

Тема 2: ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1. Особливості державного управління в сфері економіки ринкової орієнтації.

Держава, економіка і право — є, як відомо, взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Досвід багатьох держав світу засвідчує, що не можна побудувати могутню державу без опори на добре відрегульовану в правовому відношенні економіку. Проведення державою відповідної економічної політики вимагає динамічного й адекватного розвитку та вдосконалення правової системи.

На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну, кредитну та грошову системи.

Поряд з цим сфера безпосереднього державного управління економікою сьогодні звучується. Якщо раніше домінувала й зміцнювалась державна власність на засоби виробництва, а більшість підприємств, об'єднань та інших об'єктів перебувала у власності держави, то вона була покликана через систему своїх органів здійснювати управління ними.

Нині ситуація докорінно змінилась. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно й зменшується кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності. Якщо розглянути у галузевому розрізі, то найбільше приватизованих підприємств спостерігається у будівельній галузі, переробній та у сфері торгівлі. Щодо територіального показника, то найбільше підприємств було приватизовано у центральних та східних регіонах країни.

На відміну від перших етапів так званої ваучерної приватизації або передачі державного майна у власність трудових колективів підприємств і організацій, які виявились не досить ефективними, зараз в Україні розпочався процес переважно грошової приватизації, в тому числі продаж великих українських підприємств на міжнародних торгах.

Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. Якщо в даний час майно перебуває переважно у державній власності, то це, звичайно, обумовлює необхідність існування відповідної й розгалуженої системи органів державного управління, на які покладаються виконавчі та розпорядчі функції щодо використання цього майна. Адже у такому випадку держава, виступаючи монополістом — власником цього майна, покликана організувати ефективне управління. Якщо ж буде забезпечено значне зменшення долі майна у державній власності, то це викличе адекватні зміни у системі державного управління й призведе до відповідного звуження системи державного управління, що функціонує у економічній сфері.

Але це не означає, що процеси використання майна, яке перебуватиме у недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Зміняться характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, то в перспективі ці функції наповняться більш координуючим, регулятивним змістом і характером. Практично відпаде необхідність використання так званих адміністративних методів управління.

Як відомо, адміністративні методи управління випливають із самої сутності державного управління, яке передбачає владність одних і підпорядкованість інших. У цьому випадку через відповідну систему органів державного управління, їх службових осіб держава як суб'єкт і власник майна здійснювала необхідність функції в економічній сфері.

В основу адміністративних методів покладено, насамперед прийняття обов'язкових для нижчих ланок управління рішень, які здійснювали прямий вплив на об'єкт управління шляхом одностороннього визначення для нього завдань, а у ряді випадків — шляхів і засобів їх розв'язання. Таким вагомим інструментом свого часу, наприклад, виступало планування з боку держави. Це одночасно було і функцією і методом державного управління.

Звичайно, держава використовувала й економічні методи, поєднуючи їх з адміністративними. В основу цих методів покладено використання таких економічних важелів та стимулів, як ціна, кредит, прибуток (дохід), державне замовлення та ін. Зміст економічних методів не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління, а створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів таку економічну ситуацію, яка б диктувала відповідну їм поведінку з метою досягнення позитивних економічних наслідків, тобто стимулювала економічну зацікавленість.

В умовах домінування недержавної власності держава здійснюватиме відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. Але в той же час у такій політиці має домінувати не диктат, а регулювання, контроль, координація й т.ін., а також переважно методи економічного характеру, в основу яких покладається розумна податкова система, що стимулювала б виробництво та підприємництво. Потребує свого вдосконалення й кредитна політика, яка проводиться державою.

Взагалі, у такій економічній ситуації, із урахуванням структурної перебудови власності, завдання полягає у тому, щоб перетворити перші, хоча ще далеко й не розвинуті ринкові засади, в активний інструмент, який би сприяв ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва.

Одночасно сьогодні висловлюється чимало думок, зміст яких зводиться до повного ігнорування централізованого регулювання з боку держави, можливості її функціонування лише на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України, ні масштабність і структурна складність народногосподарського комплексу, ні поділ праці та її

кооперація, ні інші фактори, наявність яких вимагає централізованого регулювання економічних процесів.

Однак суспільне виробництво, розподіл і обмін складаються із багатьох галузей, які одночасно є самостійними системами з їх внутрішніми взаємозв'язками та закономірностями функціонування. Враховуючи такі фактори, не можна їх просто ігнорувати та будувати економіку лише виключно на ринкових механізмах. Не слід відмовлятися від суттєвої ролі держави в економічній сфері, недооцінювати роль державного регулювання та управління.

Важливим інструментом державного регулювання економіки, як і державного управління в цілому, було, є й буде право. Україна, як суверенна держава, зробила значні кроки у створенні своєї власної цілісної правової системи. За останні роки Верховною Радою прийнято багато законів, які регулюють відповідні відносини, пов'язані з власністю, підприємництвом, банківською, інвестиційною та зовнішньоекономічною діяльністю, оподаткуванням, захистом прав споживачів, здійсненням валютної політики, приватизацією тощо. Це так звані «економічні» закони.

Окрім економічних законів, у багатьох інших законах міститься чимало норм, які стосуються регулювання відносин в економічній сфері. Наприклад, Закон України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення», не слід розглядати як закон, який спрямований лише на захист населення від безробіття, створення соціальних гарантій з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Цей закон пов'язаний із економікою як підприємств, так і України в цілому.

Наскільки важливе значення має належне законодавче регулювання для вирішення складних проблем економічного розвитку свідчить, зокрема, досвід створення та розвитку правових умов іноземного інвестування. Залучення іноземних інвестицій є одним із суттєвих засобів фінансування виробничого, соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави

Навіть такі високорозвинуті держави, як США, Великобританія, Японія, Німеччина, Франція та інші широко користуються іноземними інвестиціями для економічного розвитку держави.

Чинне законодавство визначає два основні види іноземного інвестування: інвестування, яке використовується спільно з вітчизняними підприємцями, та інвестування як різновид самостійної, на власний ризик, підприємницької діяльності, іноземної юридичної або фізичної особи. Чотири роки тому Верховна Рада ухвалила Закон України «Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні», введений у дію з 1 березня 1994 року. Ця програма має на меті заохочення вкладення іноземного капіталу в пріоритетні галузі економіки України за рахунок надання податкових пільг й страхових гарантій найбільш ефективним інвестиційним проектам, вдосконалення системи правового регулювання іноземного інвестування, розвиток інфраструктури міжнародного бізнесу та інших передумов іноземного інвестування. Проте в силу багатьох політичних,

економічних, правових та організаційних факторів більшість передбачених програмою інвестиційних проектів не були реалізовані.

Практика свідчить, що, незважаючи на деякі здійснені державою заходи, іноземні інвестори надто обережно надають свої кошти. Це зумовлено низкою причин: соціально-економічними труднощами в сучасній Україні, дефіцитністю продукції виробничо-технічного призначення, товарів та послуг, непослідовністю законодавця та рішень уряду України тощо. У цих умовах потрібно ширше застосовувати міжнародно-правове регулювання інвестиційної роботи через укладання міжнародних угод про заохочення та взаємний захист капітальних вкладень, що мають на меті створення нормального інвестиційного клімату в Україні.

Такі угоди сприяли б, з одного боку, залученню до національної економіки провідних іноземних фірм передової техніки та технологій, досвіду керівництва, підвищенню кваліфікації робітників, залученню матеріальних та фінансових ресурсів. З іншого боку, такі угоди заохочували б зарубіжних партнерів виконувати свої зобов'язання щодо стимулювання та забезпечення сприятливих умов для дії українських капітальних вкладень на своїй території.

Під час підготовки цих угод необхідно визначати вид режиму, який надається іноземному інвестору: режим найбільшого сприяння чи національний режим. Вважають, що більшого рівня інтеграції в національну економіку надає іноземному капіталу національний режим, тобто надання таких самих умов, що мають місцеві інвестори. Ця, на наш погляд, позиція не завжди правильна, оскільки деякі держави мають спеціальне регулювання стосовно іноземних капітальних вкладень. Причому положення відповідних документів можуть бути як більш, так і менш сприятливими порівняно до умов підприємницької роботи власних інвесторів.

Повертаючись до проблем, пов'язаних з розробкою нового та вдосконаленням чинного законодавства, за допомогою якого здійснюється державне регулювання в економічній сфері, необхідно зазначити, які формування ринкових основ економіки потребують структурних перетворень у державному регулюванні відносин, що виникають на фондовому ринку капіталу, кредитному й валютному ринках, ринку робочої сили та ринку товарів. Кожний з цих сегментів загальнонаціонального економічного ринку потребує власних і водночас взаємоузгоджених та визначених законами механізмів державного регулювання.

В умовах перехідного періоду є цілком виправданим і доцільним розвиток підприємницького законодавства шляхом створення норм, які закріплюють принципові засади в межах галузевих кодифікованих актів, а також в законодавчих актах інтеграційного характеру, що вже утворили окрему комплексну галузь законодавства. Основними складовими частинами цього законодавства можна розглядати законодавство про цінні папери, інвестиційне, біржове, страхове, банківське законодавство тощо. Саме у цьому законодавстві має бути визначений обсяг публічно-правового

регулювання підприємницьких відносин, форми, методи й межі втручання державних інституцій у ці відносини.

Серед правових актів, які могли б сприяти реалізації цієї мети, можна назвати Закон України «Про державну підтримку і правовий захист підприємництва», а також закони, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю, рекетом, котрі мали б гарантувати безпечні умови для розвитку підприємницької діяльності. Необхідно різко скоротити кількість дозволів та ліцензій, одержання яких вимагається у процесі зайняття підприємницькою діяльністю. Значну увагу також необхідно приділити чіткому визначенню порядку здійснення стягнення на майно, на кошти. Зокрема, доцільно спростити процедуру щодо банкрутства з метою надання можливості кредиторам повернення своїх коштів шляхом конфіскації окремих актів підприємств-банкрутів.

Закон України «Про підприємства в Україні» має бути переглянутий у частині уточнення правового статусу категорії державних (казенних) підприємств, які погребують встановлення особливого режиму функціонування. Закон України «Про господарські товариства» має залишатись базовим при створенні майбутнього законодавчого акта про суб'єкти підприємництва та ділове партнерство. Цей акт має чітко визначити правовий статус акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та різних типів партнерств.

Регулювання вертикальних відносин в економіці має бути реалізовано поза межами дії Цивільного кодексу, де держава може втручатись за допомогою адміністративних важелів у сферу економічних відносин. У цьому випадку вона (держава) покладає обов'язки на учасників економічної діяльності в галузях енергетики (насамперед ядерної), транспорту та зв'язку загальнонаціонального призначення, охорони здоров'я, соціального захисту, природокористування й захисту навколишнього середовища, громадської безпеки тощо.

Вдосконалення галузей законодавства з питань державного регулювання економічного розвитку суспільства має бути спрямоване на створення умов, які сприяли б стимулюванню фізичних і юридичних осіб до інвестиційних нагромаджень за рахунок капіталізації прибутків, а також оптимальної та ефективної державної податкової політики.

Важливо врегулювати податкові відносини за рахунок створення необхідної правової бази, яка гарантувала б суб'єктам підприємницької діяльності, а також громадянам стабільність і прогнозованість оподаткування, забезпечувала б умови та механізм належної сплати податків усіма платниками.

Стан розвитку законодавчого регулювання економіки України переконливо свідчить про перехід від переважно адміністративних методів управління до економічних (реєстрація, ліцензування, квотування, пільги, податок, позика тощо). Важливою особливістю процесу регулювання є індикативне державне планування, яке застосовується у ряді

високорозвинутих країн. Нагальною потребою тут є прийняття Закону України «Про індикативне планування».

Ефективним засобом залучення в економіку України приватного капіталу (у тому числі іноземного) могло б стати ширше запровадження спеціальних (вільних) економічних зон, яке не можливе без використання й запровадження відповідних правових механізмів та прийняття Верховною Радою спеціальної державної програми з цього питання.

У галузі фінансового забезпечення економічної реформи подальшого вдосконалення потребує бюджетне законодавство та законодавство про банки й банківську діяльність. Необхідно спеціальним законодавчим актом визначити правовий статус Національного банку України як центральної банківської установи держави чітко врегулювати його компетенцію. Слід також у законодавчому порядку розмежувати функції Національного банку України (НБУ) та комерційних банків, розширити повноваження НБУ щодо здійснення контролю та нагляду за банківською діяльністю.

Одним із важливих аспектів впливу держави на економічний розвиток суспільства є законодавче встановлення системи поставок для загальнодержавних потреб, стабілізація господарських зв'язків у сферах транспорту й зв'язку, паливно-енергетичному комплексі, державному секторі агропромислового комплексу, легкої промисловості тощо.

У найближчій перспективі спеціальними законодавчими актами мають бути врегульовані відносини щодо гарантованого державою забезпечення об'єктів агропромислового комплексу сучасною технікою, мінеральними добривами, отрутохімікатами та сервісним обслуговуванням, організації закупівель сільськогосподарської продукції для державних потреб. Головне завдання державного регулювання економічного розвитку аграрного сектора полягає у широкому використанні економічних важелів, забезпеченні еквівалентності товарообмінних операцій між сільським господарством та іншими галузями економіки.

У сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності слід скоротити перелік експортних та бартерних контрактів, які повинні реєструватися в міністерстві зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, а також відмінити квотування та ліцензування експорту, інституту уповноважених експортерів. Представництва іноземних компаній та підприємств з іноземними інвестиціями дозволити виплачувати заробітну плату українським громадянам в іноземній валюті.

У найближчій перспективі доцільно змінити норми українського законодавства, які регулюють відкриття та використання банківських рахунків іноземними інвесторами та іноземними фізичними особами в українських банках, що гарантувало б спрощення процедури відкриття та використання таких рахунків в національній та іноземній валютах.

Крім зазначених напрямків вдосконалення правового забезпечення державного управління та регулювання в економічній сфері слід, по-перше, розробити й впровадити відповідну концепцію розвитку та вдосконалення законодавства, що регулює відносини в економічній сфері, її окремих

галузях. При цьому слід враховувати, що ця концепція має бути складовою частиною більш загальної концепції розвитку законодавства в цілому в Україні. Адже будь-які закони, й зокрема економічного характеру, мають базуватися та впливати з Основного Закону держави, а не навпаки, що спостерігається інколи сьогодні, коли деякі прийняті закони суперечать нормам Конституції. Таким чином порушується принцип єдності та системності у законотворчій діяльності, а сама Конституція втрачає своє значення й роль основного закону, найважливішого джерела права.

По-друге, необхідно розробити таку структуру законодавства, яка б містила не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, відзначалася логічною послідовністю прийняття таких актів, системною їх узгодженістю. Мається на увазі їх узгодженість не лише в рамках певної галузі законодавства, а й законодавства в цілому. Адже відносини в економічній сфері потребують комплексного впливу на них з боку норм різних галузей права і законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, господарського, кримінального та ін.).

По-третє, слід враховувати, що Україна виступає як самостійний суб'єкт міжнародних відносин, зокрема і міжнародних економічних відносин. Вона як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій тощо. Тому необхідно, і це стосується особливо міжнародного економічного співробітництва, здійснювати кроки, спрямовані на трансформацію вітчизняної правової системи відповідно до міжнародно-правових зразків.

2. Правове регулювання митної справи.

Митна справа в Україні розвивається у певній гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами та стандартами. Наша держава самостійно визначає митну політику, створює власну митну систему, здійснює митне регулювання на своїй території. Митне регулювання здійснюється відповідно до вимог Митного Кодексу України (МК), законів України та міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних організацій з питань митної справи.

Під митною політикою слід розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної сторони державних кордонів та виконання зовнішньоекономічної програми держави у міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин. Торкаючись співвідношення понять митної політики та митної справи, слід звернути увагу на те, що Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у ст.1 встановлюють, що митну справу складають митна політика держави, а також порядок та умови переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів,

стягнення митних платежів, митного оформлення, митний контроль та інші засоби здійснення митної політики. Виходить, що митна політика держави є складовою частиною митної справи. Навряд чи це правильно. Митна політика більш широке поняття, ніж митна справа. Митна справа — це тільки порядок та умови переміщення через митний кордон України товарів, валюти та транспортних засобів митного оформлення, стягнення митних зборів та платежів, митний контроль, а також інші засоби втілення митної політики у життя. Здобуття Україною незалежності обумовило створення законодавства щодо регулювання відносин, які виникають у зв'язку з проведенням митної політики та реалізації митної справи, що відповідали б міжнародним митним стандартам та правилам. Значною мірою таким вимогам відповідають норми, які містяться в прийнятих 12 грудня 1991 р. Митному кодексі України та 5 лютого 1992 р. Законі України «Про єдиний митний тариф», які є базою подальшого розвитку митного законодавства. Аналіз чинного митного законодавства України та практики його застосування засвідчує, що норми цієї галузі мають дві групи цілей (функцій).

1. Економічні. До них належать фіскальні, тобто ті, які доповнюють прибуткову частину бюджету країни, та регулятивні. Свій регулюючий вплив на економіку митний механізм виявляє митними тарифами (методами непрямого керівництва), а також заборонами, обмеженнями, ліцензуванням, квотуванням експорту та імпорту (методами прямого адміністративного керівництва). Зазначене регулювання покликано: — стимулювати розвиток національної економіки; — захищати український ринок; — заохочувати іноземні інвестиції; — забезпечити виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, а також сприяти досягненню іншої мети з питань політичної та економічної стабілізації України.

2. Захисні, тобто ті, які забезпечують економічну, санітарну безпеку країни, захист суспільного порядку, здоров'я населення, культурних цінностей. Названим цілям служать усі компоненти митної справи: митна служба, митна діяльність, митна політика та ідеологія. Системі контролю та платежів служать і юридичні норми, митне оформлення, а також боротьба з контрабандою та іншими правопорушеннями.

Це притаманне законодавству в митній сфері багатьох зарубіжних країн. Зокрема, що закріплення у законодавчому акті основ правового регулювання припускає активну підзаконну нормотворчість, що здійснюється органами державного управління. В основному парламент наділяє будь-який державний орган правом видавати підзаконні акти, надаючи йому повноваження загального характеру чи встановлюючи спеціальні умови (обсяг повноважень, термін їх делегування і т.д.). Лише для рішень із кардинальних, найбільш важливих питань митної політики потрібна згода парламенту. У всіх інших випадках повноваження щодо зміни митного режиму передаються уряду. Подібна практика відома у фінансово-правовій науці як «закон висячого замка». Делеговане законодавство забезпечує еластичність правової бази митної політики.

Залежно від органів, до яких належить авторство актів, а отже, і за юридичною силою останніх розрізняють п'ять видів джерел:

- закон України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- акти Державної митної служби України (ДМС), накази та розпорядження;
- спільні акти ДМС з іншими центральними органами виконавчої влади (податковою службою, МВС і т.ін.).

Однак цей перелік не був би повним, якби не були згадані й чинні акти органів колишнього СРСР (союзні акти). Хоч їх кількість постійно скорочується, але з певних питань ще діють союзні норми, якщо вони не суперечать українським. Це передбачено Постановою Верховної Ради «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991р. Особливо важливе значення для регулювання митної справи має Закон «Про дію міжнародних договорів на території України», за яким ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства. Однак відсутність механізму реалізації цієї вимоги не дає можливості повною мірою виконати цивілізоване положення. Тому законодавець вибрав інший шлях, передбачив, зокрема, у ст.164 МК правило: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які містяться у чинному Кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору.

Така ж думка міститься і у ст.26 Закону України від 5 лютого 1992 р. «Про єдиний митний тариф». У ній говориться: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які існують у ньому законі та інших актах законодавства України про митний тариф, то застосовуються правила міжнародного договору. Таким чином, з точки зору теорії права, митне право України містить такі самостійні групи норм: — норми міжнародного права, присвячені питанням регулювання митної справи;

- норми законодавства України;
- норми законодавства колишнього СРСР, які не суперечать законодавству України.

Така інфраструктура правового регулювання митної справи як з точки зору права, так і з точки зору практики не може бути визнана оптимальною. Позиція, коли зароджуюча галузь права містить норми різного походження

- із міжнародних договорів, конвенцій, угод і т.ін., не сприяє її внутрішній єдності.

Митне право, як і інші галузі законодавства незалежної держави, мусять мати внутрішню єдність, застосовуватись на загальних принципах, які становлять єдину ідеологічну спрямованість. Як зазначалося, така електрика митного права має і негативний вплив на практику організації митної справи. Фактично компетентні органи з певних причин не застосовують норми

міжнародних договорів, якщо їх зміст не трансформовано у норми українського права. По-перше, норми міжнародних договорів багатьом працівникам відомств невідомі, а із тих, кому вони відомі, не всі можуть дати їм належне тлумачення. По-друге, існує відомча дисципліна, відомчі звичаї і, зокрема, деякі посадові особи митних органів часто керуються нормами, які доведені до відома актами центру системи — Державної митної служби України. По-третє, наскільки зовнішньо не було б привабливим пряме застосування міжнародних договорів України, це потребує дещо вищої правової культури, інших традицій, чим ті, що існують у нашій країні. Оцінюючи Митний кодекс України, можна сказати, що він вигідно відрізняється від чинних раніше у нашій країні союзних кодексів та дореволюційних митних статутів.

По-перше, він відображає зміни, що відбулися у нас за останні роки (створення України, розвиток приватної власності, відмова від державної монополії на зовнішню торгівлю, посилення судового захисту прав громадян та ін.), прагнення України до міжнародного співробітництва в галузі митної справи. По-друге, він в основному відповідає міжнародним стандартам і складений переважно з урахуванням митного законодавства розвинених країн. Це свідчить про прагнення України розвивати митну справу в напрямку гармонізації та уніфікації з загальноприйнятими міжнародними нормами та практикою. По-третє, він регулює всі сторони митної справи, має 164 статті, які об'єднуються в 11 розділів. По-четверте, з Кодексом пов'язана значна новелізація митного права: в ньому реалізований великий соціальний блок, який регулює оплату праці, матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист посадових осіб митних органів.

Повнота Кодексу значно підвищила роль закону в правовому регулюванні митної справи, збільшила кількість встановлених законом норм прямої дії. Наприклад, з урахуванням багатого досвіду світової практики МК закріпив основні види режимів, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів, які в минулому регулювалися переважно відомчими актами.

Інший основоположний в цій сфері акт — Закон України "Про єдиний митний тариф" визначає порядок формування та застосування єдиного митного тарифу України. Він не є власне митним тарифом, в якому безпосередньо встановлюються розміри мит на всю номенклатуру товарів. Закон встановлює порядок формування та застосування митного тарифу — інструменту торговельної політики та державного регулювання внутрішнього ринку товарів України у його взаємозв'язку із світовим ринком, а також правила обкладання товарів митом при їх переміщенні через митний кордон України. Ряд положень Закону, як і норм Митного кодексу, не має прямої дії, про що свідчать посилання у тексті до інших законодавчих та підзаконних актів.

Прикладом нормативного акта, який приводить в дію Закон «Про єдиний митний тариф», є Закон України від 7 травня 1996 р. «Про вивіз (експортне) мито на живу скотину та сировину із шкір», яким встановлені

конкретні ставки вивізного (експортного) мита на ці товари. Правда, окремими правовими актами (Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. «Про єдиний митний тариф України» та деякі інші акти) окремі статті цього Закону дещо змінилися, а дія деяких призупинена. Однак принципові положення цього Закону залишаються непорушеними, оскільки зміни торкнулися практично лише перерозподілу повноважень щодо встановлення тарифних ставок. Єдиний митний тариф України — це систематизоване зведення ставок мита, яким обкладаються ввезені на митну територію України, або які вивозяться за межі цієї території, товари та інші предмети. Єдиний митний тариф України визначається згідно із Законом України від 5 лютого 1992 р. та міжнародним договором України і встановлює на єдиній митній території України обкладання митом предметів, які ввозяться чи вивозяться на митну територію України. Він ґрунтується на міжнародно визнаних нормах і розвивається в напрямку максимальної відповідальності загальноприйнятим у міжнародній практиці принципах та правилами митної справи.

Ставки єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розміщення, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами. Для митного права специфічний ще один вид джерел — правовий звичай. Правовий звичай у практиці регулювання митних відносин в Україні застосовується обмежено: він діє тоді, коли немає відповідних вказівок закону, тобто є прогалина в законодавстві. У певних випадках нормативний акт сам апелює до звичаїв, які склалися в даній сфері суспільних відносин, санкціонуючи тим самим застосування звичайних норм. У митній сфері звичайні норми найчастіше використовуються у двох випадках — при митному оформленні вантажів, які перевозяться морем, та при визначенні митної вартості товару. В першому випадку використовуються звичаї морських портів, за допомогою яких регулюються переважно питання пропуску суден на митний огляд, процедура сплати деяких видів портових зборів, стягнення яких доручено митниці та ін. У другому випадку митна звичайна практика, що склалася у міжнародній торгівлі, визнається як один із можливих способів визначення митної вартості. Встановлено, що у випадках, коли митна вартість товару не може бути визначена декларантом у результаті подальшого застосування вказаних МК України методів визначення митної вартості товару, чи митний орган аргументовано вважає, що ці методи визначення митної вартості не можуть бути використанні, то митна вартість оцінюючих товарів визначається з урахуванням світової практики.

Підкреслюючи позитивну роль Митного кодексу України 1991 р. в розвитку та встановленні митної справи в Україні, варто зазначити, що у нинішніх умовах він уже не відповідає завданням митної справи України в зв'язку з реформуванням економіки нашої держави, зобов'язаннями України перед Європейським Співтовариством, її членством у Всесвітній Митній організації та багатьма іншими обставинами. Тому на порядок денний

постало питання про необхідність суттєвих змін чинного МК України. І мова тут ведеться не про окремі зміни кодексу, а про підготовку проекту нового Митного кодексу, який відповідав би вимогам світової теорії та практики в галузі митного права, чинному законодавству держави та сучасній митній політиці України. Особливо це стало необхідним у зв'язку з прийняттям нової Конституції України, приведенням митного законодавства у відповідність з Основним Законом.

Для цього необхідно, по-перше, об'єднати в одному акті два нині чинних акти — Митний кодекс України та Закон України «Про єдиний митний тариф», як це зроблено у більшості зарубіжних країн, а також слід подумати над значним скороченням джерел митного права шляхом розширення кола питань, які регулює МК України. По-друге, у ряді випадків провести спрощення та лібералізацію процедур митного контролю шляхом впровадження нових форм та засобів такого контролю, зокрема організації «зелених коридорів». По-третє, нині діючий МК, залежно від видів транспорту, має суттєву специфіку і передбачає єдину форму організації митного контролю поза залежністю від видів транспорту. У новому кодексі необхідно мати такі норми, які б регламентували особливість здійснення митних операцій та митного контролю залежно від того чи іншого виду транспорту. Новий кодекс має визначати порядок та умови переміщення через митний кордон України морських та річкових суден, авіаційного, залізничного, автомобільного транспорту, на трубопровідному транспорті, лініях електропередач та міжнародній пошті

По-четверте, розвиток ринкових відносин обумовлює необхідність введення до Митного кодексу норм цивільно-правового характеру. Окремими розділами мають бути урегульовані статуси митного брокера, митного перевізника, а також більш чітко визначення компетенції митних органів, надання митним постам права юридичної особи.

По-п'яте, згідно з рішенням Арушської конвенції Всесвітньої Митної організації (червень 1993р.) у новому кодексі має міститися норма, яка передбачала б особисту відповідальність керівників митних органів за стан профілактичної, виховної роботи в колективах та організацію непримиренної боротьби з будь-якими проявами корупції, хабарництва й т.ін.