

ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАЛУЧЕНІ В РЕАЛІЗАЦІЮ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

Тернопільський національний економічний університет,
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України,
Чортківський інститут підприємництва і бізнесу,
кафедра фінансів та банківської справи,
48500, Тернопільська обл.,
м. Чортків, вул. С. Бандери, 46,
тел. 0355220849; 21397

Анотація. У статті обґрунтовано необхідність об'єднання державних органів, у компетенцію яких входить реалізація митної політики, у загальну систему з наявністю тісних зв'язків між її складовими елементами та координацією їх взаємодії як важливої умови ефективності такої системи; розроблено модель загальної системи міністерств і центральних органів виконавчої влади, що залучені в реалізацію митної політики; запропоновано виділення органа-координатора, засоби й інструменти реалізації стратегічних і тактичних цілей державної митної політики.

Ключові слова: митна політика, митні органи, правоохоронна функція, система органів влади й управління, взаємодія, спільна діяльність.

Annotation. The article substantiates the necessity of combining state agencies, in whose jurisdiction includes the implementation of customs policy, in the general framework of the close links between its constituent elements and the coordination of their cooperation as a condition for the effectiveness of such a system, developed a model general system of ministries and central executive involved in the implementation of customs policy, offered a selection of organ-coordinator, and tools of strategic and tactical goals of the state customs policy.

Key words: customs policy, customs authorities, law enforcement function, the system of power and administration, communication, joint activities.

Вступ. Однією з важливих передумов модернізації діяльності органів державної влади є чітке розуміння шляхів і завдань наближення до міжнародних норм та стандартів, у тому числі й у галузі митної справи. Тому одним з пріоритетних нині завдань Державної митної служби України є імплементація міжнародних стандартів у галузі митної справи та впровадження їх у практичну діяльність митних органів. Ключовим аспектом у цьому ракурсі виступає оперативне, якісне та збалансоване досягнення в рамках діяльності митної служби двох міжнародних вимог: спрощення митних процедур з одночасним забезпеченням національної безпеки України в умовах відкритості вітчизняної економіки.

У процесі реалізації митної політики митні органи взаємодіють з іншими органами державної влади. Проблема дослідження взаємодії митних органів з правоохоронними органами в боротьбі з порушеннями митного законодавства, з державними органами, що здійснюють фінансовий контроль у сфері митної діяльності, присвячені роботи Г.Ю.Дагаєвої, Є.В.Додіна, С.В.Ківалова, Б.А.Кормича, Т.В.Корневої, Л.О.Копцевої, С.Н.Ляпустіна, В.П.Науменка, Н.Г.Панька, П.В.Пашка, В.М.Плішкіна, Д.В.Приймаченка, С.Г.Христенка та інших авторів. Разом із тим звертає на себе увагу недостатній рівень наукової активності в питаннях визначення проблем координації діяльності загальної системи органів, що беруть участь у реалізації державної митної політики.

Постановка завдання. Сьогодні недостатньо чітко визначено функції кожного державного органу та його місце в загальній організаційній системі, за допомогою якої впроваджується в життя митна політика. При цьому спостерігаються непоодинокі

дублювання повноважень один одного, відсутність чіткого розмежування сфер діяльності та єдиного центру, що здійснює управління спільною діяльністю всіх елементів такого утворення. Виникає потреба координації діяльності державних органів, яка вимагає вдосконалення, що й визначає актуальність нашої публікації. Метою дослідження є розробка моделі загальної системи державних органів, у компетенцію яких входить реалізація митної політики й обґрунтування необхідності координації їх взаємодії як важливої умови ефективності такої системи.

Результати. Митна політика є досить складною, багатогранною та специфічною категорією. Стаття 2 Проекту нового Митного кодексу дає таке визначення митної політики: “Митна політика – це система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету, які реалізуються через: 1) механізми тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; 2) участь у митних союзах, зонах вільної торгівлі та міжнародних угодах (конвенціях) з митних питань; 3) встановлення порядку переміщення товарів через митний кордон України та здійснення їх митного контролю; 4) законодавство України з питань митної справи” [2].

С.В.Ківалов і Б.А.Кормич під митною політикою розуміють “складову внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної системи і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки і економічного суверенітету держави” [4, с.9]. Отже, наявність компетентних органів у сфері митної діяльності визначає інституціональний зміст реалізації митної політики, яка повинна враховувати національні інтереси, потреби суспільного розвитку, внутрішні проблеми та реалії української економіки, соціального середовища, а також зовнішньополітичні й економічні орієнтири, обрані країною в період інтенсивних інтеграційних процесів і глобалізаційних перетворень.

Механізм реалізації митної політики включає в себе сукупність економічних й адміністративних методів та інструментів впливу на розвиток суспільства в галузі регулювання зовнішньоекономічної діяльності та реалізації митної справи. Дія механізму реалізації митної політики охоплює велику кількість складових, що беруть участь у його належному функціонуванні. До найважливіших таких складових слід віднести різноманітні методи організації зовнішньоекономічної діяльності суб’єктів підприємництва та фізичних осіб, методи діяльності державних органів і структур, що беруть участь у регламентуванні, регулюванні й оподаткуванні результатів діяльності суб’єктів ЗЕД, важелі впливу на зовнішньоекономічну діяльність, серед яких необхідно виділити умови і порядок проведення митного оформлення та контролю, сплати митних платежів, встановлення митних преференцій, проходження митного постаудиту, нормативно-правове забезпечення суб’єктів ЗЕД і контролюючих органів тощо.

Стан досконалості механізму реалізації митної політики залежить від удалого поєднання та узагальненої дії кожного його складового елемента. Одним з таких важливих елементів є організаційно-інституціональна структура механізму, що являє собою сукупність державних інституцій, у компетенцію яких входить використання різноманітних методів і засобів управління відносинами в митній сфері та які покликані взаємодіяти в процесі реалізації митної політики задля досягнення національних цілей та інтересів у галузі митної діяльності. Важливою умовою ефективності дії механізму реалізації митної політики є злагоджена й закріплена нормативно-правовою базою спільна та взаємоузгоджена діяльність органів державного упорядкування, регулювання й контролю у сфері ЗЕД.

Таблиця 1

Загальна система міністерств та центральних органів виконавчої влади, що залучені в реалізацію митної політики

МИТНІ ОРГАНИ		
<i>У сфері регулятивної діяльності, економічного та законодавчого забезпечення</i>	<i>У сфері проведення митного контролю</i>	<i>У сфері правоохоронної діяльності</i>
Верховна Рада України	Рахункова палата України	
Кабінет Міністрів України		
Національний банк України		
Міністерство аграрної політики і продовольства України	Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України	
Міністерство внутрішніх справ		Міністерство внутрішніх справ
		Служба безпеки України
		Прокуратура України
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Державна служба експортного контролю України	
	Державна служба статистики України	
Міністерство закордонних справ		
Міністерство інфраструктури України		
Міністерство культури України		
Міністерство оборони України		Державна прикордонна служба України
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України	Державна служба інтелектуальної власності України	
Міністерство охорони здоров'я України	Державна санітарно-епідеміологічна служба України	
	Державна служба України з лікарських засобів	
Міністерство фінансів України	Державна казначейська служба України	
	Державна податкова служба України	
	Державна фінансова інспекція України	
Міністерство юстиції України	Державна архівна служба України	
	Державна реєстраційна служба України	

Державні органи, що тією чи іншою мірою беруть участь у реалізації митної політики, є складним і багатофункціональним системним утворенням, яке динамічно розвивається та виконує комплекс завдань щодо реалізації покладених на нього функцій у цій сфері діяльності на основі індивідуальних і спільних нормативних актів.

Однією з основних проблем успішного функціонування такої системи є проблема взаємодії різних органів, відомств і служб, які утворюють зазначену систему, при виконанні ними регулятивних, управлінських та контрольних функцій у сфері митної справи. Узагальнення нормативно-правових актів, які регламентують питання співробітництва в митній сфері, свідчить, що сьогодні залишаються недостатньо вирішеними питання покращення ефективної взаємодії правоохоронних, контролюючих та інших державних органів, у компетенцію яких входить впровадження в життя митної політики,

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи та безпосередньо втілює в життя митну політику, є Державна митна служба України. Стаття 563 Проекту нового Митного кодексу підкреслює, що митна служба – це єдина загальнодержавна система, яка складається з митних органів та митних організацій. Митними органами є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, митниці, митні пости, а також спеціалізовані митні установи [2].

Завдання, які розв'язують митні органи в процесі реалізації митної політики, зумовлені напрямами загальної державної внутрішньої і зовнішньої економічної політики. Діяльність митних органів багатоаспектна, про що свідчить перелік функцій, виконання яких на них покладено. Головними функціями, що виконують митні органи, є: захисна (економічна), фіскальна, правоохоронна та статистична [8, с.28]. Митна діяльність передбачає наявність багатосторонніх відносин в галузі організації державного управління митною системою. Митні органи, є лише важливою частиною державної інфраструктури, за допомогою якої впроваджується в життя стратегічна й тактична економічна політика та досягається дотримання економічної безпеки країни. Крім митних органів, участь у реалізації митної політики беруть інші органи державної влади й управління. Ми пропонуємо створити модель системи міністерств та центральних органів виконавчої влади, що залучені в реалізацію митної політики. Запропоновану нами загальну систему учасників, що наділені відповідними повноваженнями щодо реалізації загальнодержавної, зокрема, митної політики, демонструє табл. 1.

Митні органи є важливим суб'єктом державного фінансового контролю у сфері митної діяльності, де вони взаємодіють із державною податковою службою, державною казначейською службою, державною фінансовою інспекцією, Національним банком України. У галузі виконання фінансового контролю законодавством на митні органи покладено контроль за справлянням своєчасної та в повному обсязі сплати до державного бюджету митних платежів – податків і зборів (обов'язкових платежів) у разі ввезення (пересилання) товарів і транспортних засобів на митну територію України або їх вивезення (пересилання) з митної території України. Митні органи здійснюють валютний контроль за дотриманням правил переміщення валюти та валютних цінностей через митний кордон України.

При виконанні покладених на держмитслужбу України завдань у своїй повсякденній роботі митні органи, спеціалізовані митні установи й організації та їх посадові особи співпрацюють з важливими суб'єктами взаємодії у сфері реалізації митної політики – правоохоронними органами: СБУ, МВСУ, ДПСУ, прокуратурою України. Саме діяльність цих підрозділів пов'язана з припиненням і запобіганням злочинній діяльності у сфері нелегального ввезення, вивезення предметів, товарів, транспортних засобів через державний кордон України, порушеннями в галузі митного оформлення та оподаткування згідно із чинним законодавством.

Реалізація правоохоронної функції митними органами передбачає отримання інформації від відповідних структур, взаємодію при проведенні операцій з протидії митній злочинності, проведення спільних операцій. У своїй діяльності державні органи використовують різноманітні види співпраці та координації спільної діяльності. Найбільш поширеними й відпрацьованими сьогодні є такі форми взаємодії: проведення спільних засідань колегій міністерств і відомств, оперативних нарад їх керівного складу; розробка та реалізація спільних планів і програм; здійснення спільних операцій за єдиним планом та задумом з комплексним використанням сил і засобів; проведення спільних заходів з метою попередження, виявлення і розслідування злочинів, а також усунення причин й умов, які сприяли їх вчиненню; надання практичної допомоги в реалізації запланованих програм; створення спільних оперативних штабів, робочих груп для координації дій; оперативний обмін інформацією, що стосується спільної діяльності на кордоні; видання спільних відомчих нормативних актів, наказів, інструкцій, положень, вказівок, інформаційних листів, що регламентують порядок взаємодії підрозділів різних відомств під час реалізації практичних заходів.

Однак митні органи, на які законодавство безпосередньо покладає завдання боротьби з контрабандою, не мають правоохоронного статусу та відповідних повноважень. Згідно зі статтею 101 Кримінально-процесуального кодексу України, митні органи є органами дізнання в справах про контрабанду й, відповідно, мають проводити оперативно-розшукові заходи, щоб виявляти ознаки злочину й осіб, що його вчинили. Однак відсутність законодавчо закріплених повноважень на проведення оперативно-розшукової діяльності унеможливорює здійснення митними органами дізнання в повному обсязі. Це заважає повною мірою задіяти митні органи в системі проведення оперативних заходів, взаємодії та обміну інформацією з іншими органами, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

Вітчизняні митні органи без права здійснювати оперативно-розшукову діяльність і проводити досудове слідство позбавлені можливості якісно розкривати кримінальні справи про контрабанду. Всесвітня митна організація, Європейська комісія очікують від України модернізації діяльності її митної служби шляхом розширення правоохоронних повноважень, у тому числі через забезпечення можливості для проведення досудового слідства й оперативно-розшукових заходів.

Серед головних проблем організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митники називають невизначеність як меж повноважень державних органів у боротьбі з контрабандою, так і основного координатора цієї діяльності – державної митної служби, яка не має права на проведення оперативно-розшукової діяльності. За ініціативою та участю держмитслужби готуються законопроекти про надання митним органам права на проведення оперативно-розшукової діяльності та повноважень на здійснення досудового слідства [5, с.6]. Законодавчо обґрунтована правоохоронна діяльність митних органів надасть можливість для здійснення заходів щодо ефективної боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями. Сьогодні правоохоронна діяльність у сфері митної справи здійснюється лише окремими підрозділами митної системи, із чітким розмежуванням їх функцій і повноважень. Такими підрозділами є Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції, затверджений наказом Держмитслужби України від 07.04.11 № 289; митна варта. Одним з головних завдань Департаменту є організація взаємодії та проведення скоординованих дій з правоохоронними та іншими органами державної влади України, структурними підрозділами Держмитслужби, митними органами, спеціалізованими митними установами й організаціями за напрямом боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил, контрольно-перевірочної роботи, протидії корупції.

Захист економічних інтересів держави вимагає імплементації міжнародних стандартів у галузі митної справи та впровадження їх у практичну діяльність митних органів України. Правоохоронна функція завжди буде відігравати допоміжну роль у виконанні митними органами головних завдань – реалізації регулятивної та фіскальної функцій своєї діяльності. Слід відмітити, що, на відміну від вітчизняної практики, правоохоронні повноваження мають митні служби всіх країн – учасниць Європейського Союзу, країн СНД – Росії, Молдови, Республіки Білорусь, Казахстану тощо. Надання держмитслужбі повноважень правоохоронного органу підвищить її ефективність як інструмента із забезпечення митної безпеки держави. На жаль, Проект нового Митного кодексу не вирішив питання надання та законодавчого закріплення за митними органами статусу правоохоронних. Отже, робота в цьому напрямі потребує вдосконалення.

Товари, що переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати санітарно-епідеміологічному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей. Митні органи в процесі своєї практичної діяльності взаємодіють з органами державної влади, що здійснюють зазначені види контролю, у порядку, установленому законодавством України.

Важливим вектором реформування в галузі реалізації ефективної митної політики має стати скорочення кількості державних органів та видів державного контролю на кордоні, що можливо лише при делегуванні митним органам права здійснювати екологічний, санітарний, ветеринарний та інші види контролю з виведенням із пунктів пропуску представників зазначених контрольних служб. Такий крок дозволить уникнути дублювання контрольних функцій і скоротити тривалість митного оформлення товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України.

Подальший розвиток взаємодії митної служби з правоохоронними та контролюючими органами України є одним із пріоритетних напрямів діяльності митних органів. Метою такої взаємодії є прийняття узгоджених рішень, реалізація взаємовигідних і найбільш ефективних шляхів довгострокової співпраці в процесах митного контролю, митного оформлення та оподаткування, побудова системи протидії контрабанді й порушенням митних правил на основі єдиного нормативного документа, що чітко регламентує повноваження кожного державного органу та його підрозділів на місцях.

Функціонування митних органів як складового елемента загальної державної інфраструктури передбачає наявність взаємозв'язків між ними, з одного боку, та іншими складовими державної інфраструктури – з іншого, тому пропонуємо функції, компетенцію та взаємодію органів, що здійснюють спільні заходи у сфері митної діяльності, розглядати в системному та взаємодоповнюючому взаємозв'язку. Сукупність державних органів, що мають спільні цілі, напрями діяльності та покликані брати участь у реалізації національної митної політики, повинні являти собою цілісне об'єднання. Кожен елемент цієї загальної системи виконує в процесі практичної діяльності власні, притаманні йому функції. Проте в результаті всі елементи мають взаємодіяти відповідно до стратегічних напрямів економічної загальнодержавної політики й при цьому комплексно впроваджувати в життя митну політику в тих сферах, які стосуються функцій та повноважень окремих органів державної інфраструктури.

Цікавими для вивчення є напрацювання П.В.Пашка, який для організації спільної роботи митної й податкової служб і Міністерства фінансів України пропонував такі основні заходи:

- надати державою митним органам права на здійснення оперативно-розшукової та аудиторської діяльності;

- створити в структурі Міністерства фінансів, або як окрему структуру, фінансову міліцію (на базі податкової міліції та підрозділів з організації боротьби з контрабандою й порушенням митних правил митної служби);
- створити єдину центральну базу даних (ЦБД), за допомогою якої формуються об'єктивні дані для складання та контролю за виконанням державного бюджету;
- створити єдину супутникову систему зв'язку для використання всіма структурами, які координуються Міністерством фінансів;
- створити єдину електронну систему нормативних документів з податкового, митного, фінансового законодавств;
- створити єдину інформаційну службу для суб'єктів і громадян на всій території України з питань оподаткування та митного оформлення;
- створити єдиний аналітичний центр, що відповідає за розробку й супроводження податкової та митної політик, створення методик контролю за критеріями ризику та їх супроводження, забезпечення керівництва держави прогнозними оцінками й оперативною інформацією, підготовку аналітичних оглядів тощо [7, с.154–155].

Деякі із запропонованих напрямів удосконалення взаємодії окремих підрозділів було впроваджено в практичну діяльність. Наприклад, у структурі Міністерства фінансів функціонують Департамент податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку, Департамент зв'язків з органами державної влади, митним органам надано право на проведення митного постаудиту. Але залишилися невирішеними окремі напрями спільної діяльності, які вимагають подальшого опрацювання та втілення в практичну діяльність.

Пропонуємо вдосконалити вказані вище напрями спільної роботи вищезазначених відомств (Міністерства фінансів України, ДПСУ, ДМСУ) і розширити коло дії зазначеного механізму, покращити взаємодію системи державних органів, що відповідають за реалізацію митної політики.

Правильно обрані орієнтири державної митної політики можливо досягти лише за наявності ефективно діючої системи державних органів, яка повинна мати різноманітні тісні зв'язки між складовими елементами системи, що виражають процес і результати взаємодії. Робота учасників системи має взаємоузгоджуватися, повноваження раціонально розподілятися, щоб не допустити дублювання функцій і в якнайкращий спосіб забезпечити ефективне співробітництво в митній сфері.

Загальну координацію індивідуальних та спільних заходів з розробки стратегічних і тактичних напрямів митної політики повинен централізовано здійснювати відповідний орган-координатор, що об'єднує заходи, які розробляються та проводяться спільно різними учасниками системи відповідно до єдиної програми діяльності.

Узагальнений алгоритм організації взаємодії державних органів, що залучені в реалізацію митної політики, зображено на рис. 1.

Урядовою постановою за № 1016 від 5 жовтня 2011 року було внесено зміни в ряд нормативних актів, які регулюють діяльність держмитслужби з 1 січня 2012 р. При цьому окремі функції Державної митної служби України Кабінет Міністрів України переклав на Міністерство фінансів.

Для вдосконалення спільної діяльності та взаємодії в загальній системі державних органів, що залучені в реалізацію митної політики, пропонуємо функції головного координатора в галузі митної політики покласти на Міністерство фінансів України, яке виділено в запропонованій нами таблиці. Це дозволить уникнути невизначеності та дублювання окремих повноважень різними державними структурами як у сфері проведення митного контролю, так й у сфері організації правоохоронної діяльності в боротьбі з порушеннями митного законодавства. Необхідною умовою такої централізації координуючих та організаційних повноважень Міністерства фінансів є збереження

тісної співпраці з Держмитслужбою в процесі розробки та досягнення встановлених стратегічних і тактичних цілей державної митної політики.

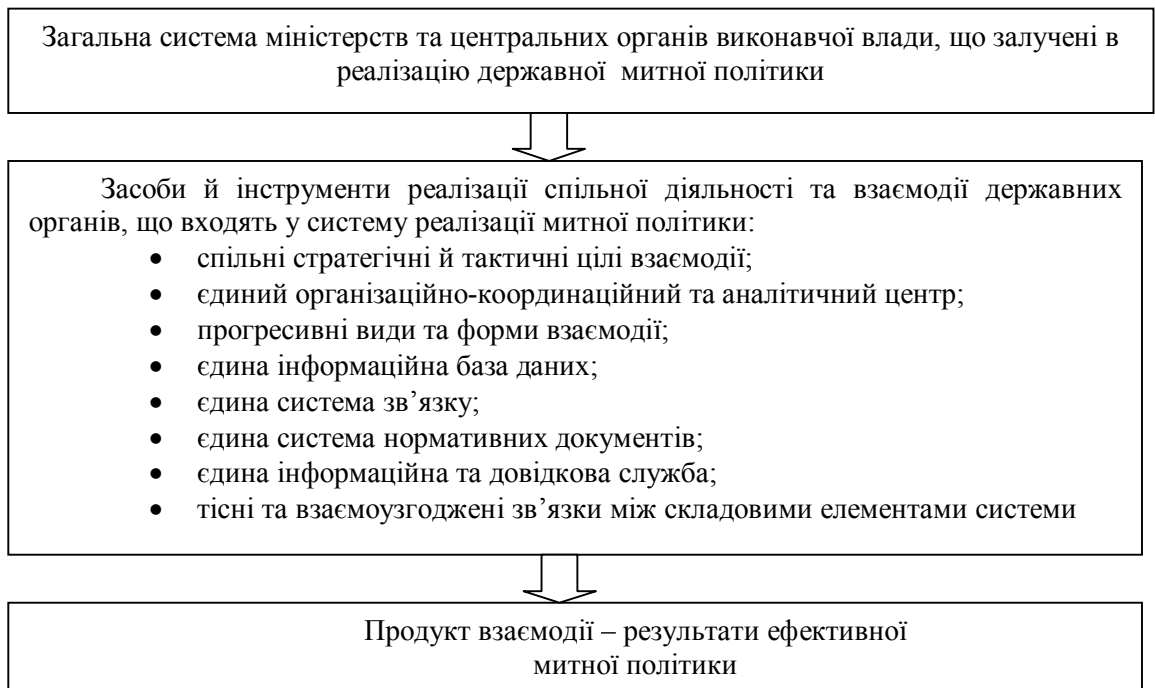


Рис. 1. Алгоритм організації взаємодії державних органів, що залучені в реалізацію митної політики

Висновки. Наявність компетентних органів у сфері митної діяльності визначає інституціональний зміст реалізації митної політики. Важливою умовою взаємодії в галузі митної справи є злагоджена та закріплена нормативно-правовою базою спільна й взаємоузгоджена діяльність органів державного впорядкування, регулювання та контролю у сфері ЗЕД, які у своїй сукупності утворюють організаційно-інституціональну структуру механізму реалізації митної політики. Правильно обрані орієнтири державної митної політики можливо досягти лише за наявності ефективно діючої системи державних органів, яка повинна мати різноманітні тісні зв'язки між складовими елементами системи, що виражають процес і результати взаємодії. Загальну координацію індивідуальних та спільних заходів з розробки стратегічних і тактичних напрямів митної політики повинен централізовано здійснювати відповідний орган-координатор – Міністерство фінансів України за умови збереження тісної співпраці з Держмитслужбою в процесі розробки та досягнення встановлених стратегічних і тактичних цілей державної митної політики.

1. Кримінально-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Проект нового Митного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
3. Постанова КМУ № 1016 від 5 жовтня 2011 р. “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, актів Кабінету Міністрів України з питань митної справи” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
4. Ківалов С. В. Митна політика України / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001. – 256 с.
5. Колегія Держмитслужби підвела підсумки діяльності відомства у 2009 році // Митниця. – 2010. – № 3 (64). – С. 4–7.

6. Наказ Держмитслужби України від 07.04.2011 р. № 289 “Про затвердження Положення про Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
7. Пашко П. В. Інституційний механізм реалізації митної політики / П. В. Пашко // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 153–155.
8. Пашко П. В. Основи митної справи в Україні : підручник / П. В. Пашко. – К. : Знання, 2008. – 651 с.

Рецензенти:

Десятнюк О.М. – доктор економічних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри фінансів та банківської справи Чортківського інституту підприємництва і бізнесу Тернопільського національного економічного університету;

Кульчицька Н.Є. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та банківської справи Чортківського інституту підприємництва і бізнесу Тернопільського національного економічного університету.