

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Митні органи: виникнення та історичні форми функціонування	8
1.1. Митні органи Європи: створення та основні етапи розвитку	8
1.2. Історія виникнення та діяльності митних органів України	36
1.2.1. Період зародження митної справи на українських землях (V ст. до н. е. – VIII ст. н. е.)	45
1.2.2. Період Київської Русі (IX – середина XIII ст.)	46
1.2.3. Монголо-татарський період (середина XIII – середина XIV ст.)	55
1.2.4. Литовський період (середина XIV — середина XVI ст.)	58
1.2.5. Період Гетьманщини та Запорізької Січі (XVI ст. — перша половина XVIII ст.)	60
1.2.6. Період входження українських земель до Російської імперії (середина XVIII ст. – початок XX ст.)	66
1.2.7. Митна справа за часів українських національних режимів 1917–1918 рр.	77
1.2.8. Митна справа в Україні у радянську добу (1919–1991 рр.)	81
РОЗДІЛ 2. Аналіз організації діяльності митних адміністрацій країн – членів ЄС	95
2.1. Світові моделі побудови митних органів	95
2.2. Митна адміністрація Австрії	108
2.3. Митна адміністрація Бельгії	110
2.4. Митна адміністрація Болгарії	113
2.5. Митна адміністрація Великої Британії	116
2.6. Митна адміністрація Греції	120
2.7. Митна адміністрація Данії	123
2.8. Митна адміністрація Естонії	128
2.9. Митна адміністрація Ірландії	133
2.10. Митна адміністрація Іспанії	139
2.11. Митна адміністрація Італії	143
2.12. Митна адміністрація Республіки Кіпр	148
2.13. Митна адміністрація Латвії	152
2.14. Митна адміністрація Литви	156
2.15. Митна адміністрація Люксембургу	160
2.16. Митна адміністрація Мальти	163
2.17. Митна адміністрація Нідерландів	166
2.18. Митна адміністрація Німеччини	169
2.19. Митна адміністрація Польщі	173
2.20. Митна адміністрація Португалії	178
2.21. Митна адміністрація Румунії	183
2.22. Митна адміністрація Словаччини	189

2.23. Митна адміністрація Словенії	194
2.24. Митна адміністрація Угорщини	197
2.25. Митна адміністрація Фінляндії	203
2.26. Митна адміністрація Франції	207
2.27. Митна адміністрація Хорватії	212
2.28. Митна адміністрація Чеської Республіки	214
2.29. Митна адміністрація Швеції	219
2.30. Система митних органів Євросоюзу та їх класифікація	223
2.31. Роль міжнародних інституцій в уніфікації діяльності митних служб.....	226

РОЗДІЛ 3. Становлення і розвиток митних органів України.....

3.1. Структурно-функціональні зміни вітчизняних митних органів у період 1991–2012 рр.	241
3.2. Трансформація митної служби у період 2012–2018 рр.	254
3.3. Упровадження принципів доброчесності в діяльність митних органів	270
3.4. Сучасні підходи до кадрової політики.....	285
3.5. Захист інтересів осіб у правовідносинах з митними органами	304
3.6. Забезпечення прозорості в діяльності митниць.....	322

РОЗДІЛ 4. Вдосконалення діяльності митних органів України в сучасних умовах

4.1. Імплементация міжнародних стандартів діяльності митної служби	335
4.2. Пріоритетні напрями розвитку митної справи	360
4.2.1. Система попереднього інформування та аналізу ризиків	361
4.2.2. Уповноважений економічний оператор	369
4.2.3. Упровадження механізму “єдиного вікна”	378
4.2.4. Розвиток інформаційних технологій	389
4.3. Організаційно-правове забезпечення протидії контрабанді та митним правопорушенням	403

ПІСЛЯМОВА

ДОДАТОК. Концепція реформування митної служби України на 2019–2029 рр.	431
--	------------

ВСТУП

Інтеграція України до європейського простору передбачає проведення істотних змін національного законодавства, спрямованих на адаптацію до широкого кола загальноприйнятих у міжнародній та європейській практиці норм і стандартів. Завдяки підписанню та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активізувались процеси перебудови практично всіх державних органів. Не став винятком і напрям, пов'язаний із вдосконаленням форм та методів діяльності у сфері митної справи. Враховуючи державотвірне значення вітчизняної митної служби, її реформування перебуває у зоні підвищеної уваги як уряду, так і суспільства.

Нині надзвичайно важливе створення ефективної організаційної моделі митних органів, здатної не лише гарантовано наповнювати держбюджет, але й надійно захищати інтереси економіки та громадян, створюючи сприятливі умови для полегшення торгівлі, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України. Від митниці очікують належних заходів із протидії контрабанді та іншим формам протиправної поведінки під час переміщення товарів, предметів та речовин через кордон, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань нашої країни та плідної співпраці з уповноваженими органами зарубіжних країн і міжнародними інституціями в питаннях митної справи.

Активне реформування митних органів України, що відбувається упродовж останніх шести років, поки що не приносить очікуваних результатів. І хоча наявні системні перетворення в організації митної діяльності певним чином ґрунтуються на рекомендаціях Всесвітньої митної організації та Ради Європи, за період з грудня 2012 р. вітчизняні митниці зазнали реорганізацій, які не завжди вдосконалювали, а скоріше трансформували їхню структуру. В умовах відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби, як і ґрунтового аналізу проведених перетворень, механічна передача функцій, зміна підпорядкування або назви центрального органу чи його структурних підрозділів не приводять до якісних змін у роботі митної системи, на які очікують громадяни та бізнес.

Актуальність поданого дослідження обумовлюється необхідністю формування сучасних підходів до здійснення митної справи та вдосконалення організаційної структури вітчизняних митних органів відповідно до міжнародних стандартів. Це спонукає до ретельного та всебічного вивчення не лише етапів, характеру і наслідків інституціональних змін митних органів, що відбувалися за часів незалежності України. Для об'єктивного сприйняття місця і ролі митниці в державі та суспільстві важливо зрозуміти передумови виникнення та формування такого елемента державності, звернувшись до вивчення історії створення і розвитку митних органів, яка налічує не одну тисячу років.

Ураховуючи європейський вектор розвитку нашої країни, надзвичайно важливо вивчати сучасний стан організації діяльності митних адміністрацій країн – членів ЄС, досвід яких може стати у нагоді. Проте недопустимо просто переймати найбільш вдалі його проекти, зарубіжний досвід має використовуватись обережно і за умови обов'язкового

врахування національних особливостей формування структури державних органів, традицій функціонування та управління митними адміністраціями.

Формування та розвиток митних адміністрацій сучасних європейських країн відбувались в економічних, політичних та соціальних умовах, які не можна вважати однотипними із Україною. Насамперед це пов'язано з тим, що Європейський Союз, будучи ефективною формою об'єднання країн, являє собою насамперед митний союз. Натомість адміністративно-командна система управління в Україні, як і в інших республіках колишнього СРСР, майже на сотню років затримала не лише ринкові перетворення, але й утвердження демократичних цінностей.

Відмінності історичного, соціального та економічного розвитку держав обумовили специфіку формування національних урядових структур. Місце та роль митної служби в системі державного управління будь-якої країни має свої ознаки, багато в чому обумовлені історичним досвідом зовнішньоекономічних зв'язків держав, традиціями управління економікою і зовнішньоекономічною діяльністю, структурою системи органів виконавчої влади тощо. Пріоритети митної політики формують відмінності в механізмах державного управління в митній сфері та визначають особливості системи організації та управління митними органами, в тому числі їх адміністративну підпорядкованість.

У сучасних умовах євроінтеграційного вибору України, нерозривно пов'язаного із системними перетвореннями в усіх без винятку сферах державного регулювання, є необхідність проаналізувати зміни в структурі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну митну політику, та складний етап трансформації митної служби, що розпочався у 2012 р. з об'єднання в одному відомстві митної та податкової служб країни. З утворенням Міністерства доходів і зборів України в законодавстві та професійній термінології поняття “митний орган” замінюється на “орган доходів і зборів”. Проте у визначенні, наведеному у ст. 546 Митного кодексу України, зазначається, що митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Тому вважаємо за можливе в даному дослідженні поняття “митниця”, “митний орган” та “орган доходів і зборів” використовувати як тотожні.

У періоді, коли вітчизняні митні органи переживають складний процес реформування, а законодавство потребує системних змін шляхом імплементації міжнародних стандартів митної діяльності, існує необхідність ґрунтовного вивчення правового статусу митних адміністрацій країн європейської спільноти.

Використання міжнародного та європейського досвіду митних адміністрацій з організації та здійснення митних процедур давно цікавить українських дослідників, а питання вдосконалення діяльності вітчизняних митних органів неодноразово ставало предметом наукових розвідок, серед яких, виділяються доробки таких учених, як І. Г. Бережнюк, Г. В. Бобрижна, А. Д. Войцещук, Є. В. Гармаш, О. П. Гребельник, Л. М. Давиденко, С. І. Денисенко, Є. В. Додін, С. І. Доротич, Ю. М. Дьомін, О. Ф. Запорожець,

О. В. Іванов, А. І. Калініченко, І. М. Квеліашвілі, С. В. Ківалов, О. В. Коломоєць, В. Т. Комзюк, Б. А. Кормич, Ю. Д. Кунєв, Н. А. Липовська, А. В. Мазур, - О. В. Ніканорова, К. І. Новікова, О. Д. Олійник, Ю. В. Оніщик, П. В. Пашко, С. М. Перепьолкін, І. В. Письменний, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, К. К. Сандровський, О. К. Ткачова, О. П. Федотов, В. В. Філатов, В. В. Ченцов, О. В. Чорна, І. С. Шулатова, М. Г. Шульга, І. П. Яковлєв і низки інших фахівців.

Високо оцінюючи наукову значущість їх творчого доробку, зазначимо, що в Україні немає монографічних праць, присвячених системному вивченню організації діяльності митних адміністрацій усіх без винятку країн Євросоюзу з урахуванням виконуваних ними завдань і функцій, внутрішньої організації управління, місця в системі адміністративного підпорядкування. А тому пропонуємо продовжити наукові розробки для виявлення кращих практик діяльності митних адміністрацій Європи і формування пропозицій з удосконалення правового забезпечення, організації та діяльності вітчизняних митних органів. Крім того, вимоги до країн – кандидатів на вступ до європейської спільноти потребують об'єктивної оцінки сучасного стану адаптації митного законодавства України до таких вимог для пошуку ефективних шляхів запровадження міжнародних стандартів митної діяльності.

Нормативно-правову базу дослідження становлять закони України, акти Президента України, нормативно-правові акти органів державної влади, а також чинні для України міжнародні договори та конвенції. Аналізу піддавались акти законодавства окремих європейських країн, регламенти, постанови та директиви Ради та Парламенту ЄС, документи Всесвітньої митної організації, що визначають міжнародні стандарти. Емпіричною базою слугували статистичні дані та показники відомчої звітності, а також вивчена автором та узагальнена практика функціонування митних органів України.

Результати вивчення еволюції розвитку та сучасного стану системи митних органів дали можливість визначити підходи до розв'язання низки теоретичних і *практичних* організаційно-правових проблем, пов'язаних з реформуванням митних органів; виокремити питання, що потребують негайного вирішення, та стратегічні завдання, націлені на створення в Україні ефективної митної служби, функціонування якої відповідає міжнародним стандартам та вимогам Всесвітньої митної організації. Матеріали монографії можуть бути корисними також у навчальному процесі.

Жодним чином не претендуючи на завершеність усіх викладених положень та зроблених висновків, автор усвідомлює, що на окремі питання не вдалося дати вичерпних відповідей, а деякі з них окреслені лише схематично та потребують подальших досліджень, відтак із вдячністю сприйме конструктивну критику, рекомендації та пропозиції.

Автор щиро вдячна науковому консультанту – доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту НАПрН України О. Ф. Андрійко за слушні зауваження та цінні поради, які дали змогу значно підвищити науковий рівень дослідження.

РОЗДІЛ 1

МИТНІ ОРГАНИ: ВИНИКНЕННЯ ТА ІСТОРИЧНІ ФОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

1.1. Митні органи Європи: створення та основні етапи розвитку

Митні відносини нерозривно пов'язані із виникненням і розвитком економічного обігу й особливо зовнішньої торгівлі, а митна справа – із товарним виробництвом та міжнародною торгівлею і обміном. Митниця як структурно виокремлений інститут державного механізму, безперечно, має давню історію, але набагато раніше, задовго до виникнення власне держави, почала формуватись практика справляння плати за товари чи право їх перевозити через певну територію або саму можливість вести торгівлю. Маючи фіскальну природу, митна справа зароджувалась одночасно з розвитком товарного господарства і товарообмінних відносин. Є. В. Додін говорить, що фіскальна функція митних органів завжди була найважливішою функцією митної системи будь-якої держави, а необхідність реалізації цієї функції вважає першопричиною виникнення митних органів¹.

Прообрази сучасного тарифного регулювання науковці знаходять не тільки у письмових свідченнях про велику кількість податків і зборів періоду Античності (VI ст. до н. е.), але й у платі, що стягувалась володарями Стародавніх Єгипту, Фінікії та Вавилону III–II тис. до н. е. з купців і торговельних караванів в обмін на захист від нападів грабіжників, і навіть у дарах, що підносились вождям племен за заступництво в торгівлі та захист майна². Саму професію митника зараховують до стародавніх та ставлять за її віком поряд з професіями землероба, мисливця, воїна і лікаря³. Як і в сучасному світі, через специфіку діяльності збирачів мита ставлення в суспільстві до них було неоднозначним, а особистісні вимоги – незмінно високими. Як вважають дослідники раннього християнства, саме чесність, розум і порядність разом із виробленою професійною звичкою все звіряти, запам'ятовувати і докладно записувати дозволили митнику Матвію стати автором першого офіційно визнаного церквою Євангелія, в якому точно і повно розповідається про діяння Ісуса Христа⁴.

Проте до заснування спеціальних структурно організованих груп працівників, які здійснювали виключно митну справу, митні функції насамперед зі стягнення мит і податків, їх виконували різні категорії жителів: вої-

¹ Додін Є. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины // Митна справа. 2003. № 5. С. 9.

² Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // Lex Portus. 2016. № 1. С. 53.

³ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 11.

⁴ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. С. 49–50.

ни, жерці та церковні служителі, власники комор і уповноважені володарями територій “довірені люди”, а також приватні особи, що на певний строк купували право збирати податки.

Аналізуючи історичний досвід багатьох розвинутих країн, Д. В. Приймаченко діходить висновку, що наявність національної системи митної служби є невід’ємною ознакою суверенітету держави, однією з найвагоміших умов її політичної та насамперед економічної незалежності, обов’язковим чинником існування цілісного самодостатнього державно-територіального утворення⁵. Європейські країни пройшли довгий шлях формування своєї митної політики, зародження якої тісно пов’язано з появою і розвитком зовнішньоторговельних зв’язків між народами і державами. К. К. Сандровський підкреслює, що митні заходи і митна політика в цілому внутрішньо властиві будь-якій державі, вони здійснюються, в принципі, з того часу, як існує сама держава, оскільки навіть на ранніх стадіях розвитку державності існували зовнішні торгові зв’язки. Саме з появою держави зовнішньоторговельні зв’язки і відповідні зовнішньоторговельна й митна політика починають набувати сучасних рис, хоча мали минути ще століття перш ніж вони стали зовнішньоторговельною і митною політикою у сучасному розумінні⁶.

Митна діяльність органічно і безпосередньо пов’язана з виникненням, розвитком і регулюванням зовнішньої торгівлі. Зародки митної справи як механізму регулювання економіки і зовнішньої торгівлі з’явилися на тому етапі розвитку цивілізації, коли почали складатися стихійні ринкові відносини і товарно-грошовий обмін⁷.

На думку науковців, становлення митної системи як чинника розвитку держави залежало від взаємодії як об’єктивних, так і суб’єктивних моментів, а реформування митної системи відбувалося відповідно до еволюції економіки в цілому. Тобто зі зміною типів і форм державності змінювалась і митна політика, що відповідно відбивалось на ролі митних органів у системі регулювання державою економічних процесів. Так, стародавні письмові документи, які було знайдено в храмі Шумерської цивілізації, свідчать про існування в ті часи розгалуженої системи податкових зборів, яка покладала на вождів-жерців відповідальність за господарську діяльність. У періоді 5000–1000 років до н. е. існувала складна система обліку і контролю, що потребувала управлінської діяльності, метою якої була як кількісна, так і якісна оцінка праці та діяльності жерцями. Від них вимагалось складання звіту своєму керівництву, тому найбільш стародавніми письмовими документами є інвентаризаційні рахунки. На думку деяких учених, це досягнення людської діяльності призвело до утворення особливої касти

⁵ *Приймаченко Д. В.* Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. С. 99.

⁶ *Сандровський К. К.* Таможенное право. Киев: Вища школа, 1974. С. 14.

⁷ *Бобринська Г. В.* Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... канд. з держ. управ. Дніпропетровськ, 2014. С. 32.

жерців-брахманів, які присвоїли собі право трактувати не тільки “стародавні книги”, але й регулювати торгові операції, договори, вести ділове листування та комерційні розрахунки. Даний період управління характеризується О. П. Гребельником як “релігійно-комерційний”, виходячи з того, що у греків та народів Сходу в ті часи торгівля здійснювалася безпосередньо в храмах, а в інших країнах Західної Європи вона відбувалася на церковних та монастирських площах. Храм та площа перед храмом були тими нейтральними місцями, де тільки й міг здійснюватись товарообмін, де закінчувалась ворожнеча, а торгівля та її регулювання здійснювалось під охороною “священнослужителів”⁸.

Формування та розвиток митних відносин на території сучасної Європи пов’язується насамперед із виникненням торгівлі – як більш прогресивної форми товарообігу порівняно з обміном товарами та появою елементів державного регулювання суспільно-економічних відносин на окремих територіальних утвореннях. Такі відносини мали місце ще у III і II тисячоліттях до н. е. між найпершими рабовласницькими державами Стародавнього Сходу: Єгиптом, Ассирією, Вавилоном, Грецією, Римом⁹.

Досліджуючи процес розвитку митної справи та загальноєвропейських особливостей її формування Б. А. Кормич звертає увагу на характер змін функцій мит у податкових системах та регулюванні зовнішньої торгівлі та саме через нього проводить періодизацію цього процесу відповідно до основних історичних періодів (Античність, Середні віки, Новий час)¹⁰.

Говорячи про древній світ, науковці зазначають, що поряд з основною, а іноді і єдиною фіскальною функцією митних органів починали формуватись контрольна і внутрішньоорганізаційна. Виділяються два основні шляхи становлення митної справи: в одному випадку мито справлялося з іноземців, в іншому – з торговців (допускалось поєднання цих підходів у різному співвідношенні). За часів феодальної роздробленості в Європі окреслені шляхи розвитку митної справи істотно трансформувались, більше того існували паралельно, в один і той самий час на одній і тій самій території. Перший з них зводився до справляння плати за використання власності того чи іншого феодала. Питання правового статусу кордонів, іноземців, підданих були досить проблемними, а відповіді на них нечіткими і мінливими, тому мито справлялося з усіх користувачів. Найбільш яскравим прикладом було так зване мостове мито (плата за користування мостом). Відповідно, єдиною функцією в даному випадку була функція фіскальна. Другий шлях набув поширення у вільних містах і являв собою справляння збору за право здійснювати торгівлю привезеним товаром. Він де-

⁸ Гребельник О. П. Митна справа: підручник. 4-те вид., оновл. та допов. Київ: Центр учбової літ., 2014. С. 65.

⁹ Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа. Київ: ЦУЛ, 2010. С. 11.

¹⁰ Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції // Lex Portus. 2016. № 1. С. 52–53.