

Розділ 6. Фінансове та банківське право

Н.Л. ГУБЕРСЬКА. ФІНАНSOVA ДІЯЛЬНІСТЬ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ МИТНОЇ СПРАВИ

Розглядаються деякі питання фінансової діяльності митних органів, митна справа України та її правове регулювання. Аналізуються правовий статус окремих органів, що забезпечують правове регулювання митної справи.

Ключові слова: митний орган, митна служба, митна справа.

Рассматриваются некоторые вопросы финансовой деятельности таможенных органов, таможенное дело Украины и его правовое регулирование. Анализируется правовой статус отдельных органов, обеспечивающих правовое регулирование таможенного дела.

Ключевые слова: таможенный орган, таможенная служба, таможенное дело.

Some issues of financial activities of customs authorities are examined in the article, a customs affairs of Ukraine and its legal regulation. The legal statuses of some authorities that provide the legal regulation of customs are analyzed.

Key words: customs authority, customs, customs affairs.

Держава здійснює правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) з метою забезпечення безпеки країни та захист загальнонаціональних інтересів, маючи за мету досягнення економікою країни певних переваг на світовому ринку та захист внутрішнього ринку від конкуренції іноземних товарів. ЗЕД тісно пов'язана із фінансовою діяльністю держави, яка діє, зокрема, в особі митних органів України. У галузі фінансів митні органи виступають як уповноважені органи центральних органів виконавчої влади, справляють загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та валютний контроль. У результаті їх діяльності держава отримує значні надходження та контролює і впливає на рух валютних цінностей у зовнішньоекономічних відносинах.

Окремі питання щодо фінансової діяльності митних органів, митної справи та митної політики розглядаються в роботах О.Ю. Бакаєвої, О.Ф. Бантишева, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Б.М. Габричидзе, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.В. Дусик, Ю.М. Дьоміна, Р.А. Калюжного, А.Б. Калюти, Г.Л. Карпенко, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, В.Т. Комзюка, Т.В. Корневої, І.М. Корошашової, О.О. Крестьянінова, А.В. Мазура, А.П. Мицак, В.Я. Настюка, Д.В. Приймаченка, В.В. Прокопенка, Т.О. Проценка, О.П. Рябченко, К.К. Сандровського, О.В. Серих, О.Л. Соколенко, О.М. Тараненка, О.І. Ткачука, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги та ін.

Правові основи діяльності митних органів України закладені у Митному кодексі України від 11 липня 2002 р. (далі – МК України). Згідно з ним, митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі (ст. 2). Митну ж справу згідно зі ст. 3

становлять порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України. Тобто первинною є митна політика, а на її реалізацію спрямована митна справа, яка до того ж є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України. Організовує та забезпечує здійснення митної справи Кабінет Міністрів України. Безпосереднє здійснення митної справи покладається саме на митні органи України, які її реалізують митну політику держави (ст. 11).

Митна справа є своєрідною монополією держави, що означає виключне право держави на встановлення митної політики та її здійснення, на правове регулювання митних відносин. Основний сенс державної монополії митної справи полягає в забезпеченні централізованого регулювання зовнішньоекономічного обміну. В ході здійснення митної справи спеціальними органами держави вирішуються два основних завдання, які стоять перед нею: 1) всебічне використання зовнішньоекономічних зв'язків для вирішення питань розвитку економіки країни; 2) захист її від небезпечного впливу зовнішньоекономічних факторів (спекулятивних, кон'юнктурних тощо). Фінансові інструменти слугують виконанню обох завдань держави. Митну справу визначають як специфічну, комплексну і різноманітну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні її органів, які безперервно, послідовно, владно і в рамках законодавства впливають на зовнішньополітичну і ЗЕД шляхом визначення порядку і умов переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення, митного контролю та інших заходів з метою її регулювання відповідно до державних інтересів¹.

Фінансову діяльність здійснює митна служба України – єдина загальнодержавна система, яка складається з митних органів та спеціалізованих митних установ і організацій. Митними органами є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, регіональні митниці, митниці (ст. 12 МК України). Отже, фінансова діяльність митних органів України – це діяльність всіх ланок єдиної системи митної служби, в якій в якості безпосереднього об'єкта виступають грошові кошти у вигляді податків і зборів та валютні цінності.

Фінансова діяльність митних органів включає мобілізацію державних доходів, розподіл та використання грошових коштів, які надходять в якості митних зборів, а також коштів від продажу конфіскованого митницею майна, здійснення валютного контролю в межах своєї компетенції. У науковій літературі інколи вся фінансова діяльність митних органів зводиться лише до фінансування митних органів, а такі її складові частини, як справляння державних доходів та здійснення валютного контролю взагалі не розглядаються². На нашу думку, справляння загальнодержавних податків і зборів, а також мита, як і валютний контроль, є складовою діяльністю держави по утворенню загальнодержавних централізованих фондів грошових коштів і у відриві від цієї діяльності взагалі не може розглядатися.

У цілому, функції в галузі фінансів, які виконує митна служба України, можна звести до діяльності по справлянню мита (ввізного та вивізного), податку на додану вартість, акцизного збору, митних зборів, єдиного збору, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон, а також валютного контролю. Окреме місце займає робота митної служби, пов'язана із фінансуванням її з державно-

го бюджету – в цьому процесі вона виступає як розпорядник бюджетних коштів. З предметної точки зору, всі фінансові функції митних органів можна поділити на діяльність з справляння доходів, здійснення видатків та валютний контроль. У такому аспекті функції митних органів визначаються структурою фінансової діяльності держави та фінансово-правового регулювання, а самі податки, збори та валюта виступають як об'єкти фінансової діяльності митних органів. З функціональної точки зору, фінансова діяльність митної служби України втілюється насамперед у роботі її структурних підрозділів і являє собою або безпосереднє здійснення фінансових операцій, або контроль за їх здійсненням.

Основними правовими засобами у регулюванні діяльності митних органів держави є визначення їх завдань, функцій і компетенції, що в сукупності дає повну уяву про правовий зміст їх діяльності: 1) завдання відображають вимоги вищих органів влади до суб'єктів регулювання; 2) функції – основні напрями їх діяльності; 3) компетенція - повноваження цих органів.

У 1996 р. на базі Державного митного комітету України, який було ліквідовано, створена Державна митна служба України (далі – ДМС України) як центральний орган виконавчої влади³. Завданням даного органу, зокрема, є «удосконалення... оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України», хоча саме по собі завдання «оподаткування» не поставлене. В законодавстві прямо не сказано про таку функцію митних органів як справляння податку на додану вартість та акцизного збору. В цілому ця функція прямо не випливає із змісту митної справи і могла б виконуватися і органами податкової служби, але з 1996 р. (за ініціативою митної служби) ця функція передана митним органам. Органи державної податкової служби усіх ланок у встановленому законом порядку мають право одержувати безоплатно від митних органів щомісяця звіти дані про ввезення на митну територію України імпортованих товарів і справляння при цьому податків, інших платежів та інформацію про експортно-імпортні операції, що здійснюються резиденти і нерезиденти за формою, погодженою з Державною податковою адміністрацією України (п. 7 ст. 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні»⁴). Також органи митної служби України здійснюють контроль за дотриманням законодавства з цілого ряду питань, хоча це і не пов'язано із справлянням конкретних податків і зборів. Одним із них є контроль за здійсненням товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності, передбачений відповідним Законом України «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності»⁵. Митні органи контролюють надходження коштів у рахунок бартерного договору у разі, коли замість поставок товарів (робіт, послуг), що імпортуються за бартерним договором, іноземний контрагент виконує свої зобов'язання шляхом перерахування коштів на рахунок суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності України.

У галузі митної справи, як це встановлено п.9 частини першої ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, ЗЕД, митної справи. В зв'язку з цим (з урахуванням інших законодавчих актів) Верховна Рада України визначає: 1) головні напрями митної політики України; 2) структуру системи органів державного регулювання митної служби; 3) розміри мита та умов митного обкладання; 4) спеціальні митні зони та митні режими на території України; 5) перелік товарів, експорт, імпорт, транзит яких через територію України забороняється. Конституція України не містить прямих приписів щодо повноважень Президента України у сфері митної справи, хоча це

не позбавляє його можливості приймати відповідні акти щодо регулювання митних відносин, про що свідчить його увага до розвитку митних відносин, особливо у 90-х рр. минулого століття. Хоча нормотворча діяльність Президента України може видатися дещо сумнівною, оскільки, наприклад, Указ Президента України «Про заходи щодо недопущення в відпливу з України валютних та інших майнових цінностей» від 27 червня 1999 р. № 724/99 так і не вступив в дію у зв'язку з відхиленням проекту Закону про недопущення відпливу з України валютних та інших майнових цінностей згідно з Постановою Верховної Ради України № 1054-XIV від 16 вересня 1999 р.). Інший Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення кон'юнктурно-цінової політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності» від 10 лютого 1996 р. № 124/96, яким затверджене Положення про індикативні ціни у сфері зовнішньоекономічної діяльності, Указом Президента від 5 серпня 2008 р. № 686/2008 визний таким, що втратив чинність. Кабінет Міністрів України, як визначено п. 8 і 9 ст.116 Конституції України: організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Згідно ч. 4 ст. 3 МК України Кабінет Міністрів України організовує та забезпечує здійснення митної справи відповідно до цього Кодексу та інших законів України, а також міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, координує діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, інших органів виконавчої влади при вирішенні питань щодо митної справи.

Вирішальні повноваження у сфері правового регулювання митної справи належать все ж таки Верховній Раді України. Кабінет Міністрів України має повноваження, які випливають із законів. З приводу викладеного вище слід зазначити, що таке розмежування повноважень здається не зовсім чітким; одним із прямих наслідків цього є занадто часті зміни, які вносяться, наприклад, до ставок ввізного мита (декілька разів на рік, в той час як досвід іноземних держав свідчить про те, що їх треба вносити раз на декілька років, що відповідає принципу стабільності податкового законодавства). Об'єктивною основою цього явища є те, що ставки мита повинні швидко реагувати на зміни в світовій товарній кон'юктурі й це вимагає прийняття негайних рішень, а більш оперативного це може зробити Кабінет Міністрів України. Водночас можна відзначити, що вирішення цього питання є дещо прямолінійним, оскільки Верховна Рада України за певних умов теж могла б оперативного вирішувати такі питання. Одним із варіантів щодо цього могло б бути введення особливої процедури проходження так званих фінансових законів. У законодавстві України це не передбачено, але досвід інших країн свідчить про їх ефективність. Для фінансових законів повинна бути передбачена спеціальна процедура їх проходження у парламенті, оскільки ці закони часто вимагають оперативного прийняття. Введення особливої процедури прийняття фінансових законів дозволило б підвищити їх ефективність, оскільки при цьому є можливість врахувати інтереси Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади. Вирішення цього питання цілком можливе в Законі України «Про закони та законодавчу діяльність в Україні» або «Про нормативно-правові акти України», проекти знаходяться у Верховній Раді України. Крім того, запобігти занадто частій зміні митних ставок можна шляхом вдосконалення системи формування та перегляду ставок ввізного мита на основі впровадження наукового підходу до їх визначення і введення нового Єдиного митного тарифу України.

1. *Настюк В.Я., Шульга М.Г.* Митне право України: Навч. посібник. – Х., 2001. – С. 3-4. 2. *Листопад А.Д.* Финансовая деятельность таможенных органов Российской Федерации. – М.: РИО РТА, 1996. – 144 с. 3. *Указ Президента України* «Про Державну митну службу України» від 29 листопада 1996 року № 1145/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 5 грудня. 4. *Закон України* «Про державну податкову службу в Україні» від 5 грудня 1990 р. [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=509-12>. 5. *Закон України* «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності» від 23 грудня 1998 р. [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=351-14>.