

УДК 336.24(477)

**А.М. КУЛІШ**, канд. юрид. наук, доц., Сумський державний університет

## УДОСКОНАЛЕННЯ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

*Ключові слова:* митне законодавство, ефективність діяльності, правоохоронна система

Проблема підвищення активності митного законодавства визнана сьогодні як науковцями, так і практиками. Однак, не зважаючи на наявність чисельних прогалин у правових актах, і, перш за все, неврегульованості на рівні закону багатьох важливих організаційно-правових аспектів діяльності митної служби, стан вирішення цієї проблеми є ще далеким від бажаного. Це обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою якої є визначення напрямків удосконалення митного законодавства України як фактор підвищення ефективності діяльності правоохоронної системи.

Певний вклад в дослідження цього напрямку внесли такі вчені, як О.М. Бандурка, Т.О. Пікуль, В.К. Шкарупа та інші. Разом із тим, у зв'язку зі зміною вітчизняного законодавства не усі питання були ними свого часу висвітлені. Тому метою статті є аналіз шляхів підвищення ефективності нормативного забезпечення галузі, її новизна полягає в пропозиціях щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

Розвиток митної справи в Україні розпочався водночас із становленням сучасної суверенної Української держави. До 90-х років минулого століття єдиною митною територією була територія СРСР, а, отже, Україна не мала власної митної території, митного кор-

дону, власного митного законодавства та митної системи. 16.07.1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України. Декларація визначила, що «Верховна Рада Української РСР виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи із потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». 24.08.1991 р. депутати українського парламенту прийняли Акт проголошення незалежності України. Цими документами було покладено початок визначення шляху майбутнього розвитку України як незалежної європейської держави.

У розвиток положень Декларації про державний суверенітет України було прийнято Закон «Про економічну самостійність Української РСР» від 02.08.1990 року. Цей закон вказував, що УРСР самостійно здійснює інвестиційну, зовнішньоекономічну та іншу політику. Серед головних принципів економічної політики України у цьому законі було названо захищеність внутрішнього ринку, яка, в свою чергу, неможлива без налагодження власної митної системи. Для реалізації цих завдань необхідно було терміново готувати та проводити відповідну систему заходів, в тому числі прийняття наступних нормативно-правових актів.

Ще одним із перших законів, що мали загальний характер і в деякій мірі стосувались побудови митної системи, був Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 року [1]. Серед органів, які здійснювали регулювання зовнішньоекономічною діяльністю, фігурувало і Державне управління митного контролю Української РСР, яке мало здійснювати митний контроль в УРСР

відповідно до чинного законодавства. У ст.13 вказаного Закону зазначалося, що УРСР самостійно здійснює митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності на своїй території. Митну політику УРСР визначає Верховна Рада УРСР. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності здійснювалось у відповідності з цим законом, законами УРСР про митне регулювання, єдиним митним тарифом УРСР і міжнародними договорами УРСР. Цей закон в подальшому зазнав змін, але діє й досі.

Першим нормативним актом, який врегулював діяльність митниць і започаткував розбудову митної системи, був Закон Української РСР від 25.06.1991 р. «Про митну справу в Україні» [2]. Він відіграв важливу роль у розвитку митного законодавства нашої держави і дав поштовх до прийняття на його основі низки нормативно-правових актів з регулювання митної діяльності і був актуальним аж до прийняття у липні 2002 р. нового Митного кодексу України [3]. Вказаний Закон передбачав двохланкову митну систему, яка включала Державний митний комітет та митниці і інші митні установи України.

12.12.1991 р. Верховна Рада прийняла Митний кодекс України. Постановою Верховної Ради України «Про введення в дію Митного кодексу України», цей кодекс набрав чинності з 01.01.1992 р. Цей провідний в галузі митного законодавства нормативно-правовий акт визначив принципи організації митної справи в Україні на основі єдності митної території, мита і митних зборів з метою створення сприятливих умов для розвитку ринкової економіки та зростання активності зовнішньоекономічної діяльності.

05.02.1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Єдиний митний тариф», що вводився в дію з 01.03.1992 р. Протягом часу дії Єдиного митного тарифу він зазнав численних змін, але вони переважно стосувались ставок ввізного мита на окремі види товарів та присвоєння їм кодів.

Змінив ситуацію прийнятий Верховною Радою України у 2001 році Закон «Про митний тариф України» від 05.04.2001 р. [4], у якому згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності, що базується на Гармонізованій системі опису та кодування товарів, дається систематизований перелік ставок ввізного мита, яке справляється з товарів, що ввозяться на митну територію України. Закон, на відміну від порядку, що існував раніше, визначає, що «встановлення нових та зміна діючих ставок ввізного мита, визначених Митним тарифом України, здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття законів України з урахуванням висновків Кабінету Міністрів України (ст.2). У Митному тарифі України товари, що підлягають митному контролю на території України, систематизовані, як і в Єдиному митному тарифі 1993 р., в 21 розділі та зведені у 97 груп, проте він має значно більшу кількість товарних позицій і підпозицій. Всього обсяг Митного тарифу України становить понад 1500 сторінок, тобто він майже вдсятеро більший за обсяг Єдиного митного тарифу.

Указом Президента України «Про Державну митну службу України» від 29.11.1996 року № 1145/96 Державний митний комітет України було ліквідовано, а на його базі утворено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади, який є правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України стосовно його зобов'язань, прав та обов'язків. Положенням «Про державну митну службу України», затвердженого Указом Президента України від 24.08.2000 р. № 1022/2000 [5], визначено основні завдання, організацію діяльності Держмитслужби, її основні функції та повноваження.

Наступним кроком у створенні митного законодавства незалежної України стало прийняття численних нормативно-правових актів, що регулювали порядок переміщення через митний кордон України транспортних

засобів, різних видів товарів та інших предметів, іноземної валюти, операції, пов'язані із здійсненням митного контролю за їх переміщенням, митного оформлення цих предметів, товарів і транспортних засобів, а також із справлянням податків і зборів. Поряд із законодавчими актами з врегулювання митних питань мали місце і галузеві, зокрема, накази Державного митного комітету України (згодом – Державної митної служби України).

Однак, не зважаючи на процеси удосконалення митного законодавства, на початку нового тисячоріччя поза нормами Митного кодексу 1991 року залишалися кардинальні питання реформування економіки української держави, послідовний процес становлення ринкових механізмів у країні. Крім того, вказаному Кодексу не знайшла належного втілення реалізація державної політики становлення та подальшого розвитку митної системи України, роль митних органів у формуванні державного бюджету, митно-тарифному регулюванні, організації безкомпромісної боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил. До того ж за час, що минув після набрання Митним кодексом України 1991 року суттєвих змін зазнало законодавство України: прийнята Конституція України, чимало нових нормативно-правових актів з'явилося в зовнішньоекономічній, податковій, валютній сферах. Окремі норми Митного кодексу 1991 року суперечили Конституції України, деяким іншим актам законодавства, що призводило до конфліктних ситуацій з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, особливо при розгляді претензій митних органів до порушників митного законодавства в судах. Ці та інші фактори вимагали прийняття нового Митного кодексу України. Тому 11.07.2002 р. Верховною Радою України четвертого скликання був прийнятий новий Митний кодекс України, який адекватно відобразив реалії економічного і суспільного життя нашої держави, зовнішньоекономічних зв'язків України, становище і роль митної служби в системі органів управління.

Необхідно вказати, що станом на 01.01.2008 року з формально-юридичної точки зору діють два Положення про Державну митну службу України, затверджені указом Президента України від 24.08.2000 р. № 1022/200 та постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 940. Положення, затверджене указом Президента України, було прийняте ще до внесення змін до Конституції України, які стали підґрунтям трансформації нашої держави з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку і обумовили передачу частини повноважень від Президента до Кабінету Міністрів України. З огляду на означене, враховуючи, що відповідно до положень ст.116 Конституції України саме Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а Державна митна служба України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, можна було б зробити висновок, що Кабінет Міністрів України, затверджуючи Положення про Державну митну службу, діяв у межах своєї компетенції. Однак це входить у суперечність з положенням ст.11 самого Митного кодексу України, відповідно до ч.3 якої органи державної влади, Президент України в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та законами України, здійснюють керівництво митною справою та контроль за діяльністю митних органів України, а також ч.1 ст.13 цього ж Кодексу, відповідно до якої спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи утворюється, реорганізовується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Вважаємо, що вказана суперечність має бути розв'язана шляхом унесення відповідних змін до законодавства.

Здійснення митної справи є засобом реалізації (досягнення) мети, визначеної для Держмитслужби України в цілому як для центра-

льного органу виконавчої влади зі спеціальним статусом: реалізація, тобто втілення в життя, митної політики держави – системи принципів та напрямків діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та економічної безпеки (ст.2 МК). Поняття «засоби реалізації митної політики» є ширшим, ніж поняття «завдання щодо здійснення митної справи», бо включає, окрім митних операцій, організації та боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил, міжнародного співробітництва, тощо, й інші заходи: роботу з кадрами, пропаганду митної політики в засобах масової інформації, відомчу правотворчу діяльність, контроль за дотриманням законодавства брокерами й митними перевізниками, власниками складів тимчасового зберігання та інші.

Для здійснення митної справи митні органи мають відповідну структуру (управління, відділи, відділення, служби, сектори тощо), кадрове, матеріально-технічне забезпечення, бюджетне фінансування (ч.2 ст.24 МК).

Безпосередність здійснення митної справи означає, з одного боку, неприпустимість передачі своїх повноважень у даній галузі іншим юридичним чи фізичним особам, а з іншого боку, неприпустимість втручання у митну діяльність інших органів державної влади, окрім випадків, передбачених Конституцією України, законами України.

Комплекс завдань, поставлених перед митними органами України зумовлений цілями та конкретним змістом митної політики, її принципами, а також напрямками державної діяльності в сфері зовнішньої та внутрішньої політики. Митні органи виконують поставлені перед ними завдання, виступаючи необхідним й обов'язковим елементом інституційного механізму формування та реалізації митної політики держави. Таким чином, митні органи не є єдиним суб'єктом митної діяльності, виступаючи, разом із тим, невід'ємною частиною центральної виконавчої влади, на яку покладена реалізація митної політики.

До складу органів державної влади та

управління, що беруть участь у реалізації митної політики, окрім Держмитслужби, входять Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Державна служба експортного контролю, Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей, Митно-тарифна рада України, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі, тощо. Проте, лише Держмитслужба України спеціально утворена з метою втілювати в життя митну політику як складову державної політики, застосовуючи у тому числі передбачені законодавством заходи тарифного та нетарифного регулювання. Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи. Завдання виконувати й контролювати виконання митного законодавства іншими юридичними та фізичними особами пов'язане з двоїстою природою митної служби. З одного боку, Держмитслужба входить до системи центральних органів виконавчої влади, її діяльність має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, адже здійснюється на підставі та на виконання закону; з іншого – Держмитслужба є органом державного надвідомчого контролю.

Контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи є митним контролем у широкому розумінні цього поняття й включає всю сукупність контрольних заходів Держмитслужби, спрямованих на забезпечення законності у сфері переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон. Захист економічних інтересів держави є пріоритетним напрямком у роботі тих державних органів, які є суб'єктами забезпечення економічної безпеки, що є складовою цілісної системи національної безпеки України. Серед них Рада національної безпеки та оборони України, Служба безпеки України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство закордонних справ України, інші міністерства та відомства.

Аналіз правового статусу органів митної служби свідчить, що, не зважаючи на важливість завдань, які стоять перед останньою, та необхідність правового регулювання на рівні закону питань організації органів митної служби, діяльність вказаного правоохоронного органу законодавчо не регламентована. З огляду на це було би доцільно розробити і затвердити Закон України «Про митну службу України», в якому були би визначені правовий статус митної служби України та її організаційних елементів, з урахуванням вимог європейського законодавства, конвенцій та міжнародних договорів, до яких приєдналася Україна. На нашу думку, прийняття Закону України «Про митну службу України» дасть можливість оптимізувати систему державного управління в галузі митної справи зокрема і всієї правоохоронної системи взагалі, створить умови для більш надійного правового і соціального

захист працівників митних органів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» : від 16.04.1991 р., № 959-ХІІ // ВВР України. – 1991. - № 29. - Ст. 377.
2. Закон України «Про митну справу в Україні» : від 25.06.1991 р., № 1262-ХІІ // ВВР України. – 1991. - № 44. - Ст.575.
3. Митний кодекс України : від 11.07.2002 р., № 92-ІV // ВВР України. – 2002. - № 38-39. - Ст. 288.
4. Закон України «Про митний тариф України» : від 05.04.2001 р., № 2371-ІІІ // ВВР України.- 2001. - № 24. - Ст. 125.
5. Указ Президента України «Про державну митну службу України» : від 24.08.2000 р., № 1022/2000.

*Куліш А. М. Удосконалення митного законодавства України як фактор підвищення ефективності діяльності правоохоронної системи / А. М. Куліш // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 296–300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09kamdpc.pdf>*

Виконано аналіз шляхів підвищення ефективності нормативного забезпечення митної галузі України; висунуто пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

\*\*\*

*Куліш А.Н. Усовершенствование таможенного законодательства Украины как фактор повышения эффективности деятельности правоохранительной системы*

Выполнен анализ путей повышения эффективности нормативного обеспечения таможенной сферы Украины; выдвинуты предложения по усовершенствованию отечественного законодательства.

\*\*\*

*Kulich A.N. Improvement of the Customs Legislation of Ukraine as the Factor of Increase of Efficiency of Activity of Law-Enforcement System*

The analysis of ways of increase of efficiency of normative maintenance of customs sphere of Ukraine is executed; offers on improvement of the domestic legislation are put forward.