

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Недостатня ефективність існуючої системи державного управління потребує вдосконалення інституціональних механізмів з регулювання зовнішньоекономічної діяльності та формування митної політики. У зв'язку із цим відбувається трансформація повноважень і структури органів державного управління, створення недержавних інституцій, залучення громадськості до регуляторних процесів. Водночас потребують удосконалення всі складові інституціонального механізму, які забезпечують його дієвість та ефективність.

Ключові слова: система державного управління, механізми державного регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, митна політика.

I. Вступ

Поглиблення світових трансформаційних явищ та загострення міжнародної конкуренції зумовлюють необхідність постійного перегляду й корегування державних механізмів реалізації зовнішньоекономічної політики. Створення належного рівня економічної безпеки, розбудова країни як правової держави безпосередньо пов'язана з підвищенням ефективності інституціонального забезпечення діяльності державних органів, що спрямована на своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам у сфері зовнішньоекономічних операцій. Важлива роль у захисті суспільних відносин у сфері митно-правового регулювання належить митним органам, завдання й функції яких спрямовані на захист державних інтересів, прав та інтересів громадян, а також суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

У сфері формування та реалізації зовнішньоекономічної політики основною й надзвичайно важливою інституцією є Державна митна служба України, яка як складна система з реалізації поставлених цілей у галузі митної політики та митної справи повинна працювати безперервно, безперебійно й забезпечувати вчасне вирішення всіх завдань, що постають перед органами державного управління щодо забезпечення законного й ефективного ведення суб'єктами господарювання зовнішньоекономічної діяльності. Тому дослідження впливу інституціональних змін на ефективність діяльності митних органів дасть змогу з'ясувати проблемні моменти останніх модернізацій та виявити напрями подальших реформ.

Розвиток митної політики в системі єдиної загальнодержавної політики, значення митних органів в інституціональному механізмі формування та реалізації митної політики досліджують такі науковці, як: І.Г. Бережнюк, С.В. Ківалов, О.М. Козирін, В.П. Науменко, Л.М. Письма-

ченко, Д.В. Приймаченко та ін. Українські науковці активно брали участь у розробці проекту Митного кодексу України та коментарів до них, Положення про Державну митну службу України й інших основоположних документів. Безсумнівно, зміни в чинному національному законодавстві, які відбулися останнім часом, трансформація ролі державних органів у процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави виявили коло проблем у побудові інституціонального механізму, які потребують свого нагального вирішення.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в аналізі інституціонального механізму як комплексу взаємопов'язаних методів і інструментів, що побудований на основі єдиної мети, методології та організаційної структури; з'ясуванні проблемних моментів останніх модернізацій і виявленні напрямів подальших реформ.

III. Результати

Кожна країна, втілюючи державні стратегії та програми, обов'язково формує необхідні інституції, без яких розвиватися й втілювати державні плани та задуми неможливо. Ці інституції у своїй сукупності та взаємодії створюють організаційні основи системи державного регулювання економіки. При цьому від ефективності діяльності кожної з них у результаті залежатиме загальна ефективність державного управління. До принципової структури інституцій, які уповноважені регулювати зовнішньоекономічну діяльність та захищати економічні інтереси держави, зазвичай входять Кабінет Міністрів, міністерство зовнішньої торгівлі або зовнішньоекономічних зв'язків, митні органи (управління), центральний банк, експортно-імпорتنний банк, центральне статистичне управління (міністерство), міністерство закордонних справ, податкові відомства [8, с. 40–43]. У нашій країні діє подібна система (див. рис.), в якій кожен із органів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності виконує тільки йому делеговані функції, закріплені в законодавстві.

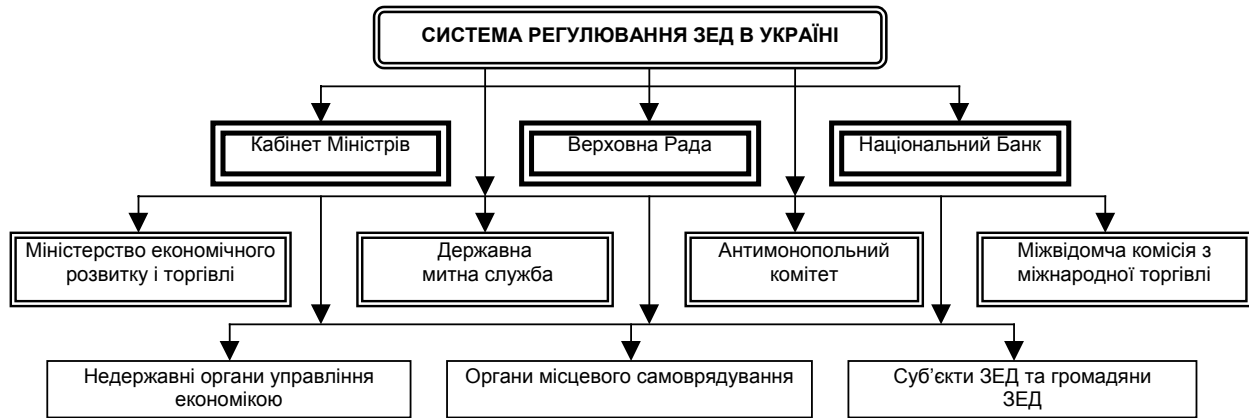


Рис. Система державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні

Так, на захисті економічних інтересів України стоять Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк, Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики (Міністерство економічного розвитку і торгівлі), Державна митна служба, Антимонопольний комітет, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі. Крім того, на ведення зовнішньоекономічної політики можуть впливати органи місцевого самоврядування, недержавні органи управління економікою (біржі, торговельні палати, асоціації, спілки, ради), суб'єкти ЗЕД та громадяни.

Митна служба України поряд з іншими державними структурами створена для державного гарантування економічної безпеки, порядку та розвитку країни. При цьому митні органи виконують поставлені перед ними завдання, виступаючи необхідним та обов'язковим елементом державно-правового механізму економічної й митної політики, під яким розуміють "сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження митної політики, їхню роль та відносини, що підпорядковані чіткій ієрархії правових норм та принципів" [7, с. 26–27]. Ця відповідальна місія закріплена чинним законодавством України, де зазначено, що Державна митна служба є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи. Таким чином, митні органи є невід'ємною частиною центральної виконавчої влади, на яку покладена реалізація митної політики.

У цілому інституціональний механізм державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності має багатогранний характер за сукупністю цілей, засобів їх досягнення, показників результативності та ефективності [1, с. 45], і саме тому потребує системного підходу. У дослідженні інституціонального механізму науковці пропонують застосовувати загальносистемні підходи [1, с. 45]: *комплексний* підхід, який передбачає вивчення компонентів системи, що мають самостійні цілі, завдання та структуру; *структурний* підхід, який передбачає дослідження складу й структури інституцій, що за-

безпечує оптимальне організаційне забезпечення дії механізму; *цілісний* підхід, який відстежує взаємозв'язок і взаємодію між елементами системи.

Комплексний характер системи митного регулювання полягає в тому, що держава забезпечує комплекс взаємопов'язаних методів і інструментів, побудований на основі єдиної мети, методології та організаційної структури, яка включає державні установи, громадські організації й інші інституції. Увесь цей комплекс зі своєю системою інститутів та організацій з відпрацьованими технологіями й механізмами регулювання митно-правової діяльності створює інституціональний механізм, який на сьогодні вже повинен [6] ґрунтуватись на чіткому виконанні процедурних правил СОТ та орієнтуватись на відповідність нормам ЄС, що стосуються не тільки законів і відомчих нормативних актів, а й сучасного інформаційно-технологічного забезпечення, дій посадових осіб, участі громадянського суспільства в процесах державного управління.

Основними організаційно-правовими формами державного впливу на зовнішньоекономічну, а отже, і митну діяльність, є створення нормативно-правової бази для їх регламентації та організація й функціонування системи державних органів, що беруть участь в її реалізації [6]. У сукупності ці інститути забезпечують легітимність суспільних відносин в митній сфері, захист національних інтересів держави, прав і законних інтересів учасників митно-правової діяльності, їх відповідальність за недотримання чи неналежне виконання норм законодавства. У системі нормативно-правових актів виділяють два основних комплекси державного регулювання: регулювання зовнішньоекономічної діяльності й регулювання митної справи.

Аналізуючи інституціональний механізм державного регулювання в структурному аспекті, зазначимо, що до кола суб'єктів, у межах компетенції і професійних інтересів яких перебувають питання митної політики й митної справи, належать органи державної влади, що прямо чи опосередковано беруть участь у фо-

рмуванні та реалізації митної політики, різноманітні громадсько-політичні організації, фінансово-економічні інституції й інші суб'єкти, що репрезентують інтереси окремих верств суспільства, діяльність яких має важливе значення для прийняття рішень, пов'язаних з формуванням митної політики. Із цієї причини виникають певні труднощі із чітким визначенням суб'єктного складу механізму формування політики, а формування механізму реалізації здійснюється за умов суттєвого впливу політичних, економічних і організаційних факторів та залежить від характеру економіко-політичних взаємозв'язків у державі.

Досліджуючи структуру інституціонального механізму, доцільно виділити не лише суб'єктів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної політики, а й об'єкти, оскільки їхня участь у формуванні або реалізації митної політики є надзвичайно важливою – саме їх участь є визначальною в тому, наскільки правильними й ефективними будуть дії самого механізму.

Зауважимо, що ефективність інституціонального механізму формування та реалізації митної політики залежить, насамперед, від того, чи будуть поєднані єдиною метою всі учасники суспільних відносин у митній галузі. Саме із цих позицій до структури зазначеного механізму мають бути включені недержавні громадські організації, що представляють інтереси суб'єктів господарювання. Таким чином, інституціональний механізм формування та реалізації митної політики – це [6] певна система взаємопов'язаних суб'єктів (інститутів), які, взаємодіючи, забезпечують цілісність, безперервність процесу регулювання суспільних відносин у митній галузі, а також створюють необхідні умови для задоволення найбільш значущих потреб для об'єктів митної політики.

Структурна схема організаційного забезпечення інституціонального механізму показує розгалужену структуру цього механізму. Вона зумовлена різноманітністю залучених у митну сферу об'єктів митної політики за видами діяльності, за способами їх участі в реалізації митної політики й необхідності різноаспектного забезпечення реалізації механізму: організаційного, інформаційного, технологічного тощо. Велика кількість нормативно-правових документів, виданих такою розгалуженою організаційною структурою, не дає змоги точно розуміти сферу їх дії, поле їх перетину та взаємозв'язку, міру компетенції суб'єктів митної політики, міру відповідальності об'єктів їх застосування тощо. Тому впорядкування законних і підзаконних нормативно-правових актів, внесення узгоджених змін і доповнень до чинних актів сприятиме їх розумінню та підвищенню ефективності їх застосування.

Періодичного вдосконалення зазнає основний законодавчий документ у галузі митної справи й митної політики – Митний кодекс

України. Прийняття оновленої редакції цього документа передбачало внесення змін або втрату чинності 23 законами України, що свідчить про недосконалість існуючого інституціонального механізму. Низька ефективність інституціоналізації зовнішньоекономічної діяльності пояснюється: недостатнім рівнем усвідомлення всіх наслідків дії правового механізму в умовах тотальної тінізації економіки; несистематичністю роботи над правовим забезпеченням зовнішньоекономічної діяльності; відсутністю аналізу впливу організаційних заходів на якість упровадження правового механізму; відсутністю відповідальності за прийняті рішення та впливом деяких інших суб'єктивних факторів, наприклад, кон'юнктурного лобізму з боку окремих груп, корупційних дій чиновників, байдужості суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності внаслідок втрати економічної зацікавленості тощо.

Аналіз практики функціонування інституціонального механізму формування та реалізації митної політики виявив ряд суттєвих факторів, що заважають адаптації національної митної політики до нових економічних, соціально-політичних умов та міжнародних стандартів у цій сфері. Основним з них є обмеження ролі органів виконавчої влади в процесі формування митної політики, що суперечить загальносвітовим тенденціям. Так, наприклад, російські науковці [4], спираючись на аналіз державно-правового механізму митної політики зарубіжних країн, зазначають, що рамковий характер законів, які приймаються парламентом у сфері зовнішньоекономічної діяльності, потреба швидкого, оперативного втручання в питання митного регулювання, а також специфіка самої митної справи, що передбачає спеціальну підготовку для прийняття більшості рішень у цій сфері, призводять до стрімкого зростання ролі Уряду та окремих міністерств у правотворчості з питань митно-правового регулювання суспільних відносин [2, с. 96]. Відповідно до поширеної практики згода парламенту потрібна лише для прийняття найбільш важливих, кардинальних рішень з питань митної політики. У решті випадків повноваження, що стосуються митної політики держави, передаються Уряду держави як найвищому органу виконавчої влади [2, с. 66]. Таким чином, делегування правотворчих повноважень забезпечує еластичність правової регламентації митної політики. На жаль, в Україні такий підхід не знайшов належного втілення. На сьогодні до прерогативи Верховної Ради України законодавство зраховує більшість питань щодо правового регулювання митної діяльності, а до повноважень Кабінету Міністрів України – фактично тільки координаційні та технологічні функції.

Аналіз повноважень державних інституцій у формуванні й реалізації митної політики дав змогу виділити інституціональні групи. Державні органи загальної компетенції, а саме Верхо-

вна Рада, Президент України та Уряд України, прямо чи опосередковано пов'язані з формуванням митної політики через, насамперед, прийняття законодавчих актів, у яких визначаються основні напрями митної політики, структура органів реалізації митної політики, їх компетенція в цій сфері, порядок здійснення митної діяльності, порядок формування та застосування тарифних і нетарифних засобів митного регулювання. Також до виключної компетенції, наприклад, Верховної Ради, належить визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; надання згоди на обов'язковість і денонсацію міжнародних договорів України, здійснення контрольних повноважень у цій сфері. Іншими словами, державні інституції загальної компетенції шляхом законотворчої діяльності створюють нормативно-правові основи для діяльності всіх суб'єктів та об'єктів митної політики, а саме законодавче забезпечення формування й реалізації митної політики.

Зазначимо, що у формуванні та реалізації митної політики беруть участь державні інституції спеціальної компетенції: Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, для яких регулювання у сфері митної політики не є основним видом діяльності, та Державна митна служба України, яка є спеціально уповноваженим органом у зазначеній галузі і на яку покладається безпосереднє керівництво митною справою.

Від початку створення митних органів в Україні на них було покладено організацію здійснення митної політики, забезпечення ефективного функціонування митної системи, організацію й контроль за виконанням актів законодавства України про митну справу, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що входять до його компетенції, розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань митної справи та внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

І сьогодні Державна митна служба України залишається центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, але через Міністра фінансів України. Держмитслужба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи. Але частина повноважень ДМСУ перерозподіляються між іншими органами державної виконавчої влади.

Підпорядкування Державної митної служби Міністру фінансів вказує на особливу важливість служби в наповненні державного бюджету й бюджетній політиці України, хоча в основоположних для Держмитслужби документах серед основних завдань Держмитслужби фіскального компонента не зазначено. Так, якщо до основних завдань ДМСУ редакції 2007 р. належала

участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи, то в останній редакції аналогічного документа участь у формуванні державної політики в галузі митної справи зводиться до внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи.

Перерозподіл повноважень між Міністерством фінансів, Міністерством економічного розвитку і торгівлі та ДМСУ відбувається з урахуванням міжнародного європейського досвіду, але часто механізми реалізації перерозподілених функцій не встигають за прийняттям рішення про остаточний перерозподіл. До того ж наявність великої кількості проблем у галузі митної справи і з боку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, і з боку державних органів, до повноважень яких входить реалізація митної політики, свідчить про загрозу економічним інтересам України в разі недосконалого функціонування державних механізмів реалізації митної політики.

Аналіз практики діяльності окремих органів виконавчої влади свідчить про те, що чимало питань з формування та реалізації митної політики певною мірою вирішують саме Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України, які в межах своїх повноважень безпосередньо беруть участь у формуванні державної митної політики. Адаже основні зусилля Міністерства фінансів спрямовані на розроблення та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики. І саме включення до структури Міністерства фінансів ДМСУ завершило ланцюг збирання податків і формування бюджету, що в принципі забезпечує потребу у формуванні єдиної державної фінансово-економічної політики, яка об'єднує фінансову, податкову, митну й бюджетну політику держави разом. Застереження викликає той факт, що надзвичайно великий вплив адміністративних важелів і гіпертрофований акцент діяльності митних органів у бік фіскальної складової стане ще більшим тягарем і для підприємств, і для пересічних громадян, які споживають імпортовані товари.

Трансформація інституціональних повноважень у сфері формування та реалізації митної політики була спрямована на посилення ролі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України як основного органу у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики. У модернізованому міністерстві була розширена зовнішньоекономічна складова департаментами державної політики у сфері зовнішньої торгівлі, державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, з питань торговельного захисту, торговельно-економічних відносин з країнами СНД та Російською Федерацією, двостороннього торговельно-економічного співробітництва,

співробітництва з Європейським Союзом і департаментом торговельних переговорів та співробітництва з СОТ. Таким чином, можна говорити про концентрацію всіх основних функцій щодо регулювання питань із зовнішньоекономічної політики України в межах одного державного органу. Ця ситуація дала змогу частині науковців [3; 5; 6] відвести Міністерству економічного розвитку і торгівлі України важливу роль серед органів виконавчої влади в механізмі формування митної політики [3, с. 127], і визначити провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації єдиної державної політики економічного й соціального розвитку України.

Участь державних органів у формуванні та реалізації митної політики не обмежується лише Міністерством фінансів України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Активну участь у цьому процесі бере Національний банк України, Державна податкова адміністрація України, Служба безпеки України, Державна служба експортного контролю та інші, завдання яких тією чи іншою мірою пов'язані з реалізацією митної політики. Разом з тим зауважимо, що залучення різних фахівців, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, громадян до вирішення проблем реалізації митної політики є додатковим резервом підвищення якості державного управління зовнішньоекономічними процесами. До системи консультативно-дорадчих органів, що визнаються суб'єктами митної політики, входять Митно-тарифна рада при КМ України, Рада з питань зовнішньоекономічної діяльності при КМ України, Громадська рада при Держмитслужбі України, Громадська рада при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, Рада імпортерів при КМ України, Рада експортерів при Міністерстві закордонних справ України тощо, які є консультативно-дорадчими органами в питаннях формування та реалізації митної політики.

В Україні сьогодні, разом зі становленням її як цивілізованої, високорозвинутої, правової держави, відбувається поступовий процес становлення громадянського суспільства, який ще дуже далекий від завершення й досконалості. Для громадянського суспільства характерна система представництва інтересів різних груп суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у вигляді громадських організацій, які виражають інтереси та формулюють пріоритети певних економічних груп, сприяють належному встановленню каналів зв'язку між державою й громадянами. Саме через участь громадських організацій у процесі формування та реалізації митної політики забезпечується участь громадськості в прийнятті рішень з питань формування митної політики. Це робить можливим урахування інтересів різних категорій підприємців і громадян, створення засад легітимності прийнятих рішень органами державної влади у сфері

митно-правового регулювання зовнішньоекономічних відносин, підвищення відповідальності громадянського суспільства за стан проблем у сфері митного регулювання. Хоча рішення цих органів мають рекомендаційний характер, але за умови налагодження неформальної участі в обговоренні проблемних питань та активної взаємодії між державними органами й операторами зовнішньоекономічної діяльності операційно істотно підвищується якість державних інституцій у плані оптимального використання державних ресурсів, урахування специфічних аспектів проблеми, виявлення суперечностей тощо.

IV. Висновки

Відсутність єдиної стратегії формування національної митної політики й системного підходу щодо функціонування механізмів забезпечення її впровадження зумовлює необхідність модернізації митної політики та її інституціонального механізму. Такі реформації потребують упорядкування законодавчої бази, яка б забезпечувала чітке розмежування функцій і повноважень органів державної влади в галузі митної політики; її імплементацію до міжнародних стандартів, у тому числі стандартів ЄС; узгодження дії державних органів і налагодження ефективної взаємодії між ними; підвищення якості функціонування механізму за рахунок запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; зосередження зусиль на активізації процесу самоорганізації суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності для переведення деяких функцій державного регулювання у сферу реалізації недержавних інституцій. Отже, інституційні особливості – це формування державою та іншими впливовими й зацікавленими силами зрозумілих, досяжних і вигідних правил та процедур взаємодії, санкцій і стимулів, стримувачів та противаг, які дозволяють побудувати більш досконалу ієрархію управління, досягнення позитивного результату. Питання, порушені в статті, є надзвичайно актуальними й потребують подальших усебічних наукових досліджень, зокрема, щодо організаційних аспектів та нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі вирішення проблем державної регуляторної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Список використаної літератури

1. Бережнюк І.Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І.Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.
2. Керимов Д.А. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – 368 с.
3. Ківалов С.В. Митна політика та митне право в Україні / С.В. Ківалов. – Одеса : Юридична література, 2006. – 360 с.

4. Козырин А.Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран / А.Н. Козырин. – М. : Изд-во МГИМО, 1994. – 145 с.
5. Письмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М. Письмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366 с.
6. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави 2007 р. [Електронний ресурс] / Д.В. Приймаченко // Бібліотека юриста. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua/>.
7. Ківалов С.В. Митна політика України : підручник / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001. – 256 с.
8. Управління зовнішньоекономічною діяльністю : монографія / під ред. А.І. Кредісова. – К. : ВІРА-Р, 1998. – 448 с.

Стаття надійшла до редакції 17.08.2012.

Борисенко О.П. Институциональные особенности формирования и реализации таможенной политики Украины

Недостаточная эффективность существующей системы государственного управления требует совершенствования институциональных механизмов по регулированию внешнеэкономической деятельности и формированию таможенной политики. В связи с этим происходит трансформация полномочий и структуры органов государственного управления, создание негосударственных учреждений, привлечение общественности к регулирующим процессам. Одновременно требуют совершенствования все составляющие институционального механизма, обеспечивающие его действенность и эффективность.

Ключевые слова: система государственного управления, механизмы государственного регулирования, внешнеэкономическая деятельность, таможенная политика.

Borysenko O. Institutional Features of Forming and Realization of Customs Policy of Ukraine

The ineffectiveness of the existing system of government requires the improvement of institutional mechanisms for the regulation of foreign economic activity and the formation of customs policy. In this regard, there is a transformation of powers and structure of government, the creation of non-state institutions, public involvement in regulatory processes. At the same time all the components of an institutional mechanism to ensure its effectiveness should be improved.

Key words: public administration, mechanisms of state regulation, foreign economic activity, customs policy.