

ІСТОРИЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ І МИТНИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

THE HISTORY OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF CUSTOMS AUTHORITIES AND CUSTOMS REGIMES IN UKRAINE

Яковенко І.Л., студент VI курсу

*Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної служби України*

Шолкова Т.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фінансового права

*Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної служби України*

У статті здійснюється звернення до історії становлення митної справи України, а саме аналіз змін в організаційній структурі митних органів того чи іншого періоду. Також розглядається історія становлення митних режимів в Україні за часів незалежності. Обґрунтовано актуальність звернення до історії становлення митної справи в Україні, потрібність звернення до історії та її аналіз.

На основі праць науковців, звернення до енциклопедій виділено етапи розвитку митної справи від найдавніших часів донині. Детально розглядається історичний розвиток митної справи у часи незалежності України: виокремлено етапи розвитку часів незалежності України, деталізовано їх значення та висвітлено зміни у складі митних органів у кожен із періодів. Зазначено, як ті чи інші зміни в організаційній структурі органів митної служби, у нормативно-правовому регулюванні впливали на здійснення митної справи в Україні у кожен із періодів. Зазначено про проблеми, які поставали перед митною справою у кожен із виділених періодів незалежності України, та те, як вони у свій час були вирішені.

Окремо проаналізовано становлення митних режимів в українському законодавстві, зміни у їх правовому регулюванні за часів незалежності України, а саме перехід від регулювання підзаконними актами України до головного законодавчого акту у митній справі – Митного кодексу України. Описано правове регулювання режиму реекспорту в історичному аспекті та визначено деякі проблеми його регулювання, обґрунтовано необхідність у запровадженні нормативно-правового акту, який би містив у собі норми стосовно реекспорту, якими б здійснювалося розширене та детальніше регулювання цього митного режиму.

Запропоновано шляхи вирішення деяких проблем, наявних у правовому регулюванні реекспорту. Визначено проблеми у регулюванні митної справи загалом, запропоновано шляхи їх вирішення на основі історичного аналізу, обґрунтовано необхідність звернення до історії становлення митної справи для виявлення помилок попередніх періодів для аналізу цих помилок і спроб недопущення їх здійснення на практиці й надалі.

Ключові слова: становлення та розвиток митної справи, історія, митні режими, митні органи, реекспорт.

The article refers to the history of the formation of the customs of Ukraine, namely the analysis of changes in the organizational structure of the customs authorities of a particular period. The history of the formation of customs regimes in Ukraine since independence is also considered. The urgency of turning to the history of customs in Ukraine, the need to turn to history and its analysis are substantiated.

Based on the works of scientists, appeals to encyclopedias, the stages of development of customs from ancient times to the present are highlighted. The historical development of customs during the independence of Ukraine is considered in detail: the stages of development of the independence of Ukraine are highlighted, their significance is detailed and changes in the composition of customs authorities in each of the periods are highlighted. It is noted how certain changes in the organizational structure of the customs service, in the regulatory framework, affected the implementation of customs in Ukraine in each of the periods.

It is mentioned about the problems that faced the customs case in each of our selected periods of independence of Ukraine, and how they were solved in due time. In addition, the formation of customs regimes in Ukrainian legislation, changes in their legal regulation during Ukraine's independence, namely the transition from regulation by bylaws of Ukraine to the main legislative act in customs – the Customs Code of Ukraine – are analyzed separately. The legal regulation of the re-export regime in the historical aspect is described and some problems of its regulation are identified, the necessity of introduction of the normative-legal act containing the norms concerning re-export by which the expanded and more detailed regulation of this customs regime is carried out is substantiated.

The ways of the decision of some problems which are available in legal regulation of re-export are offered. Problems in customs regulation in general are identified and ways to solve them are proposed, based on historical analysis, the need to refer to the history of customs formation to identify errors of previous periods, to analyze these errors and try to prevent their implementation in practice and further.

Key words: formation and development of customs affairs, history, customs regimes, customs authorities, re-export.

Актуальність дослідження. За часів незалежності України становлення та розвиток митної справи пройшли багато етапів. Методами постійної оптимізації органів, об'єднання та роз'єднання Державної митної служби та Державної податкової служби, перейняття позитивного досвіду зарубіжних держав в Україні будувалася своя нова структура органів митної служби, які б ефективно реалізували завдання митної справи в Україні.

Дослідження історії митної справи України, становлення митних режимів України є важливим етапом на шляху подальшого вдосконалення сучасного стану митної справи, на якому можливо виявити помилки попередніх періодів, пов'язаних із застосуванням тих чи інших реформ в Україні. Враховуючи попередній досвід, наслідки введення тих чи інших реформ, можна побачити, як зміню-

вався стан зовнішньої торгівлі, ефективність здійснення митного контролю, виявлення випадків неправомірного переміщення через митний кордон товарів тощо.

Не можна оминати увагою і те, що митна справа забезпечує як фінансову, так і загальну безпеку держави, від її функціонування держава отримує величезні доходи, шляхом її ефективного здійснення захищаються інтереси виробників, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян. У зв'язку з цим вивчення історії становлення митної справи є актуальним і розумним інструментом аналізу помилок і проблем попередніх періодів та формулювання шляхів вирішення наявних проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія становлення митної справи в Україні тягнеться з найдавніших часів, ще з докиївського періоду (V століття до нашої

ери). Розвиток митної справи науковці умовно поділяють на 6 етапів: «I етап – докиївський період (V ст. до н.е. – VIII ст. н.е.); II етап – період Київської Русі та монголо-татарського панування (XI – XVII ст.); III етап – період запорізького козацтва та Гетьманщини (XVI ст. – перша половина XVIII ст.); IV етап – період входження українських земель до Російської імперії (кінець XVIII ст. – початок XX ст.); V етап – період перебування України у структурі СРСР (1917-1991 рр.); VI етап – період становлення незалежності України та розвитку суверенної держави (1991 рік – донині)» [1, с. 11].

У контексті цієї роботи буде розглянуто шостий період, а саме період незалежності України, які зміни відбувалися у митній справі в цей час і як відбувалося становлення сучасної митної справи за часів незалежної України.

Колектив авторів О.Г. Мельник, М.Є. Адамів, А.В. Тодошук зазначають, що історія української митниці в незалежній Україні розпочинається із реорганізації Управління державного митного контролю при Раді Міністрів УРСР та утворення на його основі Державного комітету митного контролю України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів Української РСР «Про порядок реалізації Закону УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української УРСР» № 12 від 24 травня 1991 року [2, с. 5]. Першим центральним органом державної виконавчої влади у митній сфері став Державний митний комітет України, створений Указом Президента України № 1 від 11 грудня 1991 року. До завдань Державного митного комітету України насамперед було віднесено забезпечення економічної безпеки країни, розвиток міжнародного співробітництва, активізацію зовнішньоекономічної діяльності, боротьбу із контрабандою, удосконалення митних процедур, захист населення, контроль за дотриманням законодавства [3].

25 червня 1991 року Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про митну справу в Україні», в якому містилося положення, що «Україна як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу». Вже 12 грудня 1991 року Верховною Радою України була прийнята Постанова «Про введення в дію Митного кодексу України», яка має законну чинність і нині [1, с. 19]. У той період митною справою в Україні керувала Верховна Рада УРСР і Кабінет Міністрів УРСР, митна служба тоді була виведена з підпорядкування союзних органів. 11 грудня 1991 року було утворено Державний митний комітет України на основі Указу № 1 першого Президента України та прийняття 12 грудня 1991 року ВРУ Митного кодексу України. Одним із головних завдань митних органів є захист економічних інтересів України [4, с. 104]. Ієрархію митних органів склали Державний митний комітет України, митниці України, митні пости.

В той час існувала проблема відсутності мережі внутрішніх митниць, яка стримувала процес зовнішньої торгівлі. Тому вже у незалежній Україні виникла гостра необхідність у «масштабній розбудові національної митної системи, яка б сприяла становленню ринкової економіки у державі, зміцнювала її економічну конкурентоспроможність на державному та міжнародному рівнях, забезпечувала національну безпеку та територіальну цілісність» [2, с. 6].

Для виправлення ситуації за рік (з 1 січня 1992 року до 1 січня 1993 року) кількість митниць зросла з 26 до 52. Того ж року Указом Президента України була затверджена «Комплексна програма розбудови державного кордону України», яка передбачала системний комплекс організаційних, правових і матеріально-технічних заходів з розвитку мережі пунктів пропуску через державний кордон [4, с. 104].

Протягом 1994 року відбувалися істотні зміни в організаційній структурі управління митних органів, які відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 465 від

8 липня 1994 року [5] ґрунтувалися на утворенні 8 територіальних митних управлінь, які підпорядковувалися Державному митному комітету України. Кожне територіальне управління було окремою юридичною особою та здійснювало контроль за діяльністю від 5 до 15 митниць. Така реорганізація слугувала способом удосконалення ієрархії рівнів управління митних органів (територіальні митні управління перебували у підпорядкуванні Державного митного комітету України, а митниці були підконтрольні митним управлінням), оптимізації розподілу функціонального навантаження між митними органами різних рівнів, покращення управління роботою митниць і пунктів пропуску на місцях [2, с. 6; 4, с. 104].

Наступний етап пов'язується з Указом Президента України від 29 листопада 1996 року. Державний митний комітет України було реформовано у Державну митну службу України, а територіальні митні управління – у регіональні митниці, створювалися спеціалізовані митні установи та організації. Найважливішою відмінністю регіональної митниці від територіального митного управління стало те, що вона, як і підпорядковані їй митниці, у встановленому порядку отримала функцію безпосереднього здійснення митного контролю та митного оформлення у відповідній зоні діяльності. Тоді система організаційної ієрархії почала виглядати так: Державна митна служба України; регіональні митниці, митниці прямого підпорядкування і спеціалізовані митні організації та установи на одному рівні; митні пости.

Вже на цьому етапі можна помітити, ця система поступово ускладнювалася, розширювалася та удосконалювалася. Така система проіснувала до 2005 року, коли усі митниці у зв'язку з припиненням діяльності регіональних перейшли у пряме підпорядкування Державній митній службі України. За цей етап сталася також така велика подія як прийняття 11 липня 2002 року Митного кодексу України.

У 2006 році на основі Наказу Державної митної служби України від 15.09.2006 № 785 «Про створення регіональних митниць та ліквідацію деяких митниць» відновилися робота регіональних митниць. Організаційна структура стала виглядати так: Державна митна служба, регіональні митниці, митниці. Головним елементом цієї структури було визначено регіональні митниці, в яких діяли «служби координації та контролю діяльності підпорядкованих митних органів» [4, с. 105].

У 2009-2012 роках продовжувалися удосконалення та зміна системи митних органів України, враховуючи принципи дотримання балансу між ефективністю митного контролю та сприяння зовнішній торгівлі. У 2010 році структура митних органів України була підлаштована під адміністративно-територіальний устрій держави, було побудовано просту й ефективну модель діяльності митної служби, яка виглядала так: Державна митна служба України (Центральний апарат) – митниці (регіональна митниця, обласні митниці, митниці, митні пости)» [4, с. 106].

Митне оформлення стало ефективнішим, що сприяло пришвидшенню здійснення митних процедур. У березні 2012 року була прийнята нова редакція Митного кодексу України з урахуванням вимог міжнародних стандартів і конвенцій. Серед нововведень було запровадження інституту уповноважених економічних операторів, спрощення митних процедур, скорочення часу митного оформлення із 24 до 4 годин, введення поняття «компромісу у митній справі». Для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності стало можливим здійснювати митне оформлення товарів у будь-якому митному органі, здійснювати електронне декларування товарів [4, с. 106].

У грудні 2012 року був виданий Указ Президента України, за яким шляхом об'єднання Державної митної служби та Державної податкової служби було утворено Міністерство доходів і зборів України (далі – Міністерство). До

складу Міністерства увійшов центральний апарат Державної митної служби України. У ньому було створено Департамент митної справи, який складався із 5 управлінь [2, с. 7]. Як зазначає колектив авторів О.Г. Мельник, М.Є. Адамів, А.В. Тодошук, практика об'єднання та успішного функціонування митної та податкової служби була наслідком запозиченням позитивного досвіду європейських держав, але в Україні таке нововведення призвело до системної кризи [2, с. 7].

Метою об'єднання митної та податкової служб у Міністерство доходів і зборів України було зміцнення фінансової функції, однак таке завдання взялися реалізувати шляхом посилення фінансового тиску на платників податків. «Це підтверджують результати дослідження Європейської бізнес-асоціації (ЕВА) вкінці 2012 – I кварталі 2013 року, який ознаменувався зниженням податкового індексу України» [2, с. 8].

Міністерство доходів і зборів України припинило свою діяльність із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 160 від 21 травня 2014 року [7]. Цією постановою Міністерство фінансів було перетворено у Державну фіскальну службу України. Варто зазначити, що така реформа не означала кардинальних змін, але статус Міністерства був змінений на статус служби [2, с. 8].

Державна фіскальна служба, об'єднуючи у собі функції Державної податкової служби та Державної митної служби, проіснувала до прийняття постанови «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» 18 грудня 2018 року з метою інституціонального, структурного і функціонального відновлення центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику. Постановою передбачено, що податкова і митна служби – це окремі центральні органи виконавчої влади, а Кабінет Міністрів України спрямовує та координує їх діяльність через Міністерство фінансів України. Обидві служби є правонаступниками реорганізованої Державної фіскальної служби України.

Вже 8 грудня 2019 року Державна митна служба України почала свою роботу. Кількість митниць в Україні скоротилася із 26 до 16 (Постанова КМУ від 2 жовтня 2019 року № 858 «Про утворення територіальних органів Державної митної служби»). Такі зміни були здійснені для відходу від вже сформованих порядків на митницях, де на кожній були свої правила, для обмеження впливу на митниці керівництва обласних державних адміністрацій, прокуратури тощо. Зусилля Державної митної служби спрямовувалися на боротьбу з корупцією, підвищення якості послуг на митницях, перехід митниці від органу примусу до органу сервісу для громадян і бізнесу [8].

Говорячи саме про митні режими в Україні, насамперед варто зазначити, що до прийняття Митного кодексу України 2002 року діяв Митний кодекс 1991 року, в якому не було статті про визначення митних режимів, їх переліку чи характеристики. Система митних режимів була визначена у підзаконних нормативно-правових актах, у класифікаторі із позначенням цифрових кодів митних режимів. Тоді їх було 15, але не всі з них застосовувалися на практиці. Також у цьому кодексі була норма про встановлення спеціальних митних режимів, яка передбачала, що це встановлені на умовах договорів взаємні умови для здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Нині такої норми у Митному кодексі України немає [9, с. 115].

Митний кодекс 2002 року вже містить визначення поняття «митний режим» і визначає його як «сукупність норм, встановлених законами України з питань митної справи, що залежно від заявленої мети переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України визначають порядок такого переміщення та обсяг митних процедур, які при цьому здійснюються» [10]. Ця редакція Митного кодексу містить перелік із 13 митних режимів,

в той час як у сучасній редакції Митного кодексу України міститься 14 режимів.

Відмінність полягає у тому, що в сучасній редакції Митного кодексу режим тимчасового вивезення і тимчасового ввезення – це два різні митні режими, у старій же редакції він визначається як один митний режим. У старій редакції положення щодо цього митного режиму стислі, немає різниці між ввезенням і вивезенням, товари проходять однакові митні процедури. У сучасній редакції Митного кодексу тимчасове ввезення та тимчасове вивезення – два різні митні режими, які мають різні умови оподаткування та закінчуються помещенням у різні режими: вивезення – у режим реімпорту, тимчасове ввезення – у режим реекспорту. На наш погляд, сучасна редакція краще відповідає вимогам сучасного стану, адже конкретно та детально врегульовує кожен із митних режимів. Можна прослідкувати, що в сучасному митному режимі «безмитну торгівлю» зі старої редакції визначено як «магазин безмитної торгівлі».

Стосовно режиму реекспорту, то за часів чинності Митного кодексу України 2002 року був виданий Наказ Державної митної служби України «Про затвердження Порядку застосування митного режиму реекспорту до товарів, які переміщуються через митний кордон України» [11], який деталізував положення Митного кодексу України щодо митного режиму реекспорту. Цей наказ втратив чинність із прийняттям іншого наказу Міністерства фінансів України «Про виконання митних формальностей відповідно до заявленого митного режиму», у якому немає окремої норми щодо регулювання митного режиму реекспорту [12]. На нашу думку, наказ втратив чинність через те, що у Митному кодексі України вже описаний порядок реалізації цього митного режиму, але у положеннях Митного кодексу не містяться норми про те, коли митний орган відмовляє у митному оформленні товарів. Для нас є не зрозумілим, чому ця норма була виключена. Припускаємо, що для реалізації принципу законодавчої економії.

Становлення сучасної системи митної справи в Україні пройшло багато етапів із найдавніших часів донині. Методами постійної оптимізації органів, об'єднання та роз'єднання Державної митної служби та Державної податкової служби, перейняття позитивного досвіду зарубіжних держав вітчизняна митна справа набула сучасного вигляду.

Дослідження історії митної справи України, становлення митних режимів України є важливим етапом на шляху подальшого вдосконалення сучасного стану митної справи, етапом, на якому можливо виявити помилки попередніх періодів, пов'язані із застосуванням тих чи інших реформ в Україні. Враховуючи попередній досвід, наслідки введення тих чи інших реформ, можна побачити, як змінювався стан зовнішньої торгівлі, ефективність здійснення митного контролю, виявлення випадків неправомірного переміщення через митний кордон товарів тощо.

Доцільним було б доповнити положення Митного кодексу України стосовно реекспорту статтями, які б містили умови, за яких митний орган може відмовити у митному оформленні товарів, статтями про відповідальність за порушення правил помещення у митний режим експорту та реекспорту, адже нині деталізованого регулювання відповідальності за порушення правил того чи іншого митного режиму немає.

Варто згадати, що ще донедавна у Митному кодексі України по всьому тексту було задування органу доходів і зборів як відсил до Міністерства доходів і зборів, якого вже давно не існувало. На щастя, ця проблема вирішена і орган доходів і зборів по всьому тексту замінили на митний орган, що є позитивним кроком і свідченням того, що наше законодавство постійно трансформується в кращу сторону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дубініна А.А. *Митна справа*. Підручник. Центр учбової літератури, 2010. 320 с. URL: https://amsu.at.ua/_ld/0/21_258524.pdf.
2. О.Г. Мельник, М.Є. Адамів, А.В. Тодощук. Історія розвитку митної системи України: ключові проблеми та здобутки в умовах Європейської інтеграції. *Економічна наука. Економіка та держава*. № 10. 2018. С. 4–9. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2018/3.pdf.
3. Про утворення Державного митного комітету України : Указ Президента України № 1 від 11 грудня 1991 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91> (дата звернення: 22.11.2020).
4. І.Г. Бережнюк, А.А. Мельник та ін. Митна енциклопедія: другий том. *Митна справа в Україні*. 2013. 536 с. URL: <http://posek.km.ua/biblioteka/%D0%9C%D0%9C%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B0%20%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B4%D1%96%D1%8F%20%20%D1%82.%20%20%D0%91%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D1%8E%D0%BA%20%D0%86.%D0%93.pdf>.
5. Про створення територіальних митних управлінь : постанова Кабінету Міністрів України № 465 від 8 липня 1994 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-94-%D0%BF> (дата звернення: 22.11.2020).
6. Офіційний сайт Європейської бізнес-асоціації (EBA) в Україні. URL: <https://eba.com.ua/>.
7. Про утворення Державної фіскальної служби : постанова Кабінету Міністрів України № 160 від 21 травня 2014 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF> (дата звернення: 23.11.2020).
8. ДФС – прощавай? Чого очікує бізнес від податкової та митної служб. URL: <https://eba.com.ua/dfs-proshhavaj-chogo-ochikuye-biznes-vid-podatkovoyi-ta-mitnoyi-sluzhbi/>.
9. Мароха В., Олійник М., Омельченко О. Митне регулювання в ЄС та Україні: порівняльно-правове дослідження. Науково-практичний посібник. Ніка-Прінт. 2005. 832 с. URL: https://rivnejust.gov.ua/media/documents/diyalnist/yevrointeg/2019/9/%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B5_%D1%80%D0%B5%D0%B3.pdf.
10. Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2002, №№ 38-39, ст. 288). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15#Text> (дата звернення: 23.11.2020).
11. Про затвердження Порядку застосування митного режиму реекспорту до товарів, які переміщуються через митний кордон України : наказ Державної митної служби України від 07.10.2003 № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0983-03#Txt> (дата звернення: 23.11.2020).
12. Про виконання митних формальностей відповідно до заявленого митного режиму. Міністерство фінансів України : наказ від 31.05.2012 № 657. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1669-12#Text> (дата звернення: 24.11.2020).