

А. Бабюк,

кандидат юридичних наук
доцент кафедри політичних наук і права
Київського національного університету
будівництва і архітектури

МИТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Вступ. Невід’ємним елементом економічної стабільності будь-якої незалежної країни є митна справа. Встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики, становлять митну справу [1]. Останнім часом все більше лунає пропозицій щодо необхідності докорінної зміни у роботі митних органів та підходів до самої митної справи як такої. Зокрема в Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» одним із пріоритетів визначено реформу державної митної справи та інтеграцію в митну спільноту Європейського Союзу [2]. Таким чином, сьогодні розробляються відповідні програми та механізми щодо реформування митної системи в цілому. Сучасний стан будь-якого явища не можна зрозуміти поза межами його історичного розвитку. Для того аби системно підійти до процесу запровадження реформ у митній сфері необхідно здійснити історико-правовий аналіз митної системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика кількість науковців досліджували у своїх працях

суть та природу митної системи, зокрема І.Г. Бережнюк, Є.В. Гармаш, А.І. Калініченко, В.Т. Комзюк, Ю.Д. Кунєв, О.В. Ніканорова, П.В. Пашко, Д.В. Приймаченко та інші. Також є дисертаційні дослідження, які містять методологічні засади та аналіз проблем функціонування митних органів і пропозиції щодо їх зміни. Зокрема, це дисертаційні роботи Л. Дорофеевої «Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України» [3], І. Квеліашвілі «Реформування державного управління митною справою України в умовах європейської інтеграції» [4] та інші.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є здійснення історико-правового огляду формування митної системи України. Проведення дослідження історичних засад зародження та розвитку цієї системи, аналіз сучасного законодавства з питань митної справи.

Результати дослідження. Слід зазначити, що законодавчо визначеного терміну «митна система» сьогодні немає. При цьому вказаний термін є досить вживаним як серед юристів-практиків так і в наукових працях. У вузькому розумінні під цим терміном розуміється система митних органів України. На різних етапах свого розвитку до цієї системи входили органи, які мали різні назви, однак основною особливістю в даному питанні, була наявність статусу митного органу.



Станом на сьогодні Митний кодекс України визначає, що до митних органів належать центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости.

При цьому говорячи про митну систему науковці визначають це поняття досить по-різному. О.В. Годованець зазначає, що митна система повинна збалансовано виконувати усі покладені на неї функції. Сприяти спрощенню митних процедур та подальшій лібералізації зовнішньої торгівлі, а також захищати національного товаровиробника та забезпечувати достатній рівень надходжень митних платежів до бюджету держави. [5]. Митна енциклопедія визначає митну систему як найбільш загальне та збірне поняття, під яким слід розуміти не лише державні та інші структури, які забезпечують реалізацію митної політики, але й практичні форми їх діяльності, а також митне законодавство, включаючи підзаконні акти [6].

К.К. Сандровський розглядає митну систему як сукупність різноманітних засобів втілення в життя митної політики держави, які забезпечують економічну охорону кордонів країни [7, с. 9].

Вільна енциклопедія Вікіпедія містить інформацію про те, що митна система посідає особливе місце в механізмі реалізації митної політики. Митні органи є специфічним суб'єктом митних відносин. З одного боку, вони здійснюють митну справу від імені держави, з іншого – самі перебувають під управлінським впливом держави. Митна система – функціональна, контрольно-регулююча, складно організована та чітко структурована економічна система управління митною справою в цілому та всіма її підсистемами зокрема, для найефективнішої реалізації митної політики [8].

Як бачимо існує досить велика кількість підходів до визначення поняття «митна система». Науковці розглядають його від вузького визна-

чення до досить широкого та багатоаспектного поняття. Аналіз праць науковців, які досліджували історію становлення митної служби свідчить про різноплановий підхід до вивчення цього питання. В одних працях періодизація розвитку митної системи здійснена з урахуванням проведених реформ системи митних органів та їх функціонуванням у структурі того чи іншого органу виконавчої влади [9], в інших дослідженнях за основу періодизації взято строк перебування на посаді Президента України [10].

Дослідження численних реформ та перетворень які відбуваються в системі митних органів свідчить про те, що стрімкого позитивного ефекту вказані реформи так і не принесли. Зокрема, якщо розпочати періодизацію розвитку митної служби з моменту незалежності України, то можна виділити п'ять етапів змін. На кожному із цих етапів змінювалась структура системи митних органів, їх підпорядкування, відбувалися зміни законодавства з питань митної справи тощо. При цьому, в кожному із періодів були як позитивні тенденції в роботі митних органів так і ряд недоліків. Розглянемо більш детально особливості функціонування митної системи України починаючи з 1991 року й до сьогодні.

Державний митний комітет України (1991 – 1996 роки). Цей орган можна визначити першим органом виконавчої влади який займався здійсненням митної справи на території незалежної України. Він був створений Указом Президента України від 11.12.1991 р. № 1 «Про утворення Державного митного комітету України» [11]. Державний митний комітет України у своїй діяльності підпорядковувався Кабінету Міністрів України. Даний комітет міг самостійно видавати в межах своїх повноважень нормативно-правові акти з питань митної справи. Також керівник Державного митного комітету України міг самостійно створювати чи реорганізувати



нізувати митні органи. Законодавство України з питань митної справи на той час було досить малочисельним і тільки розпочиналась робота над його розширенням.

Державна митна служба України (1996 – 2012 роки) була створена відповідно до Указу Президента України від 29.11.1996 р. № 1145/96 «Про Державну митну службу України» [12]. Період діяльності Держмитслужби України характеризувався позитивними змінами в напрямку митного контролю та митного оформлення, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, розвитком міжнародного співробітництва у сфері митної справи. Було підписано велику кількість міжнародних документів про взаємну допомогу та співпрацю в митній сфері. В цей час відмічалось покращення стану справ у митному регулюванні. Досить активно велась робота щодо розвитку законодавства з питань митної справи. Було розроблено й запроваджено велику кількість нормативно-правових актів, що регламентували роботу в митній сфері. Велась активна робота щодо гармонізації законодавства України з питань митної справи до законодавства ЄС. У 2012 році було прийнято нову редакцію Митного кодексу України, яка передбачала приведення митних процедур і формальностей у відповідність із нормами Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) та європейського законодавства. При цьому, слід відмітити, що в 2011 році Держмитслужбу України було позбавлено права самостійно видавати нормативно-правові акти з питань митної справи. Цю функцію було передано до Міністерства фінансів України.

Міністерство доходів і зборів України (2012 – 2014 роки). Указом Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів

виконавчої влади» [13] було утворено Міністерство доходів і зборів України. Дане міністерство створювалося шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Дане рішення обґрунтовувалось необхідністю підвищення рівня фіскальної функції податкової та митної служб і покращенням надходжень до державного бюджету, а також запозиченням позитивного досвіду країн членів ЄС. Дійсно, в ряді країн (Данія, Латвія, Словаччина та ін.) існує позитивна практика сумісного функціонування митних та податкових органів у єдиній структурі. В Україні вказане об'єднання митної та податкової служб до очікуваного позитивного ефекту не призвело. Не дивлячись на фіскальну функцію митних та податкових органів, вони все ж таки мають різні цілі та специфіку роботи. Вказане об'єднання призвело до зменшення міжнародної співпраці в митній сфері, втраті кадрового потенціалу, зменшення розвитку інфраструктури тощо.

Державна фіскальна служба України (2014 – 2019 роки). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби» [14] Міністерство доходів і зборів України було реорганізовано у Державну фіскальну службу України. Також було визначено, що діяльність новоствореної служби координується Кабінетом Міністрів України. Слід відмітити, що вказана реформа не принесла якихось особливих змін та покращень. Відмічається, що протягом вказаного періоду залишилися невирішеними деякі попередні проблеми, що існували в митній сфері.

Державна митна служба України (2019 – до сьогодні). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» [15] було утворено Державну митну



службу України як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Діяльність Державної митної служби України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Слід відмітити, що з моменту початку роботи Держмитслужби України значно поживилась робота щодо уніфікації усіх митних процедур. Було розроблено та затверджено ряд нормативно-правових актів відповідно до яких запроваджується робота авторизованих економічних операторів, а також щодо покращення забезпечення транзиту й контролю доставки. Станом на сьогодні продовжує тривати робота щодо кадрового забезпечення роботи митних органів.

Висновки. Аналіз наукових підходів до визначення поняття митна система, а також проблем, які виникають на практиці в митній сфері свідчить про те, що до вивчення цього питання слід підходити комплексно. Очевидно, що митна система включає в себе не лише органи, які здійснюють митну справу. Сюди також слід віднести й інші органи державної влади, які здійснюють контроль за діяльністю митних органів. Це поняття є багатоконпонентним, воно включає в себе й органи, які здійснюють формування державної митної політики та реалізацію митної справи і форми їх роботи. Також сюди можна віднести й законодавство з питань митної справи, адже саме за допомогою нормативно-правових актів реалізуються нові підходи до здійснення митної справи та запроваджуються відповідні зміни.

Слід погодитись, що сьогодні досить актуальною є потреба реформ в митній сфері. Однак до здійснення такої реформи необхідно підходити комплексно та виважено. Слід здійснювати реформу не тільки митних органів потрібно розглянути доцільність реформи всієї митної системи.

Спочатку слід змінити підходи до здійснення митної справи в цілому, оскільки в даній ситуації митні органи є лише інструментом держави, виконавцем тих функцій і завдань, які покладені на них державою і можуть діяти лише в рамках того правового поля, яке визначене для них законодавством. Для цього доцільно на законодавчому рівні закріпити визначення поняття митна система.

У статті досліджено визначення поняття митна система. Зокрема, з'ясовано, що на законодавчому рівні визначення цього поняття відсутнє. При цьому вказаний термін є досить вживаним як серед юристів-практиків так і в наукових працях. Серед наукових досліджень в митній сфері існує велика кількість поглядів щодо визначення поняття митна система. Так, можна виділити два підходи: у вузькому розумінні під цим терміном розуміється система митних органів України, у широкому розумінні сюди включають не лише державні та інші органи, які забезпечують формування державної митної політики та реалізацію митної справи, але й практичні форми їх діяльності, а також законодавство з питань митної справи. Законодавство України визначає, що до митних органів належать центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости.

Метою наукової публікації є здійснення історико-правового огляду формування митної системи України. Проведення дослідження історичних засад зародження та розвитку цієї системи, аналіз сучасного законодавства з питань митної справи.

Протягом останніх років в митній сфері відбувся ряд реформ. Проте, дослідження численних реформ та перетворень які відбуваються в системі митних органів



свідчить про те, що стрімкого позитивного ефекту вказані реформи так і не принесли. Пропозиції щодо необхідності запровадження нових змін в системі митних органів продовжують обговорюватись і сьогодні. Аби системно підійти до процесу запровадження реформ у митній сфері необхідно здійснити історико-правовий аналіз митної системи України.

У статті проаналізовано розвиток системи митних органів України, починаючи з 1996 року і до сьогодні. За результатами проведеного аналізу виділено п'ять етапів розвитку митної служби. В основу вказаної періодизації покладено реформи системи митних органів та організаційно-правову зміну центрального органу виконавчої влади на який покладено реалізацію митної справи.

За результатами проведеного дослідження запропоновано розглядати митну систему як комплексне поняття, яке включає в себе не лише органи, які здійснюють митну справу. Сюди також слід віднести й інші органи державної влади, які здійснюють контроль за діяльністю митних органів, а також органи, які забезпечують формування державної митної політики та реалізацію митної справи.

Ключові слова: митна система, мито, митні органи, митна справа, реформування митної системи, державна митна політика, механізм державного управління.

Babiuk A. Customs system of Ukraine: historical and legal overview

The article focuses on the definition of the customs system. In particular, it was established that there is no statutory definition of this concept. At the same time, this term is widely used both among practicing lawyers and in scientific works. In the scientific research performed in the customs

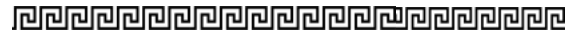
field, there are many views on the definition of the customs system. Two approaches can be distinguished: in a narrow sense, this term refers to the system of the Ukrainian customs authorities, in a broad sense, it includes not only state and other bodies that ensure formation of the state customs policy and the customs operation, but also practical forms of their activities and the customs law. The legislation of Ukraine stipulates that the customs authorities include the central executive body that implements the state customs policy, customs and customs checkpoints.

This scientific publication aims to make a historical and legal overview of the formation of the customs system in Ukraine, to study the historical bases of origin and development of this system, to analyze the modern customs legislation.

A number of reforms have taken place in the customs field in recent years. However, the study of numerous reforms and transformations taking place in the customs system shows that these reforms failed to give a rapid positive effect. Propositions of new changes in the customs system are still being discussed today. A system-based approach to the process of reforms implemented in the customs field requires a historical and legal analysis of the customs system of Ukraine.

The article analyzes the development of the customs system in Ukraine from 1996 to the present. Based on the analysis results, five stages of the customs development were identified. The mentioned periodization is based on reforms of the customs system and organizational-and-legal change of the central executive body responsible for the customs.

According to the results of the study, it is proposed to consider the customs system as a complex concept, which includes not only the bodies that perform the customs procedures.



It should also include other governmental bodies that control the activities of customs authorities, as well as bodies that ensure formation of the state customs policy and the customs operation.

Key words: customs system, customs duty, customs authorities, customs procedures, customs system reform, state customs policy, public administration mechanism.

Література

1. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Дата оновлення 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення 01.02.2022).

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення 01.02.2022).

3. Дорофєєва Л.М. Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України: дис... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019. 523 с.

4. Квеліашвілі І.М. Реформування державного управління митною справою України в умовах європейської інтеграції: дис... докт. юрид. наук: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2019. 496 с.

5. Годованець О.В. Фіскальний потенціал митної системи України. Електронний журнал «Ефективна економіка».

2015. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4542>.

6. Митна енциклопедія : У двох томах / редкол.: ... І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. Т.2. 536 с.

7. Сандровский К. К. Международное таможенное право : учебник. 2-е изд. Киев : Знання, 2001. 461 с.

8. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0 (дата звернення 01.02.2022).

9. Мельник О.Г., Адамів М.Є., Тодощук А.В. Історія розвитку митної системи України: ключові проблеми та здобутки в умовах європейської інтеграції. Економіка та держава. 2018. № 10. С. 4–9. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2018/3.pdf.

10. Слободян В.В. Моделі організації митної служби України за роки незалежності: переваги та недоліки. Приазовський економічний вісник. 2020 Випуск 5(22). С. 8–12. URL: http://rev.kpi.zp.ua/journals/2020/5_22_ukr/4.pdf.

11. Про утворення Державного митного комітету України : Указ Президента України від 11.12.1991 р. № 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91>.

12. Про Державну митну службу України : Указ Президента України від 29.11.1996 р. № 1145/96. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145/96>.

13. Про утворення Державної фіскальної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2019 р. № 160. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>.

14. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF#Text>.

