлюються більшістю міжнародно-правових актів з митних питань і питань міжнародної торгівлі. Як ми вже згадували, вперше термін нетарифних бар'єрів виник в міжнародному праві завдяки діяльності ГАТТ. В ст. XI ГАТТ, присвяченій загальній відміні кількісних обмежень, такі обмеження визначаються як будь-які інші за-

¹⁸⁰ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

¹⁸¹ Додин Е. В. Нетарифное регулирование в таможенной практике Украины // Митна справа. – 1999. – № 2. – С. 29.

¹⁸² Там само. – С. 29.

ходи крім мит, податків або інших зборів⁸³. Тобто, до нетарифних заходів відносяться будь-які заходи неподаткового характеру з боку держави, спрямовані на здійснення впливу на суспільні відносини в зовнішньоекономічній сфері.

Хоча в рамках СОТ неодноразово наголошувалося на необхідності повної ліквідації нетарифних бар'єрів більшість країн світу продовжують широко їх застосовувати. «В теперішній час нетарифні бар'єри представляють собою найбільш ефективну зброю дискримінації та блокування доступу до ринків збуту. Вони включають велику кількість протекціоністських прийомів (за підрахунками ЮНКТАД понад 800), починаючи від урядових субсидій, кількісних обмежень, введення санітарних і технічних норм і закінчуючи навмисним ускладненням адміністративних процедур»¹⁸⁴. Таке важливе значення вони мають з ряду причин. По-перше, будь-який товар, перетинаючи митний кордон, в першу чергу, зустрічає нетарифні бар'єри: кількісні обмеження, заборони, стандарти і т. д. По-друге, нетарифні засоби державного впливу мають найвищу цілеспрямованість, оперативність та ефективність порівняно з тарифними, що обумовлюється їх характером. Головними властивими характеристиками нетарифних засобів є безпосередня реалізація волі керуючого суб'єкта та позбавлення споживача свободи вибору товарів.

Саму появу нетарифних засобів регулювання (кінець XIX – початок XX ст.) безпосередньо пов'язують з розширенням участі у зовнішній торгівлі крупних фірм та монополій, які мали значні фінансові ресурси і можливості долати тарифні бар'єри, податки та збори на шляху до закордонних ринків¹⁸⁵. Подібні завдання і зараз є важливою сферою застосування нетарифних засобів, особливо щодо регулювання діяльності транснаціональних корпорацій і трансферів товарів і устаткування між підрозділами таких фірм та корпорацій в різних країнах.

Як це не дивно, але в сучасному Світі значення нетарифних бар'єрів безперервно зростає і це, в першу чергу, пов'язано з діяльністю ГАТТ/

¹⁸³ Див.: General Agreement on Tariffs and Trade. Text of the General Agreement / The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. – Geneva, 1994.

¹⁸⁴ Борисов К. Г. Международное таможенное право. М., 1997. –С. 25.

^{1,5} Див.: Шишаев А. И. Регулирование международной торговли товарами. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1998. – С. 34.

COT, а конкретніше із значним зниженням митних тарифів, яке відбулося в післявоєнні роки в результаті переговорного процесу в рамках ГАТТ та «зв'язування» митних тарифів – тобто необхідності узгодження змін у національному митному тарифі з іншими зацікавленими державами-членами ГАТТ/COT. Так, наприклад, середньозважений рівень імпорتنих митних тарифів в промислово розвинутих країнах знизився з 40–50% в кінці 40-х рр. до 4–5% в теперішній час, а в результаті реалізації угод Уругвайського раунду переговорів ГАТТ/ COT він повинен скласти 3%. Таке істотне зниження рівня митних ставок і, відповідно, рівня митного захисту національної економіки значно зменшило ефективність та протекціоністське значення інструментів тарифного регулювання і поставило вимоги щодо створення ефективної їх заміни. Найбільшу активність в застосуванні нетарифних засобів проявляють промислово розвинуті країни, які є лідерами міжнародної торгівлі – Сполучені Штати, Японія і країни ЄС. Так, наприклад, в середині 90-х рр. в середньому 14% товарів, які імпортувалися країнами ЄС, США і Японією, підпадали під різного роду нетарифні обмеження: імпорتنі квоти, добровільне обмеження експорту, антидемпінгові заходи¹⁸⁷.

До переваг нетарифних засобів можна віднести досить просту процедуру їх застосування (встановлення більшої частини нетарифних обмежень відбувається нормативними актами органів виконавчої влади), високу ефективність та оперативність застосування (ефект від цих засобів не залежить від економічних законів і настає відразу після їх застосування), цілеспрямована реалізація регулятивних цілей, відсутність необхідності узгоджувати застосування більшості нетарифних засобів з іншими державами. Система нетарифних засобів забезпечує запланований рівень виконання поставлених завдань: утримання, зменшення або збільшення імпорту у визначених межах, забезпечення встановленого рівня імпорту та експорту по відношенню до конкретних країн, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, конкретних груп товарної номенклатури, ефективно впливати на зовнішньоторговельний баланс країни. Крім того, значна частина цих обмежень (наприклад, технічні бар'єри) носять прихо-

¹⁸⁶ Миклашевская Н. А., Холопов А. В. Международная экономика. – М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, изд-во «Дело и Сервис», 1998. – С. 77.

¹⁸⁷ Там само. – С. 77.

ваний характер, що також є важливим для реалізації цілей держави в митній сфері.

Особливо значну роль нетарифні обмеження відіграють в забезпеченні національних інтересів в митній сфері щодо контролю за переміщенням зброї, технологій подвійного застосування, наркотичних засобів та інших товарів і предметів, оборот яких обмежено або заборонено, чи які становлять загрозу національній безпеці країни. В цьому аспекті важливою є можливість повністю припинити переміщення певного виду товару через митний кордон, що досягається лише при застосуванні нетарифних засобів.

Вищеназвані характеристики створюють для уряду значні можливості для вільного маніпулювання нетарифними обмеженнями, що може бути ефективною формою узгодження міждержавних економічних відносин на основі взаємності і широко використовується в процесі міждержавних переговорів.

Ми вже відзначали багатоманітність засобів нетарифного регулювання, перелік яких є практично невичерпним. Так само існує багато основ кваліфікації подібних заходів. Наприклад, в залежності від конкретного об'єкта впливу цих засобів їх можна класифікувати на наступні категорії: обмеження кількості товару, яку дозволено вивозити або ввозити в країну; обмеження кола експортерів або імпортерів, яким дозволено ввозити або вивозити товар; встановлення спеціальних умов при експорті або імпорті товару⁸⁸.

Але, зважаючи на впливовість ГАТТ/СОТ у регулюванні міжнародних економічних відносин, більшість дослідників вважає за доцільне дотримуватися класифікації нетарифних заходів, прийнятої в рамках цієї організації. Згідно з класифікацією ГАТТ заходи нетарифного регулювання розподіляються на п'ять груп: заходи втручання держави в економіку, особливості митних та адміністративних процедур, стандарти та інші спеціальні вимоги до товарів, специфічні торговельні бар'єри, імпортні податки та збори. Крім того, таку класифікацію слід доповнити іншою значною групою нетарифних інструментів – заходи валютно-фінансової політики¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Козырин А. Н., Шепенко Р. А. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. – М.: Спарк, 1999. – С. 30.

¹⁸⁹ Див.: Шишаев А. И. Регулирование международной торговли товарами. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1998. – С. 70.

Необхідно відзначити, що частина з перелічених заходів, наприклад, заходи втручання держави в економіку та заходи валютно-фінансової політики, виходять за сферу суто митної політики (а звідси і даного дослідження) і заслуговують окремого розгляду в рамках державного управління економікою взагалі. Наприклад, до заходів втручання держави в економіку зазвичай відносять субсидії та дотації національним виробникам та експортерам, податкові пільги виробникам та споживачам продукції національного походження, діяльність державних підприємств та політику державних закупівель (поставок), державну монополію на торгівлю певним товаром. Заходи валютно- фінансової політики включають в себе зміни валютного курсу, особливості процесу конвертації валют, обмеження щодо використання іноземної валюти, банківські кредитні ставки, інвестиційний клімат і т. д.

На жаль, доводиться констатувати, що більшості з перелічених нетарифних бар'єрів (окрім мабуть заходів валютно-фінансової політики) в Україні взагалі не приділяється уваги. Найяскравішим прикладом можна вважати таку сферу, як політика державних замовлень, тобто політика в сфері постачання товарів і послуг для потреб державних органів або на Щ замовлення. Більшість країн світу приділяє велике значення подібним замовленням, враховуючи, що вони оплачуються за рахунок бюджетних коштів, тобто коштів платників податків, і вважає недоцільним, якщо ці гроші йтимуть на розвиток іноземного виробництва.

Ст. 21 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», передбачаючи право державних органів управління України та місцевих рад розміщувати державні замовлення на виробництво, експорт і імпорт товарів серед суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, не ставить прямої вимоги розміщення їх на конкурсній основі, а лише «як правило». Крім того, дивною виглядає норма ч. 3 ст. 21, яка не надає ніяких переваг національним виробникам, встановлюючи, що іноземні суб'єкти господарської діяльності користуються рівними правами і повинні нести рівні обов'язки з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України в разі проведення конкурсу на розміщення державного замовлення.

І це в той час, коли, наприклад, законодавством про урядові поставки США встановлюється, що закупівля товарів іноземного походження можлива лише якщо відсутні аналогічні товари національного виробництва або товари національного виробництва аналогіч-

ної якості, або якщо імпорتنі товари дешевші більш ніж на 50%, ніж товари національних виробників аналогічної якості⁹⁰.

Серед безпосередньо митних з нетарифних інструментів регулювання найбільш поширеними на сьогодні в світі є такі специфічні торговельні бар'єри, як кількісні обмеження (квотування, контингентування, ліцензування), на які за даними експертів ЮНКТАД припадає біля 20% в загальному обсязі нетарифного регулювання¹⁹¹.

Ці заходи безпосередньо спрямовані на зменшення обсягів експорту або імпорту конкретного товару, з або до конкретної країни, конкретними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Застосування режимів квотування або ліцензування забезпечує ефективний контроль з боку держави та її органів за обсягами, товарною номенклатурою та суб'єктним складом зовнішньоекономічної діяльності і тим самим обмежує самостійність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, обмежує коло країн, з якими можуть здійснюватися експортно-імпорتنі операції щодо певного виду товару, регулює товарну номенклатуру експортно-імпорتنих операцій.

Сама діяльність держави щодо встановлення квот (контингентування) представляє собою вид діяльності уповноважених державних органів по встановленню граничних дозволених обсягів експорту або імпорту певної категорії товарів як загальних, так і для конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, на протязі визначеного строку. Квоти можуть визначатися в натуральних або вартісних одиницях.

Кількісне обмеження обсягів експорту або імпорту є інструментом забезпечення збалансованого розвитку національної економіки, платіжного балансу, регулювання рівнів попиту та пропозиції на внутрішньому ринку, захисту внутрішнього ринку, контролю за виходом національних підприємств на міжнародний ринок та виконання міжнародних зобов'язань держави. В останньому аспекті встановлення квот є одним з механізмів забезпечення позицій держави на міждержавних переговорах в сфері торгівлі, який дозволяє вирішувати існуючі протиріччя на взаємовигідній основі.

Згідно з ст. 1 та 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну

¹⁹⁰ Folsom Ralf H., Gordon Michael W., Spanogle John A., Jr.. International Trade And Investment. – St. Paul, Minn., 1996. – P. 99–105.

¹⁹¹ Шишаев А. И. Регулирование международной торговли товарами. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1998. – С. 70.

діяльність»¹⁹² в Україні можуть встановлюватися наступні види квот або контингентів:

- глобальні квоти, які встановлюються по товару без зазначення конкретних країн, куди товар експортується або з яких він імпортується;

- групові квоти, які встановлюються по товару з визначенням групи країн, куди товар експортується або з яких він імпортується;

- індивідуальні квоти, які встановлюються по товару з визначенням конкретної країни, куди товар може експортуватись або з якої він може імпортуватись.

Крім того, законом передбачено встановлення специфічних видів квот, таких як антидемпінгові, компенсаційні та спеціальні, які встановлюються щодо певного виду товару, що є об'єктом відповідно антидемпінгового, антисубсидійного та спеціального розслідування та (або) заходів.

Запровадження імпорتنих та експортних квот здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства економіки з визначенням конкретної номенклатури товарів, країн, до яких здійснюється експорт та імпорт та терміну дії цих квот. Безпосередня реалізація квот здійснювалася Міністерством зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі, а після його ліквідації в грудні 1999 р. ці функції було передано до Міністерства економіки.

Встановлення антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних квот, згідно з законодавством, здійснюється в рамках відповідних процедур Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі або уповноваженим міністерством.

Іншим засобом адміністративного регулювання є ліцензування, яке виконує два основні завдання. По-перше, воно є інструментом кількісного регулювання торгівлі, коли шляхом видачі індивідуальних ліцензій здійснюється реалізація експортних та імпорتنих квот, по-друге, ліцензування є інструментом державного контролю за експортно-імпортними операціями щодо певних видів товарів або окремих суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Крім того, ліцензією можуть встановлюватися певні процедури ввозу та вивозу товарів та порядок їх використання та реалізації.

¹⁹² Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначає, що ліцензія – це «документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов»¹⁹³. Саме ж ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, ми можемо охарактеризувати як специфічну діяльність уповноважених органів виконавчої влади щодо видачі, переоформлення та анулювання ліцензій, видачі дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контролю за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Згідно з ст. 1 та 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»¹⁹⁴ існують такі види ліцензій:

- ліцензія генеральна – це відкритий дозвіл на експортні або імпорتنі операції по певному товару або з певною країною протягом періоду дії режиму ліцензування по цьому товару;

- ліцензія відкрита (індивідуальна) – це дозвіл на експорт або імпорт товару протягом певного періоду з визначенням його загального обсягу;

- ліцензія разова (індивідуальна) – це разовий дозвіл, що має іменний характер і видається для здійснення кожної окремої операції конкретним суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності на період не менший ніж той, що є необхідним для здійснення експортної або імпоротної операції.

Є також антидемпінгова (індивідуальна), компенсаційна (індивідуальна) та спеціальна (індивідуальна) ліцензії, які представляють собою належним чином оформлене право на імпорт в Україну протягом установленого строку певного товару (товарів), який є об'єктом відповідно антидемпінгового, антисубсидійного та компенсаційного розслідування та (або) заходів.

Рішення про запровадження режиму ліцензування приймається Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства економіки. Закон

¹⁹³ Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради.

¹⁹⁴ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

«Про зовнішньоекономічну діяльність» передбачає певні підстави для застосування режимів квотування та ліцензування, серед яких негативний зовнішньоторговельний баланс, високий рівень зовнішньої заборгованості, порушення рівноваги по певних видах товарів на внутрішньому ринку, відповідь на дискримінаційні дії інших держав, порушення законодавства, допущені суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності; виконання зобов'язань відповідно до міжнародних товарних угод, які укладає або до яких приєднується Україна. Ліцензування відповідних видів зовнішньоекономічної діяльності здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади: Міністерством економіки, Міністерством сільського господарства та продовольства, Міністерством транспорту, Міністерством праці, Національним Банком України і т. д.

Головним безпосереднім результатом запровадження режимів квотування та ліцензування є обмеження кількості товару іноземного походження на національному ринку, а звідси зменшення конкурентного тиску на аналогічний товар національного походження. Але подібні заходи можуть мати ряд негативних наслідків, які крім суто економічних, пов'язаних із зменшенням конкуренції (підвищення цін, зникнення необхідності національним товаровиробникам підвищувати ефективність виробництва та якісь продукції), можуть виражатися в неефективних управлінських рішеннях при розподілі квот та ліцензій та зростанні корупції в сфері цієї діяльності.

До групи специфічних торговельних бар'єрів також відносять два інструмента міжнародно-правового характеру. По-перше, це так звані угоди щодо добровільного обмеження експорту. В цьому випадку, квоти що захищають внутрішній ринок, встановлюються не країною-імпортером, а країною-експортером, яка сама бере на себе обов'язок обмежити свій експорт. Як правило, подібні заходи приймаються під політичним тиском з боку країни-імпортера або загрозою застосування країною-імпортером антидемпінгових чи інших спеціальних заходів протекціоністського характеру для захисту національних виробників. Практика застосування подібних угод виникла в 70-ті рр. і на сьогодні укладено декілька десятків подібних угод, які обмежують експорт автомобілів, сталі, телевізорів, текстильних виробів і т. д., головним чином, з Японії та нових індустріальних країн до США та країни ЄС.⁹⁵

⁹⁵ Миклашевская Н. А., Холопов А. В. Международная экономика. – М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, изд-во «Дело и Сервис», 1998. – С. 80–81.

Іншим специфічним торговельним бар'єром є ембарго, тобто повна заборона на торговельні відносини з певною країною, або на поставки до неї певного виду товару (наприклад, зброї, військової техніки). Як правило ембарго є частиною міжнародно-правових санкцій щодо країн, які порушують свої міжнародно-правові зобов'язання, порушують права людини в середині країни, ведуть агресивну зовнішню політику. Рішення про застосування ембарго як міжнародно-правової санкції приймається міжнародними організаціями (ООН, Радою Європи, НАТО і т. д.) і є обов'язковим для виконання всіма їх членами. Ембарго також може застосовуватися окремими державами.

Варіантом адміністративних заходів з боку держави, спрямованих на добровільне обмеження експорту, є нормативне встановлення мінімальних або, як їх ще називають, індикативних експортних цін, які є обов'язковими для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Результатом подібних заходів є забезпечення граничного мінімального рівня вартості певних товарів, що експортуються, і, тим самим, зменшення їх конкурентоспроможності на ринку країни, до якої вони експортуються.

Положення про індикативні ціни у сфері зовнішньоекономічної діяльності, затверджене Указом Президента, зокрема встановлює (п. 3 Положення), що індикативні ціни можуть встановлюватися на товари: щодо експорту яких застосовано антидемпінгові заходи або розпочато антидемпінгові розслідування чи процедури в Україні або за її межами, щодо яких застосовуються спеціальні імпорتنі процедури відповідно до ст. 19 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», щодо експорту яких встановлено режим квотування, ліцензування; щодо експорту яких встановлено спеціальні режими, експорт яких здійснюється у порядку, передбаченому статтею 20 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»; в інших випадках на виконання міжнародних зобов'язань України¹⁹⁶. Таким чином, головними цілями запровадження індикативних цін є уникнення загрози застосування антидемпінгових, компенсаційних або інших спеціальних процедур щодо товарів українського експорту, виконання міжнародних зобов'язань України щодо обмеження експорту та для

¹⁹⁶ Про заходи щодо вдосконалення кон'юнктурно-цінової політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Указ Президента України від 10 лютого 1996 р. № 124/96.

забезпечення застосування спеціальних експортних режимів. Індикативні ціни встановлюються Міністерством економіки України на основі відповідної офіційної інформації, а їх застосування контролюється митними органами.

Інструменти регулювання, які виражаються в особливостях митних та адміністративних процедур, мають передусім опосередкований вплив на переміщення товарів через митний кордон. В даному випадку, значення мають не лише порядок митного оформлення товарів, а й процедури отримання необхідних ліцензій, дозволів, сертифікатів, реєстраційних карток і т. д. Спрощення або ускладнення цих процедур відповідно сприяє або не сприяє зростанню обсягів зовнішньоторговельних операцій.

Сам процес переміщення через митний кордон України товарів та транспортних засобів відбувається у відповідності з певними процедурами, які регулюються відповідними правовими нормами. Подібні процедури отримали назву митних режимів. Фактично характер і зміст подібних процедур справляє істотний вплив на інтенсивність товаропотоків через митний кордон України, що дало можливість Є. В. Додіну відмітити, що «до заходів нетарифного регулювання можна віднести і режим митного оформлення»¹⁹⁷. Теж саме стосується і митного режиму взагалі.

За своєю сутністю митний режим є різновидом спеціальних правових режимів, які являють собою «сукупність правил, закріплених в юридичних нормах, які регулюють певну діяльність людей»⁹⁸. Особливими властивими ознаками митного режиму виступає специфіка його об'єкта – правові відносини, що виникають з приводу переміщення товарів, інших предметів та транспортних засобів через митний кордон. Головними характеристиками, які кваліфікують вид митного режиму є напрям переміщення товару (ввіз, вивіз, транзит), країна походження, мета переміщення, правила використання, володіння та розпорядження цим товаром, строк дії режиму.

У відповідності з видом митного режиму, який застосовується до того чи іншого товару, що переміщується через митний кордон, до

¹⁹⁷ Додин Е. В. Нетарифное регулирование в таможенной практике Украины // Митна справа. – 1999. – № 2. – С. 29.

¹⁹⁸ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1999. || С. 202.

такого товару застосовуються певні типи митного регулювання, митного контролю, засоби митного забезпечення, правила обкладання митом, акцизом, ПДВ, митними зборами і т. д. Залежно від обраного митного режиму регулюються порядок подальшого використання, реалізації відповідних товарів та транспортних засобів, права та обов'язки їх власника.

На жаль, українське законодавство не дає чіткого визначення поняття митного режиму, що примушує нас шукати інші джерела. Так, наприклад, ст. 17 Митного кодексу сусідньої з нами Російської Федерації тлумачить митний режим як сукупність положень, що визначає статус товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон РФ для митних цілей⁹⁹.

Взагалі в світі існує велика кількість митних режимів. Так, наприклад, у тій же Російській Федерації діє 17 митних режимів, 15 з яких встановлено Митним кодексом (ст. 23), а ще два Радою міністрів²⁰⁰.

В цьому переліку такі види митних режимів, як: випуск для вільного обороту, реімпорт, транзит, митний склад, магазин безмитної торгівлі, переробка на митній території, переробка під митним контролем, тимчасовий ввіз (вивіз), вільна митна зона, вільний склад, переробка поза митною територією, експорт, реекспорт, знищення, відмова на користь держави. Всі товари та транспортні засоби переміщуються через митний кордон лише у відповідності з обраним митним режимом. Вибір того чи іншого митного режиму залежить від власника товарів, незалежно від характеру та кількості товарів, країни їх походження. Іноді для розміщення товарів під конкретний митний режим необхідні відповідні дозволи та ліцензії (митний склад, магазин безмитної торгівлі). Рішення щодо можливості застосування відповідного митного режиму приймається митними органами. Застосування стандартизованих митних режимів забезпечує спрощення митних процедур, підвищує ефективність роботи митних органів. Як вже згадувалося, обрання відповідного митного режиму веде за собою застосування відповідного порядку митного оформлення, сплати мита та митних

¹⁹⁹ Российская Федерация. Таможенный кодекс Российской Федерации.— М.: Теис, 1996.

²⁰⁰ Див.: САПП РФ. И1993. – № 44. III Ст. 4204. та СЗ РФ – 1994 •– №32. –Ст. 3354.

зборів, визначає права власника товарів щодо розпорядження останніми. Ряд митних режимів мають обмежений строк дії (транзит, тимчасовий ввіз та вивіз).

Але існують і інші підходи до класифікації митних режимів. Так, С. В. Ківалов розділяє загальний митний режим на п'ять компонентів: заходи економічної політики, митне оформлення, митні платежі, митний контроль, правила користування та розпорядження товарами та транспортними засобами, що знаходяться під таким митним режимом²⁰¹. Залежно від цього митні режими кваліфікуються як пільгові (випадки, передбачені законодавством та відповідно до міждержавних угод), звичайні та підсилені (стратегічні товари, культурні цінності, валюта). По об'єкту виділяють режими товарів, транспортних засобів, валютних цінностей.

Як вже згадувалося, українське законодавство не визначає поняття митного режиму, але в ст. 69 МКУ вказується, що «товари та інші предмети пропускаються через митний кордон України в цілях:

- 1) вільного використання на митній території України та за її межами;
- 2) тимчасового ввозу на митну територію України або тимчасового вивозу за межі цієї території;
- 3) транзиту через територію України»²⁰².

При цьому товари пропускаються після виконання всіх митних процедур і в обсязі, що відповідає меті їх переміщення через митний кордон України.

Пропуск для вільного використання (ст. 70 МКУ) включає в себе ознаки таких режимів як: випуск для вільного обороту, експорт, реімпорт, реекспорт. Пропуск для вільного використання може застосовуватися лише за умови наявності законних підстав на ввіз або вивіз товарів з митної території України та виплати всіх встановлених мит та митних зборів. Товари можуть бути заявлені митниці в цілях вільного використання при переміщенні через митний кордон України, після пропуску з метою тимчасового ввозу або вивозу, на протязі строку зберігання під митним контролем.

²⁰¹ Ківалов С.В. Средства осуществления таможенной политики Украины. – Одесса, 1995. – С. 20.

²⁰² Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.

Ст. 71 МКУ регулює питання тимчасового вивозу та тимчасового ввозу. За загальним правилом товари та інші предмети можуть бути вивезені за межі митної території України або ввезені на цю територію під зобов'язання про зворотній ввіз (вивіз) на строк, що не перевищує один рік з моменту пропуску через митний кордон, але цей строк може бути подовжений Держмитслужбою, з урахуванням мети та умов використання цих товарів.

Ст. 72 МКУ передбачає пропуск товарів з метою транзиту через територію України. При транзиті товари переміщуються під митним контролем між двома митними органами України, без стягнення мит, податків, без застосування до товарів засобів митної та економічної політики. Через митну територію України пропускаються товари лише за умови представлення митному органу законних підстав для їх транзиту та сплати всіх необхідних митних платежів. При транзиті застосовуються засоби митного забезпечення, а також можливо застосування послуг митного супроводження, митного перевізника і т. д.

Закон України «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах»²⁰³ регулює види зовнішньоекономічної діяльності, пов'язані з переробкою товарів на території іншої держави. Це відповідає таким митним режимам, як: переробка на митній території, переробка під митним контролем та переробка поза митною територією. Характерним для таких видів діяльності є те, що товари ввозяться (вивозяться) з метою їх переробки; після переробки вони експортуються, після експорту товарів в обумовлений термін повертаються сплачені мита та митні збори. Переробка товарів відбувається під митним контролем і встановлюються певні строки вивозу перероблених товарів.

Для наступної групи митних режимів характерним є те, що товари та транспортні засоби, як правило, вважаються такими, що знаходяться за межами митної території України та звільняються від сплати мит та акцизів. До таких режимів відносяться: спеціальна (вільна) митна зона, вільний склад, митний склад, магазин безмитної торгівлі. Відповідно до ст. 5 МКУ на території України можуть створюватися спеціальні митні зони, статус і територія яких визна-

^Т Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах: Закон України від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 32. – Ст. 255.

чається Верховною Радою окремими законодавчими актами. Згідно з конвенцією Кіото від 18 травня 1973 р. вільна економічна (митна) зона визначається як частина території однієї держави, на якій ввезені товари розглядаються як товари, що знаходяться за межами митної території по відношенню до права імпорту та відповідних податків, та такі, що не підлягають звичайному митному контролю²⁰⁴.

Діяльності митних та митних ліцензійних складів присвячені ст. ст. 65–93 МКУ. На подібних складах товари знаходяться під митним контролем та встановлюється плата за надання послуг по зберіганню цих товарів.

Вже після прийняття Митного кодексу, наказом Держмитслужби України був введений такий режим, як магазин безмитної торгівлі. Зокрема, ч. 1 п. 1 Положення про магазин безмитної торгівлі визначає, що: «Магазин безмитної торгівлі – це митний режим, при якому товари знаходяться та реалізуються у роздріб під митним контролем на митній території України (в аеропортах, портах, відкритих для міжнародного сполучення, та інших зонах митного контролю, що визначаються Держмитслужбою) без справляння мита та інших податків (крім митних зборів)»²⁰⁵. Відкриття магазину безмитної торгівлі можливо лише після отримання ліцензії від Держмитслужби та отримання дозволу відповідного митного органу, на території діяльності якого розміщується магазин. Власником такого магазину можуть бути українські суб'єкти підприємницької діяльності, які мають статус юридичної особи. Товари та інші предмети, що надійшли до магазину безмитної торгівлі, знаходяться під митним контролем.

Існують ще два специфічні митні режими, такі як знищення товарів під митним контролем та відмова на користь держави. Товари, ввезені на митну територію України, розміщуються під такі режими в тих випадках, коли з причин економічного або іншого характеру продовження зовнішньоекономічної діяльності є недоцільним, наприклад, при збитковості або неможливості реалізації таких товарів

²⁰⁴ International Convention on the simplification and harmonisation of customs procedures. Concluded at Kyoto on 18 May 1973. «Treaty Series» Vol. 950. P. 269. Vol. 1212. 1981., annex C. 1., P. 336.

²⁰⁵ Про затвердження Тимчасового положення про порядок відкриття, функціонування та контролю за діяльністю магазинів безмитної торгівлі: наказ Державної митної служби України від 18 липня 1997 р. № 336.

на внутрішньому ринку. В таких випадках стягнення мита та митних зборів не відбувається, а розходи щодо знищення або передачі товарів несе їх власник.

До особливостей адміністративних процедур слід також віднести вимоги щодо реєстрації зовнішньоекономічних контрактів у Міністерстві економіки України та відділах зовнішньоекономічних зв'язків облдержадміністрацій, обліку у внутрішніх митницях і т. д.

Головним інструментом забезпечення захисної функції митної політики виступає дозвільна система контролю за експортом, імпортом та транзитом товарів через митний кордон України, яка базується на адміністративних заборонах щодо переміщення певних видів товарів через митний кордон без отримання спеціальних дозвільних документів уповноважених державних органів. Основою для застосування подібних заходів є норма ст. 51 МКУ, яка, зокрема, визначає, що: «ввіз в Україну, вивіз з України та транзит через її територію товарів та інших предметів окремих видів можуть бути заборонені або обмежені законодавством України»²⁰⁶.

Конкретний перелік товарів, заборонених або обмежених до пропуску через митний кордон України, визначається Верховною Радою і регулюється цілим рядом законодавчих актів, зокрема: МКУ (ст. 74), Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (ст. 20), Постановою Верховної Ради «Про право власності на окремі види майна»²⁰⁷ і т. д.

Цей перелік, зокрема, складають:

- зброя військових зразків всякого роду та боєприпаси до неї; і ІрІ наркотичні та психотропні речовини, а також пристрої для куріння опію та гашишу;

- [!] – сильнодіючі, отруйні, радіоактивні, вибухові речовини, інші предмети, що можуть завдати шкоди здоров'ю або загрожувати життю населення та тваринного світу, або призвести до руйнування на-

²⁰⁶ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16 – Ст. 203.

²⁰⁷ Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16 – Ст. 203; Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. І Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377; Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992 року № 2471-12.

вколишнього середовища, крім випадків, передбачених законодавством України;

- друковані матеріали, кліше, негативи, відзняті плівки, фотографічні знімки, кінострічки, відеозаписи, копії на носіях інформації для ЕОМ, рукописи, платівки та інші звукозаписи, малюнки та інші друковані й образотворчі матеріали, що містять пропаганду ідей насильства, війни, расизму, расової дискримінації та геноциду, а також спрямовані на підриг територіальної цілісності України, її незалежності, державного суверенітету, продукція порнографічного характеру;

- предмети, ввезення, вивезення або транзит яких заборонене відповідно до чинного законодавства України.

До вивозу з митної території України, крім названих предметів, заборонені:

- витвори мистецтва, культурні та історичні цінності та інші предмети, що складають значну художню, історичну, наукову та іншу культурну цінність;
- анульовані цінні папери.

А до транзиту через митну територію України:

- літальні апарати, їх частини, прилади та спорядження до них;
- станки і машини, призначені для виготовлення озброєння й боєприпасів усіх видів та літальних апаратів, запасні частини до них²⁰⁸.

Експорт, імпорт або транзит подібних товарів або підлягає ліцензуванню як специфічний вид підприємницької діяльності, або здійснюється лише за спеціальним дозволом відповідних міністерств та відомств. Зокрема, важливе місце в системі адміністративного контролю за експортом займає державний експортний контроль, який представляє собою комплекс дій, що здійснюють державні органи з метою забезпечення контролю за міжнародними передачами озброєння, військової і спеціальної техніки, окремих видів сировини, матеріалів, устаткування і технологій, що можуть бути використані для їх виготовлення, з метою гарантування національної безпеки і виконання Україною міжнародних зобов'язань з нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеження передач звичайних видів озброєння. Функції регулювання експорту, імпорту та транзиту таких видів товарів здійснюються відповідною урядовою

²⁰⁸ Додаток № 1 до наказу Державної митної служби України від 18 липня 1997 р. № 336.

комісією, а безпосередня видача дозволів на переміщення цих товарів через митний кордон України, згідно з Указом Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», покладена на Міністерство економіки України.

П. 2.1. Тимчасового положення про порядок пропуску товарів, майна, транспортних засобів та інших предметів через митний кордон України, зокрема, встановлює, що товари суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, за винятком товарів, ввезення яких в Україну та вивезення з України заборонено, або випадків повної чи часткової заборони на здійснення зовнішньоекономічних операцій, підлягають пропуску за умови подання дозволу уповноважених державних органів у випадках, якщо товар підлягає контролю цих органів. П. 2.1.4 цього положення визначено суб'єктний состав органів, уповноважених на видання дозвільних документів. Вони видаються:

- органами МВС України – на зброю, боєприпаси, вибухові, сильнодіючі та отруйні речовини;

- органами Міністерства зв'язку – на радіоелектронні засоби та високочастотні пристрої;

- зкладами Міністерства культури і мистецтв – на культурні цінності при їх вивезенні за кордон;

- зкладами Міністерства охорони здоров'я України – на ліки, медичні препарати та джерела іонізуючого випромінювання; комісією по новій медичній техніці Міністерства охорони здоров'я України – при вивезенні медичного інструментарію (крім приладів та апаратури), що виготовляються в Україні²⁰⁹.

Шляхом обмеження або заборони переміщення через митний кордон тих чи інших товарів відбувається: регулювання зовнішньоекономічної діяльності у відповідності з економічною політикою держави, її зобов'язаннями в рамках міжнародних договорів та угод, в тому числі таких, як ембарго на поставки зброї до «гарячих точок»; контроль за розповсюдженням ракетних та ядерних технологій, зброї масового знищення, боротьба з незаконним оборотом наркотиків.

Невід'ємною складовою засобів нетарифного регулювання зовнішньоекономічних відносин є технічні бар'єри, які являють собою

²⁰⁹ Тимчасове положення про порядок пропуску товарів, майна, транспортних засобів та інших предметів через митний кордон України: Наказ Державного митного комітету України від 30 грудня 1991 р. № 7.

спеціальні вимоги щодо товарів. Встановлення подібних технічних бар'єрів, як визначає Угода щодо технічних бар'єрів в торгівлі, підписана в рамках СОТ, здійснюється для гарантування якості імпортованих товарів або для захисту життя чи здоров'я людей, тварин чи рослин, навколишнього середовища, чи для запобігання дій, які вводять в оману^{2.0}. В цій угоді також підкреслюється, що жодна країна не може бути застережена від прийняття подібних технічних заходів на тому рівні, який ця країна вважає відповідним для забезпечення вищеназваних завдань. Технічні бар'єри представляють собою комплекс міжнародних, національних та регіональних технічних вимог та стандартів щодо технічної, екологічної безпеки товарів, санітарно-гігієнічних, ветеринарних норм, вимог щодо пакування та маркування товарів, систем та органів сертифікації та контролю за якістю товарів.

Національне законодавство, на жаль, не дає чіткої класифікації поняття технічних бар'єрів як елементів нетарифного регулювання. Але подібні поняття широко вживані в світовій практиці. Угода щодо технічних бар'єрів в торгівлі в Додатку 1 містить тлумачення цих термінів, зокрема, в рамках технічних бар'єрів окремо виділяють технічні вимоги та стандарти (санітарні та фітосанітарні вимоги винесено за рамки цієї угоди)^{2.1}.

Технічна вимога (Technical regulation) представляє собою документ, який встановлює характеристики продукту або визначає зв'язані з ним процеси та виробничі методи, включаючи відповідні адміністративні норми, застосування яких обов'язкове. Вони також можуть включати або визначати виключно вимоги щодо термінології, символів, пакування, маркування та етикеток, які застосовуються щодо продукту, пов'язаних з ним процесів та виробничих методів. Тобто, головними ознаками технічних вимог є їх імперативність, нормативність і забезпечення їх виконання примусовою силою держави. Звідси подібні технічні вимоги встановлюються компетентними органами державної влади і їх виконання забезпечується відповідними контрольними органами (лабораторіями, сертифікаційними, контрольними та експертними установами).

^{2.0} Див.: Agreement on Technical Barriers to Trade / The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. – Geneva, 1994.

^{2.1} Agreement on Technical Barriers to Trade / The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. – Geneva, 1994.

В якості інструменту нетарифного регулювання технічні обмеження можуть використовуватися в декількох формах. По-перше, це заборони або обмеження щодо імпорту товарів, які є небезпечними або шкідливими щодо навколишнього середовища, в тому числі в процесі їх утилізації. По-друге, це, згадувані нами, технічні обмеження щодо «пов'язаних з товаром процесів та виробничих методів», які включають вимоги щодо промислового устаткування, транспортних засобів або інших товарів, що можуть завдавати шкоди навколишньому середовищу в процесі їх експлуатації. І по-третє, це технічні вимоги щодо відповідної якості товарів які безпосередньо спрямовані на захист прав споживачів. Такі технічні вимоги покликані захищати споживача від можливих ризиків і шкоди при вживанні або використанні цих товарів. Вони включають різноманітні технічні правила та стандарти щодо відповідних груп товарів, які регламентують їх споживчі якості та безпеку, наприклад, вимоги щодо побутової електроніки, безпеки автотранспортних засобів, якості та неза- стосування шкідливих для здоров'я компонентів для харчових товарів і т. д. До цієї ж групи можна віднести більшість вимог щодо пакування, маркування та етикеток, надання необхідної інформації про товар, у тому числі про можливі ризики його вживання.

Особливості національних технічних вимог та стандартів широко та цілеспрямовано застосовуються державами в якості протекціоністських засобів для створення нетарифних бар'єрів для імпортованих товарів. «Подібний захід охоплює біля третини товарів світової торгівлі. Зустрічаються досить специфічні і своєрідні – наприклад, вимоги часткової участі національних виробників у виробництві товару, що імпортується. США зобов'язують іноземних постачальників автомобілів на американський ринок, зокрема японських, розширити використання комплектуючих частин американського виробництва, робочої сили та послуг в сфері реклами»²¹².

З іншого боку, стандарт (Опіїіігй), згідно з Угодою щодо технічних бар'єрів в торгівлі, представляє собою документ, який схвалено визнанням (компетентним) органом, що встановлює для звичайного та багаторазового використання правила, інструкції або характеристики для продукту, пов'язаних з ним процесів або виробничих ме-

²¹² Шишаев А. И. Регулирование международной торговли товарами. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1998. – С. 75.

тодів, застосування яких не є обов'язковим. Вони також можуть включати або визначати виключно вимоги щодо термінології, символів, пакування, маркування та етикеток, які застосовуються щодо продукту, пов'язаних з ним процесів або виробничих методів.

Таким чином, стандарт в цьому розумінні не є імперативним, і суб'єктом встановлення подібних стандартів можуть бути як державні так і недержавні та міжнародні організації. Для прикладу можна навести стандарти, розроблені Міжнародною організацією стандартизації (ISO), Міжнародною електротехнічною комісією (IEQ) і які є загальновизнаними в світі. Значна кількість міжнародних стандартів розроблена на основі відповідних стандартів Європейського Союзу. Головною метою застосування міжнародних стандартів є уніфікація національних та регіональних стандартів та технічних вимог, розробка єдиних вимог щодо технічних характеристик та якості товарів, видання рекомендацій відповідним національним органам. Все це в результаті веде до спрощення митних процедур та видатків на сертифікацію товарів, сприяє зростанню міжнародного товарообміну.

Необхідно зазначити, що на відміну від більшості інших нетарифних засобів регулювання, технічні бар'єри є засобом, який безпосередньо спрямований на захист інтересів споживача. Якщо взяти для прикладу такий засіб як кількісні обмеження, то вони, як ми вже згадували, обмежують доступ певного виду товару на внутрішній ринок, тим самим обмежуючи право споживача вільно обирати необхідний йому товар, а технічні вимоги обмежують доступ на внутрішній ринок лише товарів невідповідної якості або товарів, які можуть спричинити шкоду життю та здоров'ю людей, навколишньому середовищу і т. д. Тим самим технічні бар'єри, навпаки, стоять на захисті відповідних прав споживача.

Елементами застосування технічних бар'єрів, як правило, є адміністративні вимоги щодо сертифікації товарів та інших предметів, які ввозяться на митну територію України та проходження ними окрім загального митного контролю певних додаткових видів контролю, як то екологічний, санітарний, ветеринарний і т. д.

Оскільки технічні бар'єри є дуже чисельними, різними за характером, та стосуються цілого комплексу характеристик товару, то і встановлюються вони багатьма нормативними актами різних суб'єктів державної влади. Так, наприклад, головною нормативною основою застосування технічних бар'єрів ми можемо вважати ч. 1 ст. 18 Зако-

ну України «Про зовнішньоекономічну діяльність», яка встановлює, що «На територію України дозволяється імпорт лише тих товарів, які за своїми технічними, фармакологічними, санітарними, фітосанітарними, ветеринарними та екологічними характеристиками не порушують мінімальних умов відповідних стандартів та вимог, що діють на території України»²¹³. Конкретні технічні параметри та стандарти встановлюються відповідними відомчими актами галузевих міністерств та відомств. Виконання цих умов забезпечується вимогою наявності сертифікату відповідності товару, що імпортується. На жаль, згідно з українським законодавством, сертифікати, видані в іноземних країнах, приймаються лише у випадках, коли це передбачається відповідними міжнародно-правовими актами, а на практиці практично в усіх випадках вимагається наявність українського сертифікату, хоча в світовій практиці, наприклад, в рамках тієї ж СОТ визнаються міжнародні сертифікати ISO.

Закон України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції»²¹⁴ містить в собі аналогічні вимоги щодо сертифікації та контролю, крім того, в ст. 4 цього Закону ставляться інші вимоги, згідно з якими пропуск товарів відповідних груп Товарної номенклатури ЗЕД на митну територію України дозволяється лише за умови наявності на тарі (коробах, упаковках, розфасовках), а у випадках, визначених Кабінетом Міністрів України, безпосередньо на продукті, відомостей про назву продукту, масу (об'єм), склад, із зазначенням переліку використаних у процесі виготовлення інших продуктів харчування, харчових добавок (консервантів), барвників тощо, вмісту хімічних речовин або сполук, а також сертифіката походження таких продуктів. Окремо наводяться відомості про енергемісткість, дату граничного строку використання, побічні ефекти споживання або про їх відсутність, назву харчових добавок (консервантів) за їх наявності, місце виготовлення, найменування й адресу виробника таких продуктів та посилання на власника торгової марки за його наявності, а по віднесених до підакцизних товарів – відо-

^{2.3} Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 21 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

^{2.4} Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції: Закон України від 17 липня 1997 р. II Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 44. – Ст. 281.

мості зазначаються згідно із законами України. Зазначені відомості мають бути виконані українською мовою, за винятком торгової марки, логотипу компанії чи її назви або власної назви продукту, що можуть виконуватися іноземними мовами.

Подібні заходи, як зазначається в Законі «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», спрямовані на захист вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції. Але ч. 3 ст. 18 Закону про зовнішньоекономічну діяльність прямо передбачає, що технічні, фармакологічні, санітарні, фітосанітарні, ветеринарні та екологічні стандарти та вимоги, а також процедури їх застосування не можуть використовуватись з метою створення нетарифних бар'єрів для здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами цієї діяльності. Звісно, подібна постановка питання відповідає вимогам ГАТТ/СОТ, але необхідно розуміти, що більшість країн застосовує подібні бар'єри. Це зайвий раз вказує на певну ейфорію, якою перейнявся наш законодавець, приймаючи цей, та і не тільки цей закон на початку 90-х з приводу застосування принципів вільної торгівлі та вільної конкуренції на міжнародному ринку. Як виявилось насправді, Україну з її товарами ніхто на Заході не чекав, і українські товари відразу стали мішенню нетарифних обмежень, антидемпінгових та антисубсидійних заходів. Причому, умови для застосування подібних заходів створювалися саме урядами відповідних країн, які ставили українські товари у несприятливі умови. Для прикладу можна навести відмови урядів західних країн у наданні Україні статусу країни з перехідною економікою, що обумовлювало несправедливі і первісно негативні для українських товаровиробників процедури та результати антидемпінгових та антисубсидійних розслідувань²¹⁵.

Застосування ж з боку України таких ефективних інструментів захисту внутрішнього ринку та інтересів національних товаровиробників як антидемпінгові, антисубсидійні та спеціальні заходи було практично неможливо у зв'язку з відсутністю відповідної нормативної бази, яку було створено лише у грудні 1998 р. з прийняттям низки законодавчих актів. Закон України «Про застосування спеціальних

^{2,5} Див., напр.: Кормич Б. А. Канадський трибунал зовнішньої торгівлі. Структура, діяльність, повноваження / Юридична освіта і правова держава (до 150 річчя юридичного інституту ОДУ). Збірник наукових праць. – Одеса. ЦІ 1997. – С. 134–138.

заходів відносно імпорту в Україну»²¹⁶ мав на меті запровадження механізмів захисту інтересів національного товаровиробника та встановлення засад і порядку порушення та проведення спеціальних розслідувань фактів зростання імпорту в Україну з інших країн, митних союзів або економічних угруповань, що заподіює значну шкоду або загрожує заподіянням значної шкоди національному товаровиробнику, за результатами яких можуть застосовуватися спеціальні заходи. Серед спеціальних заходів, передбачених цим Законом: заходи нагляду або регіонального нагляду за імпортом в Україну (ст.15), обмеження строку дії дозволів на імпорт, які були видані відповідно до статті 15 цього Закону та запровадження режиму квотування імпорту в Україну, що є об'єктом спеціального розслідування, з визначенням обсягів квот та порядку їх розподілу (ст. 16).

Законом України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту»^{2,7} встановлюється механізм захисту від демпінгового імпорту, тобто імпорту товарів, експортна ціна яких в Україні є нижчою від порівнянної ціни на подібний товар у країні експорту в звичайних торговельних операціях. Серед цих засобів захисту: попередні та остаточні антидемпінгові мита, антидемпінгові квоти та ліцензії.

Закон України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту»²¹⁸ створює механізми захисту національних виробників від імпорту товарів, який здійснюється за фінансової або іншої підтримки державними органами інших країн; виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту, споживання подібного товару, в результаті чого суб'єкт господарсько-правових відносин країни експорту одержує пільги (прибутки). Законом передбачається застосування таких попередніх та остаточних заходів, як компенсаційні мита, квоти та ліцензії.

^{2.6} Про застосування спеціальних заходів відносно імпорту в Україну: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Урядовий Кур'єр. – 24 лютого 1999 р. – №35.

^{2.7} Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Голос України.– 26 лютого 1999 р. –№36.

^{2.8} Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України від 22 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12–13. – Ст. 80.

Механізми, запроваджені вище означеними нормативними актами, є ефективним та дійовим засобом реагування на дії інших країн та їх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які завдають шкоду українській економіці та її фізичним та юридичним особам – суб'єктам господарчої діяльності. Вище перелічені інструменти за характером застосування носять адміністративний характер, відповідні процесуальні дії щодо розслідувань подібних дій носять характер адміністративного розслідування, яке здійснюється компетентними органами виконавчої влади, а відповідні рішення носять характер індивідуальних нормативних актів.

Прийняття цілої низки нормативних актів, спрямованих на збільшення ефективності як тарифного, так і нетарифного регулювання, є позитивним кроком нашої держави у напрямі, з одного боку, подальшої інтеграції до світової економічної системи, а з іншого, підсилення механізмів захисту національних інтересів. Важливим є правильне розуміння головних цілей застосування цих механізмів захисту, оскільки в Україні нерідко поняття національних інтересів асоціюється лише з інтересами держави або інтересами національних товаровиробників, що в реальності трансформується у вузько кланові або галузеві інтереси, інтереси окремих суб'єктів господарчої діяльності. Національні інтереси включають інтереси суспільства в цілому, всього Українського народу, як виробників, так і споживачів продукції. Але, «не дивлячись на те, що як тарифні, так і нетарифні методи державного впливу на зовнішню торгівлю призводять до чистих втрат добробуту, вони широко використовуються практично всіма країнами світу. Це пояснюється, з одного боку, наявністю ефекту перерозподілу прибутків і, звідси, значних (та впливових) груп населення, для яких політика протекціонізму вигідна»²¹⁹. Але слід зважати, що позитивні наслідки протекціонізму як-то: стимулювання виробництва та збільшення зайнятості, захист молодих галузей виробництва, забезпечення економічної безпеки та обороноздатності країни мають досить обмежений в часі ефект. Зловживання протекціоністськими заходами може призвести до конфліктів з іншими державами, економічної ізоляції, падіння добробуту всередині країни.

Головним завданням митної політики України в рамках захисту

^{2,9} Миклашевская Н. А., Холопов А. В. Международная экономика. – М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, изд-во «Дело и Сервис», 1998. – С. 89.

національних інтересів, на нашу думку, повинно бути знаходження ефективного балансу між захистом національної безпеки, національної економіки як інструменту створення добробуту нації, забезпеченням державних доходів, забезпеченням кількості робочих місць, з одного боку, і правами споживачів щодо доступу до якісних імпортованих товарів за розумними цінами, з іншого. Адже, як ми вже відзначали, будь-який тарифний або нетарифний протекціоністський засіб, за винятком ряду технічних бар'єрів, тим чи іншим чином порушує права споживачів: підвищення вартості товарів на внутрішньому ринку, обмеження вільного доступу до цих товарів і т. д., що кінець-кінцем призводить до зниження добробуту споживачів.

На нашу думку, в деяких галузях виникла ситуація, коли в угоду вузько галузевим інтересам йде випуск продукції низької якості, яка не витримує конкуренції з закордонними аналогами і, у зв'язку з цим, постійно висувуються вимоги поставити все нові і нові бар'єри на її шляху в Україну. Як тут не згадати, наприклад, Закон «Про ставки акцизного збору та мита на деякі транспортні засоби та шини до них»²²⁰. В той же самий час в силу угод, діючих в рамках СНД, тарифні і нетарифні бар'єри щодо продукції низької якості з колишніх «братніх республік» набагато нижчі, ніж щодо більш якісної продукції західноєвропейського виробництва.

В цьому контексті не слід забувати, що згідно з ст. 3 Конституції саме утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави²²¹. Таким чином, інтересам споживачів, а саме, можливості купувати якісні товари за помірні ціни, повинна приділятися значна увага. Позитивними кроками в цьому напрямку виглядають ідеї, покладені в основу нових законодавчих актів з митних питань. Наприклад, Закон України «Про застосування спеціальних заходів відносно імпорту в Україну» в ст. 17 вже приділяє увагу такому фактору, як національні інтереси, встановлюючи, що: «Висновок з питання, чи потребують національні інтереси застосування спеціальних заходів, повинен ґрунтуватися на оцінці всіх інтересів, вклю-

²²⁰ Про ставки акцизного збору та мита на деякі транспортні засоби та шини до них: Закон України від 24 травня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 32. – Ст. 151.

²²¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

чаючи інтереси національного товаровиробника та споживачів, вплив імпорту, що є об'єктом спеціального розслідування, на зайнятість населення, інвестиції національного товаровиробника та споживачів, а також на міжнародні економічні інтереси України»²²². Тим самим відкривається можливість ефективного та цілеспрямованого захисту національних інтересів, забезпечення прав всіх зацікавлених сторін та відкривається шлях до застосування в українській практиці головної ідеї, покладеної в основу ГАТТ/СОТ, а саме, права держави захищати національних виробників не просто від конкуренції, як цього хотілося певним силам, а лише від недобросовісної та протиправної конкуренції, від дій іноземних держав та їх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності недружного характеру або таких, які завдають шкоди національним інтересам. Таким є шлях, яким йде весь цивілізований світ, і таким є шлях, яким потрібно йти Україні, якщо вона не бажає опинитися на узбіччі світової цивілізації.

3.3. Сучасні міжнародно-правові стандарти державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності

Оскільки митна політика держави має, передусім, зовнішньоекономічне спрямування, то держава, здійснюючи заходи щодо захисту своїх національних інтересів та національної безпеки в зовнішньоекономічній сфері, обов'язково зіштовхується з аналогічними заходами, що впроваджуються іншими державами. В силу існування конкуренції на світових ринках між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності різних держав, намагання держави забезпечити національні інтереси та свій економічний суверенітет подібні протиріччя на протязі історії розвитку людства часто переростали у міждержавні конфлікти, які могли носити економічний, політичний та навіть військовий характер. Процес формування транснаціональної економіки поставив перед світовою спільнотою вимоги щодо врегулювання міждержавних відносин в зовнішньоекономічній сфері за допомогою міжнародно-правових засобів, шляхом вироблення загальноприйня-

²²² Про застосування спеціальних заходів відносно імпорту в Україну: Закон України від 22 грудня 1998 р. II Урядовий кур'єр. – 24 лютого 1999 р. – №35.

тих стандартів і правил та встановлення ефективних механізмів погодження інтересів різних держав.

Процес міжнародно-правової регламентації митної сфери привів до формування міжнародного митного права, яке є частиною міжнародного публічного права і являє собою «особливу систему норм міжнародного права, що регулюють відносини, які виникають у ході співпраці держав і інших суб'єктів міжнародного права щодо митних та інших, пов'язаних з пересіченням митних кордонів держав, питань міжнародних економічних, торговельних, транспортних зв'язків та туризму»²²³. Дотримання цих норм, як і всіх норм міжнародного права, забезпечується самими державами, а також діяльністю ряду міжнародних організацій з митних та економічних питань. Розвиток регулювання міжнародних економічних відносин відбувається у відповідності з загальновизнаними цілями та принципами міжнародного права.

На думку Г. К. Борисова, головними завданнями міжнародного митного права, зміст яких випливає з цілей і принципів статуту ООН (таких, як розвиток дружніх відносин між націями на основі рівноправності та права на самовизначення народів, міжнародної співпраці у вирішенні глобальних міжнародних проблем, поваги до прав і свобод людини) та загальноприйнятих принципів міжнародного публічного права є:

- «забезпечення міжнародної економічної безпеки та неухильне дотримання невід'ємного права держав вибирати свою економічну митну систему;

- свобода міждержавного спілкування від свавілля та незаконних ембарго, бойкоту, торговельних, митних, кредитних та технологічних блоkad;

- забезпечення використання міжнародних відносин в цілях усунення експлуатації менш розвинутих в економічному відношенні країни більш розвинутих в економічному відношенні державами, недопущення політичного тиску, усунення неправомірних економічних відносин;

- сприяння перебудові міжнародних економічних відносин на засадах поваги до державного та економічного суверенітету, рівно-

²²³ Сандровский К. К. Международное таможенное право II Митна справа. – № 1. – 1999. – С. 78.

правності та взаємної вигоди, створення сприятливих умов для розвитку співпраці між державами в сфері митних зв'язків та взаємодопомоги»²²⁴.

Діяльність щодо створення міжнародних стандартів в митній галузі розпочалася ще в другій половині XIX ст., коли було створено Міжнародний союз для опублікування митних тарифів (Брюссель, 1890 р.), але найбільшого розвитку процес створення міжнародних організацій з митних питань набув вже після другої світової війни на фоні загальних інтеграційних процесів в світовій економіці. Так, в 1950 р. в Брюсселі було створено Раду митного співробітництва, яку в 1994 р. було реформовано у Всесвітню митну організацію, членом якої є і Україна. Переговорний процес в рамках підписаної в 1947 р. Генеральної угоди про тарифи та торгівлю (ТА ТТІГА ТТ) призвів до створення в 1994 р. на Уругвайському раунді ГАТТ Світової організації торгівлі (СОТІВТО).

В рамках Генеральної асамблеї ООН діє постійний орган** - Конференція Організації Об'єднаних Націй з торгівлі та розвитку – ЮНКТАД. В рамках своєї діяльності вона розглядає питання щодо лібералізації міжнародної торгівлі, митної співпраці, зокрема, питання скорочення та ліквідації нетарифних бар'єрів і т. д. В рамках цієї організації було розроблено та введено Загальну систему преференцій, зміст якої полягає в наданні промислово розвинутими країнами односторонніх поступок країнам, що розвиваються, для полегшення доступу товарів з останніх на їх внутрішній ринок. Подібна система розглядається як засіб допомоги країнам, що розвиваються.

Існує велика кількість регіональних митних та економічних організацій, таких як Північноамериканська угода з вільної торгівлі (НАФТА), членами якої є Канада, США та Мексика; асоціація MERCOSUR, яка об'єднує Аргентину, Бразилію, Парагвай та Уругвай; Асоціація країн Південно-Східної Азії (АСЕАН), яка об'єднує Малайзію, Індонезію, Філіппіни, Таїланд, Сінгапур та Бруней. Необхідно згадати і Співдружність Незалежних Держав, що була утворена після розпаду СРСР, членом якої є і Україна.

Особливою унікальною формою регіональної інтеграції, безумовно, є Європейський Союз (ЄС/ЕУ). Процес європейської інтеграції

²²⁴ Борисов К. Г. Международное таможенное право. – М., 1997. – С. 31–32.

почався з Європейського Об'єднання Вугілля та Сталі 1951. В 1957 р. було підписано Римський договір, яким було створено Європейський Економічний Союз, розбудова якого у відповідності з положеннями договору йшла майже до кінця 80-х рр. А в результаті підписання Маастрихтських угод 1991 р. Європейський Економічний Союз перетворився на Європейський Союз, що є конфедеративним утворенням²²⁵. Унікальність існуючого в рамках Європейського Союзу вільного ринку заключається в тому, що це є єдине регіональне економічне об'єднання, в рамках якого в повній мірі проведені в життя всі принципи вільної торгівлі, тобто: свобода руху товарів, свобода руху осіб, свобода руху послуг та свобода руху капіталів²²⁶. З огляду на геополітичне становище України ЄС є дуже важливим стратегічним партнером для нашої молоді держави, крім того, не один раз наголошувалося про наміри України в майбутньому приєднатися до процесів європейської інтеграції.

Велике значення для сучасної світової торгівлі та проведення митної діяльності має так звана система конвенційного регулювання, яка включає в себе міжнародні конвенції з митних питань, спрямовані на створення міжнародних стандартів в галузі спрощування, гармонізації митних процедур, запровадження міжнародної гармонізованої системи опису та кодування товарів, окремих питань міжнародних транскордонних економічних, торговельних, транспортних зв'язків та туризму. Серед найважливіших міжнародно-правових актів у цій сфері слід назвати такі як Міжнародна конвенція щодо спрощування та гармонізації митних процедур від 18 травня 1973 р. (Конвенція Кіото)²²⁷, Універсальна Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу в попередженні, розслідуванні та покаранні за митні правопорушення від 9 червня 1977 р. (Конвенція

²²⁵ Див. напр. Арах М. Европейский Союз: виденье политического объединения: пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998. – С. 327–350; Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. – Харьков, 1998. – С. 12–28.

²²⁶ Див., напр.: Топорнин Б. Н. Европейское право. – М.: Юристъ. – 1998. – С. 64–83; Хоер В. Как делать бизнес в Европе. – М.: Прогресс, 1992. – С. 12–17.

²²⁷ International Convention on the simplification and harmonisation of customs procedures. Concluded at Kyoto on 18 May 1973. «Treaty Series» Vol. 950. P. 269. Vol. 1212. 1981., annex C. || P. 336.

Найробі)²²⁸; Міжнародна конвенція про гармонізовану систему опису та кодування товарів (ГС) від 14 червня 1983 р. (Брюссель)²²⁹ та ряд інших. Взагалі систему джерел міжнародного митного права складають вже згадані міжнародно-правові договори, міжнародно-правові звичаї, прецеденти міжнародних відносин, діюча практика у сфері міжнародних митних відносин та нормативні акти і рішення міжнародних організацій з митних питань та питань міждержавних економічних відносин. Міжнародно-правові акти можуть носити рекомендаційний характер, існуючи у вигляді міжнародно-правових стандартів, що є основою для реформування національного законодавства, наприклад, Конвенція Кіото 1973 р. Можуть вимагати невідступного виконання як, наприклад, Брюссельська конвенція щодо Гармонізованої системи.

Економічна регламентація світового ринку виражає певну економічну доктрину та політичні принципи, які базуються на ідеях демократії, вільного ринку та лібералізму зовнішньої торгівлі. Найбільшою універсальною міжнародною організацією з митних та зовнішньоекономічних питань є Світова організація торгівлі СОТ, яка є правонаступником Генеральної Угоди з Тарифів і Торгівлі 1947 р. Створення СОТ стало результатом переговорного процесу в рамках багатосторонніх переговорів (rounds), які повинні були відбуватися, згідно з положеннями ГАТТ, кожні три роки. Найзначнішими з них були Кеннеді раунд 1963–1967, Токійський раунд 1973–1979, та Уругвайський раунд 1986–1994, на якому і було підписано угоду щодо створення СОТ.

В основі ГАТТ/СОТ лежить ряд фундаментальних принципів, які є загальновизнаними щодо митного регулювання міжнародного товарообміну. Серед таких принципів:

Ст. I ГАТТ²³⁰ встановлює принцип застосування режиму найбільшого сприяння, зміст якого полягає в тому, що по відношенню

²²⁸ International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of customs offences (with annexes). Concluded at Nairobi on 9 June 1977, UNTS. – Vol. 1226. – 1981. – P. 143.

²²⁹ Гармонизованная система описания и кодирования товаров, обращающихся в международной торговле. – М., 1990.

²³⁰ General Agreement on Tariffs and Trade. Text of the General Agreement. / The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations – Geneva, 1994.

до мит та митних зборів всякого роду, що накладаються на ввіз та вивіз, або в зв'язку з ними, або на переказ за кордон платежів за імпортом або експорт, а також по відношенню до метода стягнення таких мит та зборів і по відношенню до всіх правил регулювання та формальностей у зв'язку з ввозом та вивозом (а також по відношенню до національного режиму) будь-яка перевага, сприяння, привілей або імунітет, що надаються будь-якою з договірних сторін по відношенню до будь-якого товару, що походить з будь-якої іншої країни або призначається для будь-якої іншої країни, повинні негайно та безумовно надаватися подібному ж товару, що походить з території всіх інших договірних сторін, або призначений для території всіх інших договірних сторін.

Застосування режиму найбільшого сприяння має ряд винятків, передбачених ГАТТ (зокрема, Параграфами 2, 3, 4 Статті I, Статтями II, XVI та ін.). До таких винятків відносяться: прикордонна торгівля, митні союзи, преференції країнам, що розвиваються; різного роду надзвичайні обставини (війна, міжнародна напруженість, завдання великих збитків національній промисловості, негативний платіжний баланс країни, порушення третіми країнами принципу не- дискримінації, що дозволяє вдаватися до адекватних заходів і т. д.)

Ст. III ГАТТ передбачає застосування сторонами-учасницями щодо товарів, імпортованих від іншої сторони-учасниці, національного режиму, тобто режиму не менш сприятливого, ніж режим, наданий аналогічним товарам національного походження по відношенню до всіх законів, правил та вимог, що відносяться до внутрішнього продажу, пропозиціям до продажу, розподілу та використанню. Метою застосування цього принципу є недопущення використання внутрішніх податкових механізмів, різного роду технічних правил, вимог щодо використання товарів або сировини національного походження в якості штучних перешкод для вільної конкуренції з товарами з інших країн для захисту внутрішнього виробництва. При застосуванні цього принципу існує багато застережень (наприклад, завдання імпортом шкоди національному виробництву, поставки на замовлення органів державної влади та місцевого самоврядування і т. д.).

За загальним правилом жодна з договірних сторін не повинна встановлювати або зберігати щодо експорту з території іншої договірної сторони або імпорту до неї ніяких заборон або обмежень, будь то у формі квот, імпортерських або експортерських ліцензій або інших заходів,

окрім мит, податків або інших зборів. Але це правило також має численні винятки, передбачені ГАТТ.

Крім того, ГАТТ визначає поняття демпінгу, що міститься в тому, що товари однієї країни надходять на ринок іншої країни за ціною, нижчою за нормальну ціну подібних товарів. Демпінг засуджується, і в разі, якщо він спричинює або загрожує спричинити матеріальну шкоду національній промисловості або затримує темпи її розвитку, передбачається застосування антидемпінгових та компенсаційних мит. Передбачається встановлення нових рівнів тарифів лише після проведення переговорів з зацікавленими сторонами, проведення переговорів щодо взаємного зменшення митних тарифів, допускається існування регіональних угод – митних союзів та зон вільної торгівлі, які порушують за певних умов (відсутності перешкод для торгівлі з територією, включеною до подібних утворень з боку третіх країн) режим найбільшого сприяння. В рамках СОТ розробляються критерії у відповідності до яких повинно здійснюватися національне тарифне регулювання.

Систему угод СОТ складають: вже згадувана Генеральна угода з Тарифів і Торгівлі 1994 р. (General Agreement on Tariffs and trade 1994), яку було створено на базі ГАТТ 1948 р. Угода щодо утворення СОТ з доповненнями (Agreement establishing WTO and annexes) та комплекс Багатосторонніх Торговельних Угод (Multilateral Trade Agreement, у), до складу яких входять угоди щодо окремих видів товарів (наприклад, текстилю, сільськогосподарської продукції, Генеральна Угода щодо Торгівлі Послугами (General Agreement on Trade in Services) і т. д.).

Серед головних завдань діяльності СОТ:

- обслуговування і реалізація багатосторонніх торгових угод й угод з обмеженим колом учасників, які разом і утворюють СОТ;
- дія в якості форуму для проведення міжнародних торгових переговорів;
- сприяння врегулюванню торгових суперечок, контроль національної торговельної політики країн-членів;

співробітництво з іншими міжнародними установами, які приймають участь у формуванні глобальної економічної політики²³¹.

²³¹ Ващенко В. В. Система ГАТТ/СОТ та її основні принципи II Митна справа. – 1999. – № 3. – С. 7.

СОТ має свої керівні органи, це: Конференція на рівні міністрів (висший керівний орган), Генеральна рада, Рада по торгівлі товарами, Рада по торгівлі послугами, Рада з торговельних питань прав інтелектуальної власності, спеціальних органів, що складають механізм врегулювання спорів між сторонами-учасниками (Dispute Settlement Under WTO).

Механізм врегулювання спорів є дуже складним. Першою стадією є переговорний процес між зацікавленими сторонами, у випадку неможливості прийняття рішення створюються групи експертів щодо вирішення. Цей механізм передбачає застосування методів примусу²³².

Розглядаючи систему ГАТТ/СОТ, дослідники пояснюють її велику успішність, що її правила не є жорсткими, та й сама інституція англосаксонського типу є доказом великого прагматизму²³³. Характерною ознакою цієї угоди є її гнучкість, намагання вирішувати всі спірні питання шляхом переговорів, можливість застосування великої кількості застережень задля забезпечення національних інтересів держав-учасниць та інтересів їх національних виробників. Наприклад, ми можемо назвати застереження щодо захисту внутрішнього публічного порядку, національної безпеки, запобігання великим збиткам і загальне застереження щодо «виняткових обставин».

Можливо саме така структура і допомогла цій організації вийти на перше місце у встановленні «правил гри» на світових ринках.

Згадані тут міжнародно-правові акти повинні нами розглядатися не лише в ракурсі міжнародного права. По-перше, до значного їх числа Україна вже приєдналася і, відповідно, вони після ратифікації є частиною національного законодавства. По-друге, деякі з цих актів, наприклад угоди в рамках ГАТТ/СОТ, повинні виступати в якості міжнародно-правових стандартів, які повинні братися за основу при розробці національної митної політики та національного законодавства.

Наприклад, можливість приєднання нашої держави до СОТ створила б великі можливості щодо реалізації експортного потенціалу України, що надало б Україні значні переваги на світовому ринку. Серед

²³² Див., напр.: Folsom R., Gordon M., Spanogle Jr. J. International Trade and Investment. – St. Paul. – Minnesota, 1996. – P. 79–90.

²³³ Див.: Тускоз Ж. Міжнародне право I Пер. з французької. – К.: Арт-Ек, 1998. – С. 220.

подібних переваг: застосування до українських товарів режиму найбільшого сприяння, національного режиму та зменшення тарифних і нетарифних обмежень, врегулювання протиріч в сфері зовнішньоторговельних відносин з використанням специфічних механізмів та правил ГАТТ/СОТ, обмеження застосування антидемпінгових та компенсаційних механізмів щодо українських товарів іншими країнами, шляхом застосування правил оцінки товарів відповідно до ст. VII ГАТТ; право на застосування передбачених в рамках ГАТТ/СОТ застережень (тимчасового обмеження імпорту, підвищення митних тарифів) у випадках негативного платіжного балансу або задля уникнення завдання великої шкоди національним виробникам без ризику викликати прийняття іншими країнами заходів у відповідь, забезпечення передбачуваного доступу українських товарів до ринків інших країн.

Приєднання до СОТ стало б каталізатором структурної перебудови національної економіки України, крім того, наша держава мала б право застосовувати певні заходи щодо захисту внутрішнього ринку на протязі перехідного періоду, що передбачений при приєднанні до СОТ.

Але якщо Україна бажає приєднатися до СОТ, то необхідно зважати, що однією з умов вступу до цієї організації є, вже на першому етапі приєднання, (тобто на етапі подання заявки), необхідність привести національні механізми регулювання зовнішньоекономічних відносин у відповідність до вимог ГАТТ/СОТ. Також передбачене проведення переговорного процесу зі всіма зацікавленими членами СОТ щодо митної та зовнішньоторговельної політики, яку проводить Україна, після чого заявка розглядається Генеральною радою СОТ.

Таким чином, ще не підписаний та не ратифікований міжнародно-правовий акт вже певним чином регламентуватиме митну політику держави та її діяльність в митній сфері. Ось чому ми ведемо мову саме про міжнародно-правові стандарти, такі собі «загальновизнані правила гри».

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження теоретичних і практичних аспектів митної політики України та державно-правового механізму її формування і реалізації засвідчили, передусім, важливу роль, яку відіграє митна політика серед інших напрямків державної політики на сучасному етапі. Саме цей вид державної діяльності являє собою впливовий важіль захисту національних інтересів, зокрема, в економічній сфері. Маючи великий арсенал засобів економічного та неекономічного характеру, митна політика є, майже за Аристотелем, певним способом досягнення цілей держави. Змістовний аспект митної політики, як і державної політики в цілому, визначається її організаційним та регулятивно-контрольним спрямуванням.

Митна політика реалізується в процесі діяльності як органів державної влади (зокрема митних органів), так і недержавних інституцій. Згідно з традиційними підходами митна політика виступає, передусім, складовою зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності держави, тобто входить до системи зовнішніх функцій держави, але це є дуже вузьким сприйняттям цього явища. На сьогоднішній день значення митної діяльності держави значно розширилось, навіть важко перелічити ті сфери суспільного і державного життя, на які мають вплив результати цієї діяльності: це і економіка, і внутрішня та зовнішня політика, екологія, соціальна сфера, військова безпека і т. д. Взагалі, розглядаючи проблему просторового буття держави необхідно відмітити, що воно виходить за рамки державних кордонів. Якщо іде мова про геополітичні інтереси, про сфери впливу і т. д., то ці аспекти діяльності державного апарату виходять далеко за межі території окремої держави. Так само як і абсолютно неможливо чітко обмежувати якісь сфери державної діяльності суто внутрішньою або зовнішньою спрямованістю. Тому інституціональний механізм формування митної політики включає не лише внутрішньо державні, а й міжнародні інституції.

В нашому розумінні, митна політика – це складова внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів в сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки і економічного суверенітету держави.

Аналіз вітчизняного законодавства та міжнародно-правових актів свідчить, що сутність митної політики визначається впливом об'єктів

них та суб'єктивних факторів, які обумовлюють відповідну стратегію державного розвитку. Засоби фіскальної, регулятивної, захисної функцій митної політики закріплюються відповідними нормами законодавства, носять обов'язковий характер та забезпечуються примусовою силою держави.

А от митна справа являє собою один із засобів реалізації цієї політики та окремих її функцій. Митна справа включає в себе конкретні механізми впливу держави на суспільні відносини в митній сфері, а також систему органів державної влади та їх структурні підрозділи, що займаються впровадженням цих механізмів. Митна справа формалізується у відповідних нормативних актах з митних питань.

Автором було доведено, що існуючий в нашому законодавстві термін «митна справа» є недостатнім для того, щоб охопити всі завдання, які вирішуються державою в процесі митної діяльності. Якщо розглядати митну справу як діяльність щодо здійснення митної політики, то у визначенні не встановлено суб'єкта цієї діяльності – держави та її органів. Тож, на нашу думку, є очевидним необхідність наведення дещо іншого визначення митної справи, яке має чітко визначати характер та суб'єктів цього явища, а саме:

Митна справа або митна діяльність – це діяльність держави та її компетентних органів щодо встановлення тарифних та нетарифних обмежень стосовно переміщення товарів через митний кордон та контроль за їх виконанням з метою проведення в життя державної митної політики.

На наш погляд, введені автором в науковий обіг поняття дефініцій «митна політика» та «митна справа» повніше розкривають зміст відповідних явищ і тому є більш прийнятними ніж ті, що існують в діючих законодавчих актах з митних питань, що ставить в порядок денний питання про вдосконалення останніх.

Розглядаючи співвідношення митної політики та митної справи, ми доходимо висновку, що воно базується на схемі «загальне» і «спеціальне». В рамках такої схеми за митною політикою визнається роль визначення стратегічного спрямування діяльності, а от за митною справою закріплюються функції конкретної системи реалізації цих стратегічних цілей. В такому разі перша, тобто митна політика, змінюється у відповідності до реформування державного курсу; а друга – митна справа, вдосконалюється у відповідності до потреб підвищення ефективності діяльності системи.

Визначаючи місце митної політики в системі діяльності держави по виконанню своїх функцій відмічається, що на сучасному етапі виникає необхідність розглядати в комплексі предмет і зміст діяльності держави та засоби і способи, що її забезпечують. Це означає перехід від використання поняття функція держави до такого поняття, як державна політика, оскільки поняття функції держави розкриває лише одну з складових державної політики.

Політика представляє собою організаційну та регулятивно-контрольну сфери суспільства, основні в системі інших сфер та такі, що охоплюють відносини та діяльність суб'єктів та об'єктів. Державна політика визначає зміст державної діяльності, способи її організації. Саме політика передбачає урахування та пов'язання інтересів держави з інтересами інших держав, соціальних груп та індивідів, та головне – визначення конкретного змісту та форм діяльності держави в тій чи іншій сфері.

Такі міркування, по-перше, дають нам змогу визначити роль і місце митної політики у здійсненні державою своїх функцій, а по-друге, дають нам можливість аргументовано довести, що необхідність проведення власної митної політики може розглядатися в якості окремого завдання або функції будь-якої суверенної держави.

Аналізуючи змістовний бік митної політики ми приходимо до висновку, що в процесі її формування і проведення головною парадигмою повинні виступати поняття національних інтересів та національної безпеки, які в даному випадку є основною категорією, за якою можливе визначення ефективності та актуальності державного впливу на сферу зовнішньоекономічних відносин.

Категорія «національні інтереси», звісно, є досить широкою і значною мірою носить характер «можливого», але основні засади національних інтересів та національної безпеки ми можемо знайти в ряді нормативно правових актів: Конституції України, Концепції національної безпеки України та деяких інших.

В процесі дослідження доведено, що головною загальною функцією митної політики, як і державної політики взагалі, є забезпечення та захист національних інтересів держави в сфері правових відносин, що виникають щодо переміщення через митний кордон України товарів та транспортних засобів. Окремі функції митної політики є похідними від цієї загальної.

Таким чином, митна політика виступає різновидом державної

політики, а 11 головним функціональним завданням є забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки України в політичній, економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Митна політика базується на певних концептуальних засадах (базових національних інтересах та відповідних аспектах державної політики національної безпеки) і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах державної діяльності, як внутрішніх, так і зовнішніх, відповідно до чинного законодавства та міжнародно-правових актів та звичаїв. В основному, засоби реалізації митної політики є задіяними при переміщенні фізичними та юридичними особами товарів та транспортних засобів через митний кордон України.

Митна політика підпадає під вплив тих самих соціальних та політичних законів, що і державна політика взагалі. На конкретний зміст митної політики держави впливають певні об'єктивні фактори, серед яких слід визначити економічні: це і загальний стан економіки країни, і особливості її економічної системи, особливості розвитку окремих галузей економіки, існуючі зовнішні економічні зв'язки, та взагалі стан світових економічних відносин. Далі ідуть ідеологічні та політичні фактори, наприклад: програми уряду щодо захисту внутрішнього ринку та окремих його сфер, екологічної безпеки країни, охорони моралі та духовності. І, нарешті, дуже велику роль грають міжнародні фактори, такі як: членство держави у різноманітних міжнародних організаціях, наявність двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод, участь держави у митних та економічних союзах, підтримка певних міжнародно-правових та економічних санкцій, політика уряду щодо надання преференцій окремим державам та ін.

Діалектична природа митної політики обумовлює наявність крім перманентних засад, тобто національних інтересів і національної безпеки взагалі, певних динамічних 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. Такі принципи ми можемо знайти в законодавчих актах з митних питань та певних програмних документах: посланнях Президента, програмах діяльності Кабінету Міністрів, інших концептуальних документах, програмах діяльності політичних партій і рухів і т. д.

Конкретні завдання, які вирішуються державою в процесі прове-

дення митної політики, обумовлюють відповідні її, політики, функції. До основних функцій митної політики слід віднести такі:

- фіскальна, зміст якої полягає в наповненні державного бюджету за рахунок стягнення мит, податку на додану вартість, акцизного збору з товарів та інших предметів при переміщенні через митний кордон;

- регулятивна, яка передбачає вплив з боку держави та її компетентних органів на зовнішньоекономічні відносини за допомогою засобів економічного та неекономічного (адміністративного) характеру з метою регулювання останніх в цілях забезпечення національних інтересів та інтересів національних товаровиробників і створення сприятливих для них умов, забезпечення виконання державної політики в сфері економіки, виконання міжнародно-правових зобов'язань держави;

- захисна – спрямована на захист держави від зовнішніх загроз, що в широкому розумінні включає: захист національної безпеки держави, підтримання миру та міжнародної безпеки, суспільного порядку, моральності, захист внутрішнього ринку, забезпечення екологічної безпеки, захист інтересів споживачів, створення умов для підтримання законності щодо порядку переміщення через митний кордон України товарів та транспортних засобів, ефективної боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил, сприяння боротьбі з міжнародним тероризмом, злочинністю, т. д.

Основними історичними формами митної політики є політика державного протекціонізму та політика вільної торгівлі (лібералізація).

У відповідності до своїх цілей, функцій та принципів митна політика реалізується у специфічних формах та за допомогою специфічних методів. Оскільки митна політика, з одного боку, має всі ознаки політики взагалі, а, з іншого, в силу свого державно-правового характеру проводиться за допомогою механізмів державного управління, то вона комплексно поєднує в собі і відповідні, характерні для кожного з цих явищ, форми та методи, які також було проаналізовано нами в цій роботі.

Особливе місце, найбільш цікаве для нас в контексті цього дослідження, являє реалізація митної політики у формі правових норм, оскільки метод нормативно-правового регулювання виступає одним з найефективніших засобів державного управлінського впливу на суспільні відносини. В політичному контексті право виступає в якості результату погодження суспільних інтересів індивідів та соціальних

груп за допомогою механізму державної влади і представляє собою найважливішу соціальну цінність суспільства. Іншими словами, право в політичному процесі гратиме роль засобу формального закріплення на державному рівні певних політичних завдань та рішень.

Розглядаючи процес становлення і формування митного права, ми приділяємо увагу, насамперед, динаміці цього процесу, коли за десять років митне право з підгалузі адміністративного права перетворилося на самостійну комплексну галузь. В цьому процесі ми вбачаємо, в першу чергу, волю законодавця, який форсував формування галузі митного права, виходячи з того суспільного значення, якого набули зовнішньоекономічні відносини в 90-ті рр. в силу політичних та економічних перетворень у нашій державі. Причому, саме прийняття перших законодавчих актів в цій сфері послугувало основою для виникнення принципово нового для тогочасного суспільства типу суспільних відносин в сфері зовнішньоекономічних контактів.

Аналізуючи поняття митного права та нормативно-правової форми реалізації митної політики, ми доходимо висновку, що вони співвідносяться як частина і ціле, оскільки правова форма митної політики виходить далеко за межі митного законодавства і включає в себе правові норми багатьох галузей як національного так і міжнародного законодавства.

Значне місце в роботі відведено аналізу інституціонального механізму митної політики. Нами підкреслюється, що коло суб'єктів митної політики є набагато ширшим за коло державних органів, до функцій яких входить формування та реалізація цієї політики, що обумовлюється комплексним характером такого явища, як митна політика, для якої властиві багатогранність форм та здатність до проникнення в будь-які сфери суспільного життя.

Починаючи з Аристотеля політика розглядається в більшій мірі не як наука, а як мистецтво управління. А мистецтво безпосередньо пов'язане з конкретним індивідом, його індивідуальними рисами та якостями. Прояву політики в матеріальному світі в якості конкретних рішень, дій передують її існування в ідеальній формі – формі розумової діяльності, ідей, поглядів, уявлень. Таким чином, радник на громадських засадах Президента або прем'єр-міністра, який має можливість впливати на формування позиції та поглядів відповідної посадової особи, може мати набагато більший вплив на прийняття певних рішень, ніж ті органи, на які офіційно покладені відповідні за-

вдання. Так само значну, але дуже часто неформалізовану і не помітну роль в прийнятті політичних рішень, мають політичні лобі, партії, рухи і т. д.

Але характерною рисою митної політики, що полягає в її суспільно-державному характері, є те, що вона виступає складовою саме державної політики, її виникнення базується на такому явищі, як державний суверенітет. Головним суб'єктом митної політики виступає держава в цілому. Інституціональний механізм державної політики реалізується, в першу чергу, в організаційній структурі компетентних органів державного управління. Інституціональний механізм державної митної політики являє собою особливе державно-правове явище, обумовлене державною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом цієї політики.

В процесі формування і проведення митної політики, в залежності від характеру завдань, їх виконання входить до компетенції державних органів різного рівня, які відносяться до різних гілок влади, мають різні сфери діяльності та обсяг владних повноважень. Але враховуючи той факт, що митна політика як суспільне явище носить комплексний характер, включає внутрішньо та зовнішньо політичні, економічні, військові та ряд інших елементів і звідси вимагає комплексного підходу, ми повинні розглядати діяльність державних органів, спрямовану на виконання конкретних завдань в цій сфері, в рамках єдиного інституціонального механізму, який об'єднується єдиною метою захисту національних інтересів та національної безпеки у зовнішньоекономічній сфері.

Основні цілі, які переслідує держава як суб'єкт митної політики та головні принципи її проведення повинні розкриватися в інститу- ціональній (організаційній) структурі певного управлінського механізму, на який покладені відповідні функції. Характерною ознакою організації системи державного управління є її побудова на правових засадах, її врегулювання за допомогою правових норм. Саме цю, формально визначену структуру механізму державної митної політики України, ми і здатні встановити шляхом аналізу правових актів національного законодавства.

На основі аналізу національного законодавства нами було визначено роль і місце в цьому механізмі таких органів державної влади, як Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів, Національний Банк, Міністерство економіки, Державна митна служба, Рада

національної безпеки та інші відомства, хоча необхідно відмітити, що детальний аналіз функцій кожного з цих органів вартий бути предметом окремого дослідження.

Більше уваги ми зосередили на системі митних органів України, на які покладено завдання безпосереднього здійснення митної справи та проведення в життя митної політики. Функціонування системи митних органів базується на розподілі ролей, відносин, впровадженні принципів, організації процесів, врегульованих юридичними нормами, в яких, в свою чергу, формально закріплені конкретні політичні та управлінські рішення.

У відповідності з цим, одним з завдань митної політики є здійснення певного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування механізму досягнення цілей держави в митній сфері.

Нами також було проаналізовано комплекс засобів проведення в життя митної політики, які складає визначений законодавством набір певних інструментів економічного та адміністративного регулювання (стимулювання або обмеження) імпорту та експорту. Принципова різниця між економічними та адміністративними засобами полягає у властивому специфічному способі впливу на суспільні відносини в сфері зовнішньої торгівлі: відповідно опосередковано через ринкові відносини або безпосередньо шляхом встановлення обмежень та заборон адміністративного характеру.

Зокрема зазначено, що фіскальна функція митної політики реалізується, і це природно, тарифними (економічними) засобами – мита та митні збори; охоронна – переважно нетарифними (адміністративними), а от регулятивна поєднує в собі обидва види засобів. Причому, один і той же засіб впливу на суспільні відносини в митній сфері може виконувати одразу декілька функцій, наприклад, стягнення мита одночасно виконує фіскальну і регулятивну функції, ліцензування взагалі може поєднувати всі три. Необхідно зважати, що кінцеві цілі фіскальної функції – поповнення державного бюджету та захисної – захист суспільного порядку, моральності, внутрішнього ринку, забезпечення екологічної безпеки, підтримання законності щодо порядку переміщення через митний кордон України товарів та транспортних засобів і т. д., всі вони є, так би мовити, перманентною частиною національних інтересів держави. З іншого боку, регулятивній функції в більшій частині притаманний динамізм, оскільки її завдан-

ням є адекватне і своєчасне реагування на зміни об'єктивних факторів оточуючого середовища.

Нами було проаналізовано зміст окремих засобів тарифного та нетарифного регулювання на основі національних та міжнародних правових актів, зокрема, документів ГАТТ/СОТ. Цей аналіз свідчить, що найбільш поширеними в світі є тарифні засоби, тобто мита. Митно-тарифне регулювання як засіб економічного характеру здійснює свій регулюючий вплив опосередковано: через механізм ціноутворення. Сплата мита, по-перше, підвищує ціну на імпортований товар і знижує його конкурентоспроможність відносно аналогічних товарів національного походження, по-друге, забезпечує надходження до державного бюджету. Це забезпечує державі додаткові прибутки, ставить національних виробників у більш сприятливі умови, підвищує їх рентабельність і, тим самим, позитивно впливає на процес розвитку національної економіки.

Але в цій системі необхідно виділяти три різні групи інтересів: інтереси держави, інтереси національних виробників та інтереси споживачів; і якщо держава та національні виробники виграють від запровадження митних тарифів на готову продукцію, то споживачі можуть потерпати від підвищення цін на внутрішньому ринку. Така ситуація зайвий раз підкреслює необхідність комплексного підходу до запровадження тих чи інших заходів і підкреслює важливість митної політики, як інструменту узгодження інтересів.

Також визначається, що найбільшу ефективність та оперативність мають нетарифні засоби регулювання, що обумовлюється їх адміністративним, імперативним характером, безпосередністю впливу на відповідні суспільні відносини і здатністю повністю припинити переміщення через митний кордон тих чи інших товарів. Це пояснює, чому ці засоби нерідко вживаються для термінового впливу з метою попередити негативні наслідки тих чи інших дій суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. З іншого боку, до недоліків нетарифних засобів слід віднести їх «неринковий» характер, що є причиною засудження широкого вживання подібних засобів з боку СОТ. Крім того, захищаючи інтереси держави та національних виробників такі нетарифні засоби, як кількісні обмеження (квотування, контингентування, ліцензування) порушують права споживачів, оскільки вони обмежують конкуренцію та обмежують право вибору товару з боку споживача. З іншого боку, такі нетарифні засоби, як різного роду технічні вимо-

ги та стандарти, навпаки, захищають права споживачів, закриваючи доступ на внутрішній ринок товарів низької якості та шкідливих для життя і здоров'я.

Нами було також проведено аналіз основних міжнародних нормативних актів та досвіду окремих країн в галузі регулювання зовнішньоекономічних відносин. Зокрема, підкреслюється важливість для України тих міжнародних правових актів та організацій, до яких наша держава лише має намір приєднатися – СОТ, Європейський Союз. Підкреслюючи, що за актами цих організацій визнано статус міжнародно-правових стандартів в цій галузі, ми проголошуємо, що Україні, якщо вона бажає інтегруватися до загальносвітових економічних та політичних процесів, необхідно узгоджувати свою митну та зовнішньоекономічну політику з цими загальновизнаними світовими стандартами.

Погляди автора з деяких конкретних питань цієї теми були викладені в ряді наукових публікацій²³⁴.

²³⁴ Див.: Кормич Б. А. Канадський трибунал зовнішньої торгівлі. Структура, діяльність, повноваження / Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ). Збірник наукових праць. Міністерство освіти України. – Одеса, 1997. – С. 134–138.

Кормич Б. А. Формування митної політики як умова ефективної боротьби з контрабандою / Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення. Уряд України. – Том 10. – К., 1998. – С. 251–254;

Кормич Б. А., Пережнюк Б. А. Антимонопольное законодательство Канади // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 113–115;

Кормич Б. А. Митна політика в системі функцій держави. II Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 2. – С. 109–111;

Кормич Б. А. Деякі аспекти правового регулювання митної політики II Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – Одеса, 1999. – Вип. 5. – С. 224–229;

Кормич Б. А. Основні засоби реалізації митної політики. // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць. – Одеса, 1999. – Вип. 6. Ц Ч. 1. – С. 257–264;

Кормич Б. А. Сучасні міжнародно-правові стандарти державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – Одеса, 2000. – Вип. 8. – С. 265–270;

Кормич Б. А. Митна політика України як функція держави // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Спілка юристів України; Видавничий дім «Юридична книга», 2000. – Вип. 5. – С. 438–443.

Конкретні рекомендації, що впливають з проведеного комплексного аналізу проблеми, можна сформулювати таким чином:

По-перше, необхідне законодавче закріплення поняття та головних принципів і завдань митної політики, в частині захисту національних інтересів та національної безпеки. Причому, увага має бути приділена тезі, що під захистом національних інтересів необхідно розуміти захист не лише суто державних або галузевих інтересів, а інтересів всіх громадян, оскільки саме людина проголошена нашою Конституцією найвищою цінністю.

По-друге, необхідно визнати, що практичний бік української митної політики має багато проблем. Зокрема, як вказується в роботі, формування митної справи в Україні розпочиналося майже з нуля і велося без будь-якої загальної концепції. Митний кодекс, який з цих самих причин приймався у терміновому порядку, на сьогоднішній день вже значно застарів і не віддзеркалює сучасний стан речей в економічному житті країни. Так само митне законодавство зараз є доволі заплутаним і несистематизованим, містить в собі багато колізій, багато важливих питань залишаються неврегульованими. Наприклад, існують проблеми щодо виконання митними органами сво'їх правоохоронних функцій, досі використовуються деякі нормативні акти колишнього СРСР щодо культурних цінностей і т. д. З подібним твердженням погоджується багато як наукових, так і практичних працівників²³⁵.

Потребує вдосконалення механізм проведення митної політики, зокрема система митних органів, великою проблемою для яких залишається корупція та зловживання службовим становищем серед працівників митних органів. Лише за так би мовити «офіційними даними» в 1997 р. було порушено 93 кримінальні справи проти співробітників митних органів та ще 29 було засуджено²³⁶. Але, з іншого боку, необхідно розуміти, що серед причин корупції значне місце займають надмірно високі ставки мита та велика кількість адміністративних бар'єрів, що ускладнює проведення зовнішньоторговельних опе-

²³⁵ Див.: Ухвала 3-ї міжнародної конференції «Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення» // Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення. – Том 10. – К., 1998. – С. 594–596.

²³⁶ Бабенко І. Колегія Держмитслужби // Митна газета. –1998. – № 4. – С. 1.

рацій і підштовхує підприємців до здійснення правопорушень в цій сфері. Тож цілком справедливою виглядає ідея того, що зменшення ставок мита спрощення митних процедур сприяли б підвищенню законності в митній сфері.

Сама митна політика України на сьогоднішній день не відповідає загальновизнаним світовим нормам і стандартам. Крім того, вона на протязі майже восьми років не відзначалася послідовністю і поміркованістю. І незважаючи на проголошені економічні реформи та намагання інтегруватися у світовий ринок, наше тарифне та нетарифне регулювання не відповідає стандартам ГАТТ/СОТ. Незважаючи на затверджену Президентом України Концепцію трансформації митного тарифу України та велику кількість інших програмних документів з цього приводу, позитивних зрушень дуже мало.

Серед актуальних завдань треба визнати потребу вдосконалення митного законодавства, зокрема, що стосується використання в Україні широкого спектру митних режимів, питань квотування та ліцензування, закріплення в митному законодавстві основних принципів митної політики України та прав фізичних і юридичних осіб щодо захисту їх законних інтересів при переміщенні товарів, валютних цінностей та інших предметів через митний кордон.

Віддаючи належне таким завданням як захист внутрішнього ринку та вітчизняних товаровиробників, не слід забувати про необхідність залучення іноземних інвестицій та інтеграції української економіки до світового ринку. Для цього існує потреба в приведенні митних тарифів у відповідність з вимогами ГАТТ/СОТ, що є однією з умов вступу України до цієї організації. Та і взагалі, як ми вже відзначали, не треба плутати національні інтереси держави – тобто інтереси всього українського суспільства з інтересами окремих осіб, керівників, лобі, політичних сил. Головною ідеєю ГАТТ/СОТ є захист національного ринку та національних виробників від недобросовісної конкуренції, а не від конкуренції взагалі, а певні сили в Україні, відстоюючи свої вузько галузеві інтереси, замість економічних перетворень та модернізації підприємств, намагаються за допомогою митних засобів забезпечити ринки збуту для своєї неконкурентоспроможної продукції. Саме для уникнення цієї ситуації і необхідно чітко законодавче визначення змісту національних інтересів як об'єкта захисту митною політикою.

Як підкреслив Президент України: «Сценарій відгородження від

зовнішнього світу, який відстоюється деякими політичними силами, є небезпечним і безперспективним.

Сучасні процеси глобалізації вимагають від України якомога ширшого залучення її в міжнародну торговельну систему. Особливого значення набуває остаточне вирішення питань, що стосуються вступу України до СОТ та втілення в життя положень Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС. Це сприятиме більш повній реалізації, з одного боку, експортного потенціалу українських підприємств (не лише кількісно збільшити обсяги експорту, а й змінити його структуру), з іншого – залученню іноземних інвестицій»²³⁷.

За умов вдосконалення митної політики та системи органів її реалізації вирішується головне завдання – забезпечується стабільний розвиток держави.

²³⁷ Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 рр. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. II Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого. – № 34. – С. 9–11.

Література

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К.: Наук, думка, 1990.
2. Административное право России. Особенная часть / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997.
3. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. – Свердловск: Сверд. юрид. ин-т., 1963. – Вып. 1.
4. Алексеев С. С. Теория права. – М., 1995.
5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, 1999.
6. Арах М. Европейский союз: виденье политического объединения / пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998.
7. Аристотель. Политика: Соч. в 4 т. – М., 1983. – Т. 4.
8. Артемов Н. М. Финансово-правовое регулирование внешнеторговой деятельности: Учебник для студентов и аспирантов юридических вузов, бизнесменов, работников таможенных и правоохранительных органов. – М.: МЦУПЛ, 1999.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997.
10. Баликоев В. З. Общая экономическая теория: Учебное пособие. – Новосибирск, 1996.
- И. Бандурка О. М., Горбачёв О. В. Оперативно-розыскная деятельность: Правовой анализ. – К., 1994.
12. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення – Харків: Основа, 1996.
13. Бахрах Д. Н. Таможенное право как институт административного права // Государство и право. – 1995. – № 3.
14. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1999.
15. Беляиов В. А. Таможенный энциклопедический справочник: В 2-х т. / Под ред. И. Ю. Краснянского – М.: Летописец, 1999. – Т. 1–2.
16. Борисов К. Г. Международное таможенное право. – М., 1997.
17. Ващенко В. В. Система ГАТТ/СОТ та її основні принципи // Митна справа. – 1999. – № 3.
18. Внешнеторговые сделки / Сост. И. С. Гринько. – Сумы, 1994.
19. Габричидзе Б. #., Зобов В. Е. Таможенная служба в Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1993.
20. Габричидзе Б., Шахмаметьев А. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации: правовые аспекты // Государство и право. – 1994. – № 1.
21. Гаверський В. В. Державна служба в митних органах // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1997. – №2.

22. Гелей С., Рутар С. Основи політології: Навчальний посібник. – К., 1999.
23. Голосниченко И. П., Ерохин А. А. Досмотр как мера борьбы с административными правонарушениями / Сб.: Производство по делам об административных правонарушениях. Щ К., 1983.
24. Гречикова И. Н. Международное коммерческое дело: Учебник для вузов. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1996.
25. Демидов А. ИЦ Федосеев А. А. Основы политологии: Учебное пособие. – М., 1995.
26. Державне управління: теорія і практика / Під ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1998.
27. Додші Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. – К., 1976.
28. Додин Е. В. Нетарифное регулирование в таможенной практике Украины // Митна справа. – 1999. – № 2.
29. Додін Є. В. Розмежування між адміністративно-караною контрабандою та контрабандою як злочином // Митна справа. – 1999. – № 1.
30. Ериіов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле: Учебное пособие. – СПб.: СПБИНВЭСЭП, Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова филиал РТА, О-во «Знание», 1999.
31. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. – Харьков, 1998.
32. Кивалов С. В. Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. Общая часть. – Одесса, 1994.
33. Кивалов С. В. Средства осуществления таможенной политики Украины. – Одесса, 1995.
34. Кивалов С. В. Таможенное право. Административная ответственность за нарушение таможенных правил. – Одесса, 1996.
35. Кивалов С. В. Таможенное право Украины (Служба в таможенных органах). – Одесса, 1998.
36. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К., 1996.
37. Козлов Ю. М., Попова Л. Л. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000.
38. Козырин А. Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. – М.: МГИМО, 1994.
39. Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть. – М.: Спарк, 1995.
40. Козырин А. Н. Таможенная пошлина. – М.: Экзамен, 1999.
41. Козырин А. Н. Ответственность за нарушение таможенных правил. – М.: Ось-89, 1999.
42. Козырин А. Н., Шепенко Р. А. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. – М.: Спарк, 1999.
43. Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998.

44. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999.
45. Кольбепко А. В. Митна справа в контексті світової історії // Митна справа. – 1999. – № 1.
46. Кольбенко А. Становление таможенного законодательства современной Украины // Юрид. практика. – 1996. – № 21–22.
47. Копиленко О. Л. Держава і право України: 1917–1920. – К., 1997.
48. Кормич Б. А. Канадський трибунал зовнішньої торгівлі. Структура, діяльність, повноваження. / Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): 36. наук. пр. – Одеса. – 1997.
49. Кормич Б. А. у Примаченко / Ф. Державні корпорації в Канаді. Структура. Традиції. Управління // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1997. – № 2.
50. Кормич Б. А. у Пережняк Б. А. Антимонопольное законодательство Канады // Юридический вестник. – 1998. – № 1.
51. Кормич Б. А. Формування митної політики як умова ефективної боротьби з контрабандою / Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення. – Том 10. Уряду України. – К., 1998.
52. Кормич Б. А. Митна політика в системі функцій держави // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 2.
53. Кормич Б. А. Деякі аспекти правового регулювання митної політики // Актуальні проблеми політики: 36. наук. пр. – Одеса: Астропринт, 1999. – Вип. 5.
54. Кормич Б. А. Основні засоби реалізації митної політики // Актуальні проблеми держави та права. 36. наук. пр. – Одеса, 1999. – Вип. 6. – Ч. 1.
55. Кормич Б. А. Основні напрями наукового аналізу митної політики // Актуальні проблеми політики: 36. наук. пр. – Одеса: Астропринт, 1999. – Вип. 6–7.
56. Кормич Б. А. Сучасні міжнародно-правові стандарти державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності // Актуальні проблеми політики. 36. наук. пр. – Одеса: Юридична література, 2000. – Вип. 8.
57. Кормич Б. А. Митна політика України як функція держави. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України; Видавничий дім «Юридична книга», 2000. – Вип. 5.
58. Кормич Б. А. Інституціональний механізм митної політики // Актуальні проблеми політики: 36. наук. пр. – Одеса: Юрид. література, 2000. – Вип. 9.
59. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій. – К., 1996.
60. Ладыженский К Н. История русского таможенного тарифа. – СПб, 1886.
61. Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. – М., 1994.
62. Макиавелли Н. Князь. – М., 1910.

63. Максименко О. Особенности квалификационных нарушений таможенных правил // Бизнес информ. – Харьков, 1998. – № 13/14.
64. Марков Л. Л. Таможенное право СССР: Учебное пособие.– Иркутск, 1973.
65. Миклашевская Н. А., Холопов А. В. Международная экономика: Учебник. – М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, изд-во «Дело и Сервис», 1998.
66. Моисеев И. И. Объемы внешней торговли сокращаются // Таможенный брокер. – 1999. – № 1.
67. Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого. – Ц 34.
68. Новокиїонов И. Б. Таможенно-банковский экспортный валютный контроль: актуальные вопросы правоприменительной практики // Право и экономика. – 1999. – № 10.
69. Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории.– Одесса, 1998.
70. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996.
71. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1964.
72. Орзих М. Верховенство права – принцип практической деятельности государства и общества // Юридический вестник. – 1997. – № 3.
73. Основы таможенного дела: Учебник / Под общ. ред. В. Г. Драганова; Рос. тамож. акад. ГТК РФ. – М.: Экономика, 1998.
74. Осокин Е. Внутренние таможенные пошлины в России. – Казань, 1850.
75. Пахомов / М. Централізація і децентралізація виконавчої влади // Право України. – 1997. – № 12.
76. Пахомов С. І. Митний контроль як засіб забезпечення митної справи в Україні (адміністративно-правовий аспект). – Одеса, 1997.
77. Пахомов С. Развитие таможенного законодательства в современной Украине// Придніпровський науковий вісник. –Дніпропетровськ, 1997. – №9(20).
78. Політологія: Посібник / За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – К.: Академія, 1998.
79. Политология'. Курс лекций / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1997.
80. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. – К.: Генеза, 1997.
81. Политология: энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.
82. Політологія: історія та методологія / Андрущенко В. П., Антонечко В. Г., Ануфрієв Л. О. та ін. За ред. Ф. М. Киршпока. – К., 2000.

83. Програма «Україна–2010». – К., 1999.
84. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» II Урядовий кур'єр. – 2000. – 15 березня. – № 47.
85. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави та права. – К., 1994.
86. Российское таможенное право: Учебник для вузов I Отв. ред. Б. Н. Габричидзе. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 2000.
87. Сандровский К. К. Таможенное право. – К., 1974.
88. Сандровский К. К. Международное таможенное право II Митна справа. – 1999. – № 1.
89. Сандровский К. К. Таможенное право в Украине. Национальное и международное. – К.: Вентури, 2000.
90. СНГ: таможенное регулирование. – М.: Благовест, Центр экономики и маркетинга, 1999.
91. Сурілов О. В. Теорія держави і права: Учбовий посібник. – Одеса: Астропринт, 1998.
92. Стратегія економічних реформ при реалізації митно-тарифної політики України // Економіка. Фінанси. Право. – 1996. – № 8.
93. Таможенное дело: Словарь-справочник / А. В. Аграшенков, Н. М. Блинов, С. Н. Гамидуллаев и др.; М. М. Шумилов (отв. сост.). – СПб.: Логос-СПб, 1994.
94. Таможенное право: Учебник / Б. Н. Габричидзе (отв. ред.), В. Е. Зобов, А. Ф. Лисов, В. А. Максимцев. – М.: Бек, 1995.
95. Таможенное право / Под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Юристь, 1998.
96. Таможенное право России (конспект лекций в схемах) / Ред.-сост. Д. И. Платонов. – М., 1999.
97. Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристь, 1999.
98. Теория государства и права: Часть 1. Теория государства / Под. общ. ред. А. Б. Венгерова. – М.: Юристь, 1995.
99. Терещенко С., Науменко В. Основи митного законодавства в Україні: Теорія і практика. – К., 1999.
100. Топорнин Б. Н. Европейское право. – М.: Юристь, 1998.
101. Тускоз Жан. Міжнародне право: Підручник / Пер. з французької. – К.: АртЕк, 1998.
102. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 р. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого. – № 34.
103. Философский словарь / Под ред. М. М. Розенталя. – М.: Политиздат, 1972.
104. Хоер В. Как делать бизнес в Европе: Вступит, слово Ю. В. Пискулова. – М.: Прогресс, 1992.
105. Чиркин В. Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юристь, 1999.
106. Шишаев А. И. Регулирование международной торговли товарами. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1998.

- 1Q7. Chen J. The Legal Process and Political Economy of Telecommunications Reform // Columbia Law Review, 1997. gj Vol. 97. – No. 4.
108. Folsom Ralf H., Gordon Michael M Spanogle John A., Jr. International Trade And Investment. – St. Paul, Minn., 1996.
- 109.Klayman Elliot /., Bagby John W., Ellis Nan S. Irwin's Business Law. Concepts, Analysis, Perspectives. – Boston: IRVIN, 1994.
110. Murray P. The International Environmental Management Standard, ISO 14000: A Non-Tariff Barrier or a Step to an Emerging Global Environmental Policy? // University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, 1997. –Vol. 18. –No. 2.
111. Pollack M. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community // International Organization. –1997. – Vol. 51. – No. 1.
112. Waxman M. Threats of Foreign Group Boycotts of American Industry Made in Response to U. S. Government Trade Policy // The George Washington Journal of International Law and Economics. – 1996. – Vol. 29. – No. 3.
113. White A. Control of Transborder Data Flow: Reactions to the European Data Protection Directive II International Journal of Law and Information Technology, 1997. – Vol. 5. – No. 2.

Зміст

Вступ ...I»«.»...» ... 1	\:.,. 	*	„..3
Розділ I. Митна політика в системі функцій держави	6		
1.1. Поняття митної політики, функції держави по регулюванню зовнішньоекономічних відносин	Ц.	6	
1.2. Митна політика в системі захисту національної безпеки та національних інтересів	23		
1.3. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики	1	I	36
Розділ II. Форми та методи проведення митної політики	49		
2.1. Поняття форм та методів проведення митної політики	49		
2.2. Митне законодавство як форма реалізації митної політики	66		
2.3. Інституціональний механізм формування та реалізації державної митної політики.....;	89		
Розділ III. Засоби реалізації митної політики	109		
3.1. Засоби тарифного (економічного) регулювання	109		
3.2. Засоби нетарифного (адміністративного) регулювання	122		
3.3. Сучасні міжнародно-правові стандарти державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності	149		
Висновки.....	--	-----	– 158
Література.	;	I.–	- 171

Наукове видання

КОРМИЧ Борис Анатолійович

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Монографія

Зав. редакцією Т. М. Забанова Редактор Ж. Б. Мельниченко Технічні
редактори Р. М. Кучинська, Д. М. Островеров Коректор Г. С. Ворона

Здано до набору 31.07.2000. Підписано до друку 11.08.2000. Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Тайме. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 10,46. Обл.-вид. арк. 10,51. Тираж 500 прим. Зам. № 700.

Видавництво і друкарня «Астропринт» (Свідоцтво ДК №132 від 28.07.2000 р.) 65026, м. Одеса, вул. Преображенська, 24. Тел.: (0482) 26-98-82, 26-96-82, 68-77-33. www.astroprint.odessa.ua

Кормич Б.А.

К669 Державно-правовий механізм митної політики України: Монографія. – Одеса: Астропринт, 2000. – 180 с.

ISBN 966-549-492-9.

Представлена робота є першим комплексним дослідженням державно-правової природи митної політики, її сутності та змісту. Автор визначає її роль у процесі виконання державою відповідних функцій, аналізує правовий та інституціональний механізми митної політики України, їх співвідношення з загальновизнаними міжнародно- правовими стандартами в цій галузі, розглядає комплекс тарифних та нетарифних засобів регулювання зовнішньоекономічних відносин.

Монографію адресовано фахівцям-теоретикам та практикам, що займаються вирішенням питань митного права та митної політики, студентам та аспірантам юридичних, політологічних спеціальностей, широкому колу читачів, що цікавляться державною політикою.