

УДК 342.951:351.713

Д. В. Приймаченко, доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного та митного
права Академії митної служби України

РЕАЛІЗАЦІЯ МИТНИМИ ОРГАНАМИ ЕКОНОМІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті з'ясовується роль митних органів у процесі реалізації економічної функції держави, визначаються функції митних органів у цьому контексті. Досліджуються стан і перспективи діяльності, спрямованої на виконання основних завдань, реалізація яких покладається на митні органи в умовах сьогодення.

В статье определяется роль таможенных органов в процессе реализации экономической функции государства, определяются функции таможенных органов в этом контексте. Исследуются состояние и перспективы деятельности, направленной на решение основных задач, реализация которых возлагается на таможенные органы в современных условиях.

The articles deals with the role of customs authorities in the realization process of the state economy function, besides the functions of the customs authorities in this process are determined. The conditions and perspective activities are investigated. These activities are directed to the solvment of the main tasks which nowadays are becoming the responsibilities of the customs authorities.

Ключові слова. Функції держави, митні органи, функції митних органів.

Вступ. Як переконує історичний досвід багатьох розвинутих країн світу, митні адміністрації – це неодмінний інституціональний елемент високоефективної організації життя суспільства, і перш за все функціонування економіки держави. Виконуючи цілу низку конкретних завдань, митні адміністрації активно реалізують численні функції держави, стають значним інструментом підтримки рівноваги у суспільному виробництві, створення найсприятливіших умов для побудови та розвитку національної економіки. У сучасних умовах державотворення в Україні система митних органів повинна стати і вже стає вагомим чинником ринкових перетворень. Ця система вносить свою частку в позитивне розв'язання найважливіших проблем перехідної економіки, про що свідчить характер і зміст функцій, виконання яких покладається на митні органи. Ефективність виконання покладених функцій підтверджує навіть побіжний аналіз найбільш узагальнених результатів діяльності Державної митної служби України (далі – Держмитслужба України).

У контексті здійснюваного реформування національної системи митних органів надзвичайно важливе з'ясування стану та перспектив виконання митними органами своїх функцій, адже це має не тільки теоретичне, але й безпосереднє практичне значення, оскільки сприяє вдосконаленню правового статусу митних органів, формуванню їх оптимальної внутрішньоорганізаційної структури та ефективності.

Постановка завдання. Мета цієї статті – з'ясування ролі митних органів у процесі реалізації економічної функції держави, дослідження стану та перспектив їх діяльності, спрямованої на виконання основних завдань у цьому напрямку.

Результати дослідження. Будь-яка держава, в тому числі Україна, має впливати на суспільні процеси в різних сферах життя для подолання суперечностей між інтересами різних соціальних груп і, отже, забезпечувати нормальний розвиток суспільства. Такий організуючий вплив держави відображається на різноманітних напрямках діяльності, які в юридичній літературі зазвичай позначаються як функції.

У функціях держави виражається її сутність – найбільш глибоке й усталене в ній. Відображення у функціях держави її соціального призначення означає, що вони є засобом задоволення різноманітних суспільних інтересів. На підставі аналізу функцій держави можна зробити висновок про те, якою мірою її діяльність спрямована на задоволення потреб суспільства, а якою – певної панівної еліти [1, 89].

© Д. В. Приймаченко, 2009

Найбільш узагальнено функції держави досліджуються в теорії держави і права. У роботі використовуються результати її здобутків як даність, що вже встановлена, з'ясована та узагальнена. Загально визнаним є виокремлення таких основних внутрішніх функцій держави, як політична, економічна, соціальна, охоронна, екологічна, інформаційна.

Здійснення функцій держави за своїм змістом становить безперервний процес реалізації функцій окремих державних органів. У цьому контексті необхідно враховувати, що функції держави та функції державних органів не є однопорядковими явищами. Функції держави – це такі напрямки діяльності держави, в яких безпосередньо відображається її сутність як соціального явища. Функції державних органів подібних якостей не мають, у них розкривається конкретна діяльність кожної окремої ланки в механізмі держави [2, 139]. Поділяємо позицію тих науковців, які стверджують, що між функціями держави і функціями державних органів прослідковується співвідношення, тотожне співвідношенню філософських категорій “цілого” і “частини”. Частина завжди несе на собі відбиток цілого, виражає природу цілого, зберігає його певні специфічні риси. Частина існує остільки й тому, що існує ціле, до якого вона належить, і навпаки, без частини не існує цілого. Можна встановити взаємний перехід частини в ціле та цілого в частини. Функції частин (органів держави) походять від функцій цілого (держави), але не є результатом їх механічного поділу [3, 102].

Функції державних органів за своїм змістом підпорядковані функціям держави, їх меті та вимогам. Саме тому діяльність державних органів повинна чітко узгоджуватися з функціями держави. Державний орган бере участь у виконанні усіх функцій держави, але пріоритет належить виконанню тих функцій, у межах яких найбільш повно та адекватно реалізується його компетенція. Таким чином, можна стверджувати, що на митні органи покладається виконання більшості функцій держави, проте визначальною при цьому є реалізація функцій, які прямо впливають із соціального призначення митних органів – безпосереднього здійснення митної справи.

Діяльність митних органів знаходить своє зовнішнє відображення у виконанні численних та різноманітних функцій, існування яких обумовлено виокремленням у межах змісту діяльності цих органів специфічних, відносно відокремлених та однорідних напрямів і способів впливу на об'єкт управління, яким є митна справа. Саме виконання цих функцій і розкриває зміст і сутність виконавчої, розпорядчої, регулятивної, контрольної, правоохоронної діяльності на всіх рівнях та є відображенням розподілу обов'язків між окремими органами, які становлять єдину загальнодержавну систему митних органів.

Економічна функція держави, у здійсненні якої беруть участь митні органи, спрямована на забезпечення нормального формування, функціонування й розвитку економіки країни, на захист існуючих форм власності та створення умов для їх розвитку [1, 97].

Зміст економічної функції на сучасному етапі розвитку суспільства конкретизується в таких напрямках діяльності, як: формування економічної політики держави; структурна перебудова економіки; підтримка стратегічних, висококонкурентних на світовому ринку та соціально значущих виробництв; забезпечення рівноправності усіх форм власності; демонополізація виробництва; підтримка малого та середнього підприємництва; захист національного товаровиробника; охорона прав споживачів; управління суб'єктами господарювання державної форми власності; формування та поповнення державного й місцевих бюджетів; контроль за утворенням, розподілом та використанням усіх ресурсів фінансової системи країни тощо.

Проте, зважаючи на співвідношення цілого та частини, зазначимо, що митні органи економічну функцію держави реалізують опосередковано, шляхом виконання власних функцій, що обумовлені метою і завданнями їхньої діяльності на тому чи іншому етапі історичного розвитку суспільства й держави. Такий підхід дозволяє серед певних видів діяльності митних органів, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю, виокремити напрямки, пов'язані з участю у формуванні митної політики як складової економічної політики держави; стягненням податків, зборів та інших обов'язкових пла-

Адміністративне та митне право

тежів, справляння яких згідно із законодавством покладено на митні органи, контроль за їх своєчасним та повним перерахуванням до державного бюджету; здійсненням митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконаленням їх форм і методів; створенням сприятливих умов для прискорення товарообігу через митний кордон України; забезпеченням дотримання встановлених законодавством України заборон та обмежень щодо товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; здійсненням спільно з іншими уповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і дотримання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку; ліцензійно-дозвільною діяльністю; веденням УКТЗЕД; верифікацією (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України. Крім того, митні органи виконують і інші функції, пов'язані зі сферою економіки.

Результатом систематизації та узагальнення зазначених вище напрямків діяльності митних органів можна вважати виокремлення таких функцій: фіскальної, регулятивної та захисної.

Виконання митними органами фіскальної функції передбачає заходи, спрямовані на забезпечення надходження коштів до державного бюджету за рахунок стягнення податків і зборів.

Регулятивна функція митних органів полягає у створенні умов для діяльності учасників митно-правових відносин у напрямі, бажаному для держави та суспільства, за яким відбуватиметься розвиток національної економіки.

Захисна функція спрямована на неухильне дотримання й виконання нормативних приписів митного законодавства усіма учасниками митно-правових відносин.

З огляду на те, яка функція домінує – фіскальна, регулятивна чи захисна, визначаються пріоритети діяльності митної служби. На практиці перевага нині віддається виконанню фіскальної функції. У законі про державний бюджет та інших нормативних актах встановлено кількісні показники щодо збирання податків і зборів (обов'язкових платежів). В частині митних платежів вони обов'язкові для митних органів. Удосконалення механізму реалізації фіскальної складової діяльності Держмитслужби України для безумовного виконання показників надходжень до державного бюджету визначено як перший з пріоритетних напрямів діяльності митної служби України на 2009 р. [4, 1].

Обсяги надходжень до державного бюджету, які забезпечують митні органи, за останні десять років постійно зростають, що неважко помітити навіть за побіжного аналізу найбільш узагальнених результатів діяльності Держмитслужби України (табл. 1).

Таблиця 1

Надходження податків і зборів (обов'язкових платежів), справляння яких покладено на Держмитслужбу України (млрд грн)

Рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	За 9 міс. 2009
Митні платежі	5,16	6,54	9,94	14,04	18,93	31,11	41,17	54,11	96,46	58,38

Дані наводяться за матеріалами, опублікованими в "Підсумках роботи митних органів України" за окремі роки.

В основному, митна служба розглядається як фіскальний інструмент виконання економічної функції держави, яка будується на посиленні митного контролю та ускладненні митних процедур. І лише в останні чотири-п'ять років намічається тенденція до спрощення митних процедур, приведення їх у відповідність до міжнародних норм та стандартів.

Слід відійти від стереотипу, що митні органи дають лівову частку коштів до державного бюджету. На нашу думку, митна служба України, як і аналогічна служба будь-якої розвинутої держави, лише контролює цей процес, а реальні надходження коштів дають суб'єкти господарювання. Тому одним з основних завдань митних органів є створення для

всіх суб'єктів ЗЕД та інших зацікавлених осіб сприятливих умов, щоб вони наповнювали державний бюджет. А митні органи забезпечуватимуть надходження коштів до бюджету в межах своєї компетенції.

Удосконалення форм і методів діяльності митних органів відбувається, в першу чергу, за рахунок покращання якості митного адміністрування. Завдяки проведеній роботі до державного бюджету протягом 9 міс. 2009 р. перераховано податки і збори на суму 58,385 млрд грн (у січні–вересні 2008 – 75,571 млрд грн). При цьому загальний обсяг імпорту, оподаткованого митом (основний показник, від якого залежать платежі до бюджету), зменшився у 2,7 раза, ПДВ – в 1,9 раза, акцизний збір – у 4,4 раза. Показник розпису доходів, доведений Держмитслужбі України, виконано на 98,6 %. Невиконання в повному обсязі планового показника розпису доходів загального фонду бюджету, встановленого на 9 міс. 2009 р., відбулося у зв'язку зі значним зменшенням обсягів імпорту товарів в умовах світової фінансово-економічної кризи (зовнішньоторговельний обіг зменшився щодо імпорту на 47 %, а щодо експорту – на 48 % у порівнянні з аналогічним періодом попереднього року) [4, 5]. Отже, зменшення надходжень до державного бюджету у відсотковому відношенні менше, ніж падіння зовнішньоторговельного обігу, що свідчить про ефективність роботи митних органів у напрямі забезпечення повноти справляння податків і зборів. Слід зазначити, що стала тенденція до підвищення ефективності діяльності митних органів спостерігається ще з 2005 р.

З метою вдосконалення фіскальної функції митними органами постійно триває робота, спрямована на вдосконалення адміністрування нарахування і сплати митних платежів. У межах цього здійснюється системний аналіз та поглиблене вивчення тенденцій у зовнішньоекономічній діяльності, пов'язаних зі справлянням податків і зборів, уживаються організаційні заходи, спрямовані на збільшення надходжень митних платежів до державного бюджету. Створено чітку систему моніторингу всіх видів розрахунків за податками і зборами, яка включає, наприклад, щоденну звітність про розрахунки з державним бюджетом, сплату податків за видами розрахунків, митне оформлення за рішенням судів, стягнення коштів виконавчою службою, умовні нарахування тощо. Постійно аналізуються фактори, які впливають на стан надходження податків і зборів до бюджету, в тому числі зміни чинного законодавства, вживаються невідкладні заходи для усунення негативних явищ та обставин, що їм сприяють.

Найбільш значних успіхів у підвищенні ефективності діяльності митних органів було досягнуто завдяки посиленню контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, класифікацією та визначенням країни походження товарів. Як відомо, митна вартість товарів, що переміщуються через митний кордон, або свідомо занижувалася суб'єктами ЗЕД з метою ухилення від оподаткування, або ж окремі суб'єкти ввозили на територію України товари за демпінговими цінами для захоплення національного ринку, що порушує правила вільної конкуренції та завдає шкоди вітчизняному товаровиробнику [5, 12]. Тому саме від корегування митної вартості товарів, обґрунтованості прийняття рішень щодо їх класифікації, перевірки достовірності сертифікатів про походження товарів залежить повнота нарахування і стягнення митних платежів. У табл. 2 наведено показники донарахованих до державного бюджету коштів завдяки корегуванню митними органами митної вартості товарів, що переміщувалися через митний кордон.

Таблиця 2

**Додаткові надходження податків і зборів
(обов'язкових платежів) до Державного бюджету України
завдяки заходам митних органів щодо контролю митної вартості товарів, млн грн**

Рік	2004	2005	2006	2007	2008	За 9 міс. 2009
Донараховані кошти після перегляду митної вартості товарів	434	954	1160	1318	3349	1903

Дані наводяться за матеріалами, опублікованими в "Підсумках роботи митних органів України" за окремі роки.

Наведені дані свідчать, що збільшенню надходжень митних платежів сприяло впровадження заходів щодо посилення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщувалися через митний кордон громадянами та суб'єктами господарювання. На нашу думку, в процесі визначення митної вартості товарів митними органами забезпечується реалізація як фіскальної функції – наповнення доходної частини бюджету країни, так і регулівної – вплив на формування структури вітчизняного виробництва й ціноутворення та захисної – захист національного товаровиробника від недобросовісної конкуренції, захист споживачів товарів.

Зважаючи на те, що саме митні органи застосовують відповідно до законодавства тарифні та нетарифні заходи регулювання ЗЕД, вони володіють найповнішою статистичною, довідковою й аналітичною інформацією щодо ефективності й раціональності їх використання. Всеохопний аналіз даних митної статистики зовнішньої торгівлі та спеціальної митної статистики дає митним органам майже необмежені можливості для підготовки науково обґрунтованих пропозицій щодо формування й реалізації стратегії розвитку держави, державної політики, зокрема в частині її митної, податкової, бюджетної та зовнішньоторговельної складової, розвитку відносин із окремими країнами та регіонами світу. Митна служба України виступає активним ініціатором підготовки законодавчих пропозицій, проектів інших нормативних актів щодо поліпшення тарифного й нетарифного регулювання в напрямі забезпечення національних інтересів, зміцнення зовнішньоекономічних зв'язків, подальшої інтеграції України в загальносвітову систему економічних відносин.

Слід наголосити, що на сучасному етапі державотворення в контексті визначеного курсу України до ЄС роль митних органів у реалізації економічної функції держави значно підвищується. Тому одним із найважливіших напрямків діяльності митних органів є створення сприятливих умов для прискорення товарообігу, збільшення обсягу вантажо- і пасажиропотоку через митний кордон України. Адже складність митних процедур (велика кількість документів, довідок, дозволів тощо) при переміщенні товарів та інших предметів через митний кордон стає суттєвою перешкодою та суперечить світовим тенденціям щодо розвитку взаємовідносин у сфері міжнародних зв'язків. Зважаючи на це, митними органами постійно впроваджуються заходи щодо вдосконалення та спрощення митного контролю й митного оформлення, спрощення режиму контролю за перетином громадян через пункти пропуску. Всі ці заходи сприяють розвитку торговельних відносин вітчизняних суб'єктів господарювання з їхніми зарубіжними партнерами, зростанню експортно-імпорتنих операцій, привабливості України як для транзитних вантажоперевезень, так і для туризму.

Разом з тим, незважаючи на позитивну динаміку в діяльності митних органів, керівництво Держмитслужби України наголошує на існуванні внутрішніх резервів для підвищення ефективності виконання митними органами своїх функцій. Наприклад, збільшення надходжень до державного бюджету можливе за рахунок посилення контролю за правильністю та повнотою декларування товарів, митного оформлення товарів із наданням податкових пільг, підвищення рівня контрольно-перевірної роботи тощо.

Висновок. Отже, система митних органів – один з найважливіших державних інститутів, що забезпечує реалізацію економічної функції держави. Цей напрям діяльності держави передбачає здійснення митними органами в межах своєї компетенції відповідних функцій – фіскальної, регулятивної та захисної. Ефективне виконання ними власних функцій спрямоване на стимулювання розвитку національної економіки, захист українського ринку, сприяння залученню іноземних інвестицій, забезпечення виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, що впливають із міжнародних економічних відносин, а також на вирішення інших питань політичної та економічної стабілізації України.

Література

1. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник для студентів юрид. спеціальностей ВНЗ / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
2. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства [Текст] / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юридическая литература, 1970. – 216 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт. – 384 с.
4. Підсумки роботи митних органів України за 9 місяців 2009 року [Текст] : інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2009. – 64 с.
5. Спрощення митних процедур – шлях до покращення привабливості України як транзитної держави [Текст] : матеріали прес-служби Держмитслужби України // Митний брокер. – 2003. – № 6. – С. 8–12.

