

**П. В. Пашко**, доктор економічних наук,  
член колегії Державної митної служби України

## ЩОДО ТЕРМІНІВ “МИТНА ПОЛІТИКА” ТА “МИТНА СПРАВА”

*У статті запропоновано зміни до Митного кодексу України в частині визначення термінів “митна політика” та “митна справа”.*

*В статье предложены изменения в Таможенный кодекс Украины в части уточнения терминов “таможенная политика” и “таможенное дело”.*

*Clarification of the terms “customs policy” and “customs” in the Customs Code of Ukraine are suggested in the article.*

**Ключові слова.** Митна безпека, митна політика, митна справа.

**Вступ.** Інтеграція України до глобального та європейського політичного, економічного та правового простору – процес дуже складний і неоднозначний. На цьому шляху існують загрози неконтрольованого з боку держави відкриття національних ринків, що пов'язано з певними ризиками, серед яких ризики зниження експортного потенціалу та створення конкуренції для вітчизняних виробників товарів. Саме тому в Україні особливої уваги та гостроти набуває питання щодо вдосконалення системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності для підвищення її ефективності, визначення принципів і напрямів удосконалення, застосування необхідних інструментів регулювання.

Досвід економічно розвинутих країн світу показує, що державна політика має окреслювати рамки економічної діяльності учасників економічних відносин, стимулюючи або стримуючи її залежно від наявних економічних пріоритетів. При цьому одним із головних завдань регулювання економічної системи є підтримання динамічної рівноваги між спрощенням організації діяльності суб'єктів ЗЕД та державним контролем за нею для досягнення визначених державою показників економічних перетворень у суспільстві.

Митна справа – це економічний інструмент держави для реалізації її митної та зовнішньоекономічної політики. Проте нині існують різні підходи у формуванні цілей, змісту, сутності та визначень поняття митної політики держави і митної справи.

Науковому розв'язанню проблем узагальнення та імплементації інститутів реалізації митної політики та здійснення митної справи присвячено праці таких науковців, як Г. І. Башнянин, І. Г. Бережнюк, Л. В. Деркач, Є. В. Додін, І. О. Ішук, І. М. Карамбович, С. В. Ківалов, В. І. Ляшенко, В. П. Мартинюк, А. С. Мостовий, Р. М. Нурєєв, П. Я. Пісний, Д. В. Приймаченко, В. М. Тарасевич, С. С. Терещенко, Г. С. Третьак та ін.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є узагальнення термінів “митна політика” та “митна справа” в новому Митному кодексі України.

**Результати дослідження.** Митна політика – це відображення завдань, які держава має на меті її реалізації, тому постійно змінюється. Скажімо, Велика радянська енциклопедія (1946 р.) містить таке визначення: “Митна політика – система заходів, проведених державою стосовно іноземних інвесторів і транзитних товарів, і своїх експортних товарів. Вона є складовою частиною торговельної політики й здійснюється з метою впливу на розміри, структуру і характер імпорту, експорту та транзиту шляхом установлення ввізного, вивізного і транзитного мита та інших зборів і податків, контингентування ввезення, заборони пропуску через кордон ввезених і товарів, що вивозяться, та ін.”

© П. В. Пашко, 2012

У травні 1964 р. затверджено новий Митний кодекс СРСР, який був чинний до середини 80-х рр. У цьому Кодексі митна політика трактувалась як складова частина внутрішньої та зовнішньої політики. У 1986–1991 рр. митна служба виділилася в окрему галузь державного управління. Функції митної системи того

часу, як і раніше, полягали в забезпеченні дотримання монополії держави на зовнішньоекономічну діяльність.

Й. Рисіч, оцінюючи митну політику тих часів, зазначав, що радянський конституціоналізм, складовими якого були митна політика та митна справа, мав переважно ідеологічний зміст, але не правовий [1].

У Митному кодексі Союзу РСР, прийнятому в березні 1991 р., поняття митної політики поєднувалось із поняттям митної справи, що в подальшому викликало чимало дискусій. Зазначаючи значні розбіжності цих категорій, Д. В. Приймаченко наводить такі аргументи на користь трактування митної політики як більш змістовного поняття, ніж митна справа: “митна справа є складовою діяльності держави в особі її компетентних органів у відповідних внутрішніх та зовнішніх сферах, а митна політика повинна визначати напрями цієї діяльності; митна політика визначає зміст діяльності держави у цій сфері, способи її організації, тобто фактично визначає зміст і способи організації митної справи; митна справа виступає лише одним із багатьох засобів реалізації митної політики” [2].

Розкриваючи зміст категорії “митна політика”, К. К. Сандровський визначає митну політику як систему заходів, що регулюють увезення, вивезення і транзит переміщуваних через кордон даної країни товарів та інших предметів, їх митне оподаткування, оформлення та контроль [3]. При цьому він зазначає, що митна політика не зводиться лише до техніки митної справи, до власне митних заходів на кордоні чи у зв'язку з його перетином (огляд і випуск вантажів, нарахування мита тощо). Це поняття широке, воно охоплює різні сторони діяльності держави у сфері зовнішньоекономічних зв'язків.

Аналізуючи механізм формування та реалізації митної політики, І. Г. Бережнюк [4] зазначає, що на етапі формування митної політики суспільне уявлення про митне регулювання та митну справу у взаємозв'язку з економічними інтересами і цілями держави впливають на визначення орієнтирів (рамкових стандартів) митного регулювання. У межах визначення митної політики формується система митного регулювання, яка, крім механізмів митно-тарифного та нетарифного регулювання, включає митну систему. Вплив держави в особі митних органів та інших суб'єктів митних відносин, причетних до переміщення товарів і транспортних засобів, з метою підпорядкування її дій своїм економічним інтересам запускає механізм митного регулювання, який реалізується через митну справу, та з діяльності митних органів починається реалізація митної політики.

Й. Рисіч зазначав, що митна справа є важливим атрибутом державного суверенітету, що завжди зумовлювало наявність чи відсутність правового регулювання митної справи в конституційних документах [1].

Зміст і функції митної політики розкривають С. Ківалов та Б. Кормич. Вони визначають митну політику як певний комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування митних кордонів і захисту національних інтересів, а також національної безпеки держави в зовнішньоекономічній сфері [5].

По-різному трактують зазначені поняття в різних країнах світу (приклади визначення митної політики в митних кодексах деяких країн світу подано в табл. 1).

Таблиця 1

**Визначення митної політики в митних кодексах деяких країн світу [2, 4, 6, 7]**

Країна	Визначення митної політики	Цілі
Україна	Замість терміна “митна політика” виділено термін “державна політика” у сфері державної митної справи, що визначається як система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України	Забезпечення національних митних інтересів та безпеки України
Російська Федерація	Визначення немає. Дано визначення митної справи та законодавчо закріплено митне регулювання	Немає в Кодексі
Республіка Білорусь	На території республіки здійснюється єдина митна політика, яка є частиною внутрішньої та зовнішньої політики	Цілями митної політики є забезпечення найефективнішого використання інструментів митного контролю, стимулювання розвитку національної економіки
Республіка Казахстан	Митна політика – це складова внутрішньої та зовнішньої політики	Цілями політики є стимулювання розвитку економіки та захист економічних інтересів, забезпечення ефективного митного контролю за іншими цілями, встановленими нормативними актами Республіки Казахстан
США	Митна політика – оптимальна конфігурація цілей, принципів, функцій, напрямів ведення митної справи	Оптимальне ведення митної справи

Австралія	Система заходів, що застосовує держава для встановлення певної конфігурації митного оподаткування на імпортовані в країну товари та проходження ними митних формальностей	Певна конфігурація митного оподаткування
Китай	Частина зовнішньоторговельної діяльності держави, яка регламентує обсяг, структуру й умови експорту та імпорту товарів	Цілями митної політики є формування інституційних механізмів, що гарантують розвиток та безпеку національної економіки
Індія	Комплекс заходів і напрямів у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що здійснюються через митну систему	Формування системи забезпечення захисту та стимулювання національної економіки
ЄС	Складова внутрішньої і зовнішньої політики держави, що здійснюються в рамках відповідних закріплених законом інституцій	Забезпечення найефективнішого використання інструментів митного контролю та регулювання товарообміну на митній території, участі в реалізації торгово-політичних завдань щодо захисту внутрішнього ринку, стимулювання розвитку національної економіки

20 квітня 2012 р. Президент України підписав новий Митний кодекс України (МКУ), який набув чинності з 1 червня 2012 р. Відповідно до МКУ терміна “митна політика” було змінено на державну політику у сфері державної митної справи, що визначається як система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України [6], регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету, які реалізуються через: механізми тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; участь у митних союзах, зонах вільної торгівлі та міжнародних договорах (конвенціях) з митних питань.

Підставою для зміни визначення терміна “митна політика” на визначення “державна політика у сфері державної митної справи” став Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 582/2011 “Про Положення про Державну митну службу України”, де основними завданнями Держмитслужби України визначено: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи; реалізація державної політики у сфері державної митної справи.

Проте слід зазначити, що в чинному Указі Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 “Положення про Міністерство фінансів України” зазначено, що Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, а основними завданнями Мінфіну України є формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової і митної політики.

Тобто Президент України своїм Указом уже визначив можливість існування терміна “митна політика”, який можливо й необхідно використовувати в інших державних нормотворчих документах, про що зазначає відомий учений у галузі митної справи Є. В. Додін.

У ст. 7 МКУ визначено термін “державна митна справа”, що означає: встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Але ці визначення в МКУ створюють певні правові колізії з Конституцією України та іншими законодавчими актами.

Так, використання в назві ст. 5 МКУ терміна “державна політика у сфері державної митної справи” суперечить п. 9 ст. 85 та п. 8 ст. 92 Конституції, в яких використовується термін “митна справа”, а не “державна митна справа”. Митна справа сама по собі є напрямком державної діяльності, а застосування терміна “державна митна справа”, визначене в ст. 5 МКУ, створює ситуацію, де нібито може існувати і “недержавна” митна справа. У Конституції України чітко розрізняють внутрішню і зовнішню політику, зовнішньоекономічну діяльність та митну справу. Причому формується збалансована конструкція, за якої зовнішньоекономічна діяльність – об’єкт регулювання в рамках внутрішньої та зовнішньої політики, а митна справа – засіб такого регулювання. Передбачається, зокрема, що визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а отже, й засад зовнішньоекономічної діяльності та митної справи належить до повноважень Верховної Ради (п. 5. ст. 85 та п. 9. ст. 92 Конституції України відповідно). У той же час до компетенції Кабінету Міністрів України належить організація та забезпечення здійснення

зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи (п. 8 ст. 116 Конституції України). Таким чином, застосування терміна “політика у сфері митної справи” не відповідає тому колу питань, що насправді вирішуються за допомогою митної справи, і помилково зміщує митну політику та діяльність щодо її реалізації.

Посилання на чинний Указ Президента України “Про Положення про Державну митну службу України” від 2011 р. недостатньо обгрунтовано тому, що цей Указ підготовлено під чинний Митний кодекс України, а після зміни Кодексу повинен змінюватися і указ, який формується на підставі нових норм, прийнятих новим законом.

Отже, існує потреба внести зміни в назву ст. 5 МКУ та визначити її назву як “Митна політика” та назву ст. 7 як “Митна справа”. Дане уточнення відповідатиме Конституції України, Указу Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 “Про Положення про Міністерство фінансів України” та прийнятому в міжнародній практиці визначенню.

**Висновки.** У МКУ існують певні правові колізії з Конституцією України та іншими законодавчими актами, що потребує уточнення його положень у частині використання термінів “митна політика” та “митна справа”. Тому викладені пояснення, а також той факт, що термін “митна політика” застосовується у вітчизняному законодавстві, починаючи з 1991 р., свідчать про необхідність заміни в МКУ визначення “державна політика у сфері митної справи” на “митна політика”, а “державна митна справа” на “митна справа”.

#### Література

1. Рисіч Й. Л. Митна справа в історії українського конституціоналізму / Й. Л. Рисіч // Митна справа. – 2000. – № 1. – С. 15–19.
2. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація митними органами : монографія / Приймаченко Д. В. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2006. – 332 с.
3. Сандровский К. К. Таможенное право в Украине : учебное пособие для студентов юрид. вузов и факультетов / Сандровский К. К. – К. : Вентури, 2000.
4. Бережнюк І. Г. Аналіз сучасних концепцій економічної безпеки держави / І. Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. – 2009. – № 1. – С. 69–80.
5. Ківалов С. В. Митна політика України : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001. – 256 с.
6. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / Пашко П. В. – Львів : ІРД НАН України, 2009. – 628 с., іл.
7. Науменко В. П. Применение таможенных режимов в Украине: теория, практика, рекомендации : практ. пособие / Науменко В. П. – К. : Знання, 2005. – 430 с.