

*О. Г. Мельник,*

*д. е. н., професор, завідувач кафедри зовнішньоекономічної та митної діяльності, Національний університет "Львівська політехніка", м. Львів*

*М. Є. Адамів,*

*к. е. н., доцент кафедри зовнішньоекономічної та митної діяльності, Національний університет "Львівська політехніка", м. Львів*

*А. В. Тодошчук,*

*к. е. н., доцент кафедри зовнішньоекономічної та митної діяльності, Національний університет "Львівська політехніка", м. Львів*

DOI: 10.32702/2306-6806.2018.10.4

## ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ЗДОБУТКИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ<sup>1</sup>

*O. Melnyk,*

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of Department of Foreign Economic and Customs Activity, Lviv Polytechnic National University, Lviv*

*M. Adamiv,*

*Doctor of Philosophy in Economics, Associate Professor of Department of Foreign Economic and Customs Activity, Lviv Polytechnic National University, Lviv*

*A. Todoshchuk,*

*Doctor of Philosophy in Economics, Associate Professor of Department of Foreign Economic and Customs Activity, Lviv Polytechnic National University, Lviv*

### THE HISTORY OF UKRAINIAN CUSTOMS SYSTEM DEVELOPMENT: KEY PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS IN TERMS OF EUROPEAN INTEGRATION

*У статті обґрунтовано актуальність огляду історії становлення митної системи суверенної України задля визначення ключових проблем і перспектив розвитку митної сфери в умовах європейської інтеграції. Виокремлено чотири ключові етапи розвитку національної митної системи з моменту проголошення незалежності України до сьогодні за організаційно-структурним підходом, що ґрунтується на розмежуванні функціонування Державного митного комітету України, Державної митної служби України, Міністерства доходів і зборів України та Державної фіскальної служби України. Змістовно проаналізовано кожен виокремлений етап в історії розвитку національної митної системи, ідентифіковано ключові проблеми та переваги функціонування митних органів України на кожному із етапів. Доведено необхідність започаткування нового п'ятого етапу розвитку митної системи України, що репрезентуватиме масштабне реформування митної сфери та виведення її із стану зтяжної стагнації на якісно новий етап розвитку.*

*On the basis of studying and analyzing the history of customs system development in the conditions of independent Ukraine, four key stages were identified according to the organizational and structural principle. In particular, the first stage of national customs system development in the conditions of a sovereign state is connected with the creation and functioning of the State Customs Committee of Ukraine (1991—1996). The second stage can be identified with the activity of the State Customs Service of Ukraine (1996—2012). The next third stage in the history of national customs system development concerns the functioning of customs authorities within the structure of the Ministry of Revenues and Collections of Ukraine (2012—2014). The last fourth stage is*

<sup>1</sup> Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф83/81-2018.

*connected, first of all, with the reorganization of the Ministry of Revenues and Collections into the State Fiscal Service of Ukraine, which includes customs authorities (from 2014 to the present). It was found that the first stage in the history of customs development of independent Ukraine was characterized by significant problems associated with the withdrawal of Ukraine from the USSR, the formation of an independent state and the national economy transition from the administrative-command type to the market model. In spite of difficult circumstances, this period reflected the first positive changes in the national customs system development on the basis of strengthening its key functions. At the second stage there was a qualitative improvement of the customs authorities' organizational structure and the active development of international customs cooperation. It was determined that the third stage became a critical turning point, which led to the gradual destruction of the national customs system in the context of the tax and customs union. The fourth stage was a continuation of the previous stage and only deepened the unwarranted prioritization of the fiscal function, the abandonment of security, protection, service, control and regulatory functions, as well as international customs cooperation. Such tendencies are ungrounded in the conditions of European integration and necessitate the launch of a new fifth stage of Ukrainian customs system development, which will represent a large-scale reform of the customs sphere and bring it from a state of prolonged stagnation to a qualitatively new development stage.*

*Ключові слова: митна система, митні органи, митна історія, митний досвід, митні реформи, європейська інтеграція.*

*Key words: customs system, customs authorities, customs history, customs experience, customs reforms, European integration.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проголошення суверенності України та становлення її як незалежної держави зумовило необхідність здійснення кардинальних трансформацій в усіх сферах. Першочерговим завданням стала побудова цілісної нової структури компетентних органів влад, котрі б були спроможні самостійно та ефективно управляти відповідними напрямками їхньої діяльності. Митна сфера була і залишається одним із ключових векторів функціонування держави щодо забезпечення національної безпеки та економічних інтересів країни, її територіальної цілісності, захисту населення та розвитку зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Означені завдання є первинними базовими засадами розвитку незалежної країни, що спричинило нагальну потребу у побудові ефективної національної митної системи.

З моменту проголошення незалежності Україна перебувала на різних етапах розвитку в умовах дії глобальних і національних викликів, що значною мірою визначило її сучасний стан. Аналогічно й у митній сфері під впливом численних зовнішніх і внутрішніх факторів відбувались масштабні різноаспектні перетворення. Таким чином, задля формування якісного комплексного бачення сучасного стану національної митної системи, з'ясування її наявних проблем і перспектив розвитку доцільно проаналізувати історію становлення вітчизняної митниці. Це дасть змогу визначити переваги і недоліки різних етапів розвитку митних органів України, ідентифікувати ключові проблеми та проаналізувати фактори впливу, що спричинили таку ситуацію. Результати цього дослідження забезпечуватимуть можливість більш глибоко обґрунтувати чинний стан національної митної системи, передумови його формування та пріоритети подальшого розвитку.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Значна когорта учених при дослідженні історії розвитку митної справи України умовно виокремлює шість послідовних етапів [1; 2]:

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 — 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 р. — дотепер).

Слід зазначити, що у контексті реформування митної системи України в умовах європейської інтеграції найбільш репрезентативним в історії розвитку митної справи є останній вищезазначений етап. Це логічно зумовлено тим, що лише у цей період міг бути започаткований євроінтеграційний вектор розвитку України та гармонізації її митної сфери із європейськими принципами. Таким чином, у межах дослідження свідомо не було взято до уваги перші п'ять вищезазначених етапів розвитку митної справи в Україні, а ретельно розглянуто саме останній шостий період, котрий є найбільш репрезентативним для аналізування ретроспективних, сучасних та перспективних євроінтеграційних тенденцій розвитку національної митної системи.

## ЦІЛІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Зважаючи на усе вищевикладене, цілями подальшого дослідження є ретельне вивчення та аналізування історії розвитку національної митної системи з моменту проголошення суверенності України задля визначення ключових проблем і здобутків, які визначають сучасний стан митної сфери та перспективи її розвитку в умовах європейської інтеграції.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Історія вітчизняної митниці незалежної України 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 РСР" № 12 від 24 травня 1991 р. [3]. Незабаром Указом Президента України № 1 від 11 грудня 1991 р. [4] було створено Державний митний комітет України, котрий фактично стає першим центральним органом державної виконавчої влади у митній сфері, підпорядковуючись Кабінету Міністрів України. Слід зауважити, що цей

Указ, незважаючи на подальшу ліквідацію Комітету, є й досі чинним відповідно до інформації офіційного сайту законодавства України.

Діяльність Державного митного комітету України регулювалась однойменним Положенням, затвердженим Указом Президента України № 73/95 від 20 січня 1995 р. [5]. Зокрема у цьому Положенні було визначено організаційну структуру управління Комітету, його завдання та функції. Так, ключові завдання Державного митного комітету України були пов'язані, насамперед, із забезпеченням економічної безпеки країни, розвитком міжнародного співробітництва, активізацією зовнішньоекономічної діяльності, боротьбою із контрабандою, удосконаленням митних процедур, захистом населення, контролюванням за дотриманням законодавства. Слід зауважити, що у структурі завдань Комітету чітко простежується міжнародний вектор розвитку митної системи України та її гармонізації із міжнародними митними стандартами. Крім того, варто зазначити й про пропорційну наявність усіх рівноважливих базових функцій митниці, що відображають її безпекову, захисну, сервісну та контрольно-регулюючу складові.

Після розпаду СРСР митна система України успадкувала 26 митниць, котрі були розміщені в орендованих приміщеннях, та 49 митних постів. Станом на 1991 р. чисельність працівників митних органів складала близько 2,5 тисяч осіб. Логічно, що в умовах становлення молодої держави ключовими проблемами на той час були відсутність розробленої якісної нормативно-правової бази, кваліфікованих та досвідчених фахівців, розвиненої мережі місцевих митних органів, належного матеріально-технічного забезпечення, що значною мірою стримувало розвиток зовнішньоекономічної діяльності вітчизняних суб'єктів господарювання. Крім того, в умовах розпаду СРСР кордони із пострадянськими державами перетворились на умовні межі, що не відповідало економічним інтересам України. За наявності таких проблем значною мірою зросли загрози незаконної торгівлі небезпечними та шкідливими товарами, різних видів шахрайства та контрабанди на кордоні тощо [6—7].

Таким чином, в умовах проголошення незалежності України виникла нагальна необхідність у масштабній розбудові національної митної системи, котра б сприяла становленню ринкової економіки в державі, зміцнювала її економічну конкурентоспроможність на державному та міжнародному рівні, забезпечувала національну безпеку та територіальну цілісність. При цьому розвиток національної митної системи повинен був відбуватись на засадах впровадження прогресивних митних технологій та інструментів, врахування кращого зарубіжного митного досвіду, гармонізації із міжнародними митними принципами та стандартами. Проте, слід зазначити, що реалізація таких завдань ускладнювалась з огляду на перехідний етап розвитку держави та її економіки, існування кризових явищ, відсутність належного ресурсного забезпечення.

Вирішення означених проблем було законодавчо врегульовано у першому Митному кодексі України № 1970-ХІІ від 12 грудня 1991 р. [8] та Законі України "Про митну справу" № 1262-ХІІ від 25 червня 1991 р. [9]. Відповідно до положень Кодексу національна митна політика була спрямована на формування ринкової економіки та активізацію зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Для реалізації такої політики у 1992 р. було проведено масштабну реорганізацію структури управління митних органів, а саме: впродовж року практично вдвічі збільшено кількість митниць (з 26 до 52), митних постів (зі 111 до 225), митних працівників (з 3997 до 6131 осіб). У наступному 1993 р. було утворено лише 13 митниць та 20 митних постів [6—7]. Ще одним важливим нормативно-правовим документом, котрий визначив засади митно-тарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, став Закон Ук-

раїни "Про єдиний митний тариф" № 2097-ХІІ від 5 лютого 1992 р. [10].

У 1994 р. відбуваються істотні зміни в організаційній структурі управління митних органів, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 465 від 8 липня 1994 р. [11] ґрунтувались на утворенні 8 територіальних митних управлінь (Дніпропетровське, Західне, Карпатське, Кримське, Південне, Південно-Східне, Східне та Центральне), які підпорядковувались Державному митному комітету України. Кожне територіальне управління було окремою юридичною особою та здійснювало контроль за діяльністю від 5 до 15 митниць. Така реорганізація дала змогу удосконалити ієрархію рівнів управління митних органів (територіальні митні управління перебували у підпорядкуванні Державного митного комітету України, а митниці були підконтрольні митним управлінням), оптимізувати розподіл функціонального навантаження між митними органами різних рівнів, покращити управління роботою митниць та пунктів пропуску на місцях.

Діяльність Державного митного комітету України можна виокремити в перший етап розвитку національної митної системи в умовах функціонування суверенної держави (1991—1996 рр.). Цей етап став переломним моментом у загальній митній історії, оскільки відображає формування та функціонування незалежного органу влади, котрий самостійно ухвалює рішення щодо побудови та розвитку митної системи. Не зважаючи на існування чималої кількості різноаспектних проблем, пов'язаних, насамперед, із переходом вітчизняної економіки від адміністративно-командного типу до ринкової моделі, митна система поступово розвивалась, видозмінювалась та набувала нових якісних рис, притаманних європейським митним органам. Насамперед, варто зазначити, що на цьому етапі були прийняті базові законодавчі акти (Митний кодекс України, Закон України "Про митну справу", Закон України "Про єдиний митний тариф" [8—10]), котрі визначали та регулювали засади митної справи в Україні. Крім того, був закладений вектор міжнародного митного співробітництва, в межах якого започатковано роботу щодо гармонізації національної митної системи із європейськими митними принципами і стандартами. У цей період Україна приєдналась до Всесвітньої митної організації та низки ключових міжнародних конвенцій, що дало змогу зміцнити міжнародні митні позиції держави. Також слід зазначити про якісні організаційні зміни у структурі управління митних органів, що стосувались виокремлення територіальних митних управлінь. Такий підхід дав змогу покращити ієрархію рівнів управління митних органів, оптимізувати розподіл функціонального навантаження між митними органами різних рівнів, зміцнити контроль на місцях. У боротьбі із контрабандою важливу роль відіграло надання права працівникам митних органів на здійснення оперативно-розшукової діяльності. Таким чином, можна стверджувати, що робота митних органів на цьому етапі ґрунтувалась на реалізації ключових функцій — безпекової, захисної, сервісної та контрольно-регулюючої.

Згадана вище реформа щодо виокремлення територіальних митних управлінь тривала близько двох років, оскільки згідно із Указом Президента України "Про Державну митну службу України" № 1145/96 від 29 листопада 1996 р. [12] було створено новий однойменний центральний орган виконавчої влади у митній сфері на базі Державного митного комітету України. Таким чином відбулась кардинальна реорганізація структури управління митних органів та перехід з територіального на регіональний принцип. Ключовим завданням Державної митної служби України було визначено захист економічних інтересів держави.

Відповідно до Наказу Державної митної служби України "Про створення регіональних митниць та митниць Державної митної служби України" № 564 від 20 грудня

1996 р. [13] було ліквідовано територіальні митні управління та утворено регіональні митниці, які здійснювали контроль за роботою підпорядкованих їм митниць. Зокрема за регіональним принципом було утворено такі митниці: Київська регіональна митниця, Західна регіональна митниця, Карпатська регіональна митниця, Чорноморська регіональна митниця, Кримська регіональна митниця, Донбаська регіональна митниця, Східна регіональна митниця, Полтавська регіональна митниця, Дніпровська регіональна митниця. Також було створено чотири митниці прямого підпорядкування: Київську спеціалізовану митницю, Бориспільську митницю, Севастопольську митницю та Центральну спеціалізовану митницю. У зв'язку із реорганізацією структури управління митних органів та зміною їх функціонального навантаження у 1996 р. зменшилась кількість митниць із 69 до 55 одиниць та митних постів із 268 до 199 одиниць [6—7].

Варто зазначити, що у період функціонування Державної митної служби України було створено Оперативну митницю у 1999 р., котра вперше почала реалізовувати окремі функції управління митними ризиками та завдання інформаційно-аналітичного характеру. Крім того, працівники Оперативної митниці зобов'язані були здійснювати контроль за митними правопорушеннями. У 2003 р. на її основі було створено Центральне бюро аналізу ризиків та аудиту Державної митної служби України. Ключові завдання працівників цього Бюро були пов'язані із підвищенням рівня легальності міжнародної торгівлі та спрощенням митних процедур для законотворчих суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на засадах застосування сучасних інформаційних технологій та методів аналізу ризиків і аудиту під час реалізації митного контролю [7].

Слід зауважити, що у 2005 р. регіональні митниці були ліквідовані, тоді як вже у 2006 р. було відновлено рішення про їхнє функціонування, однак у меншій кількості та з обмеженими повноваженнями щодо контролю за роботою підпорядкованих митниць. Так, станом на 2006 р. було створено лише п'ять регіональних митниць: Центральну, Західну, Східну, Кримську та Південну регіональні митниці. Варто зазначити, що у 2008 р. знову було прийнято рішення про припинення діяльності регіональних митниць [7].

В історії розвитку національної митної системи 2010 р. характеризувався організаційними змінами, що передбачали зменшення кількості митниць з 46 до 27 одиниць та приведення структури митних органів у відповідність до адміністративно-територіального поділу України. Такі зміни відображали наявність митниці в кожній області держави та окремо в м. Києві, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим [7].

Відповідно до Положення про Державну митну службу України, затвердженого Указом Президента України № 582/2011 від 12 травня 2011 р. [14] діяльність центрального органу виконавчої влади у митній сфері координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. При цьому Державна митна служба втратила повноваження щодо формування державної політики у галузі митної справи, а лише мала право вносити пропозиції у цій сфері. Крім того, Голова Державної митної служби України лише виносив на розгляд проекти нормативно-правових документів у митній сфері, натомість ухвалення законодавчих актів належало до компетенції Міністерства фінансів. Варто зауважити, що відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу" № 4652-VI від 13 квітня 2012 р. [15] органам державної митної служби, які ведуть боротьбу із контрабандою, надано право на здійснення оперативно-розшукової діяльності. Такі зміни дали змогу значною мірою посилити боротьбу з контрабандою на засадах зміцнення взаємодії митних і правоохоронних органів та оперативного обміну інформацією у цій сфері.

Другий етап розвитку митної системи України можна ототожнити із функціонуванням Державної митної служби України (1996—2012 рр.). Варто зазначити, що цей період характеризувався удосконаленням організаційної структури управління митних органів на засадах переорієнтації із територіального на регіональний принцип, запровадженням елементів управління митними ризиками, покращенням інформаційно-аналітичної роботи у митній сфері, посиленням митного контролю та боротьби із контрабандою, подальшим розвитком міжнародного напрямку роботи митних органів та наближенням митного законодавства до європейських стандартів.

На підставі Указу Президента України "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" № 726/2012 від 24 грудня 2012 р. [16] було утворено Міністерство доходів і зборів, яке створювалося шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Очевидно, що така реформа першочергово була спрямована на пріоритетизацію фіскальної функції задля нарощення обсягів надходжень до державного бюджету. При цьому чимало науковців та практиків вбачають у цьому реорганізаційному кроці не лише цілі, пов'язані із розвитком фіскальної чи митної сфери, але й політичний підтекст, що, звісно, затьмарило ключові пріоритети та не могло негативно не вплинути на них.

Слід зазначити, що практика об'єднання та успішного функціонування митної та податкової служби існує у низці європейських держав (Данія, Естонія, Угорщина, Ірландія, Латвія, Португалія, Іспанія, Румунія, Словаччина, Словенія та ін.), однак для України така реформа призвела до глибокої адміністративно-інституційної кризи, наслідки котрої й дотепер негативним руйнівним чином визначають функціонування національної митної системи.

В організаційно-структурному аспекті усі підрозділи Державної митної служби об'єднали у Департамент митної справи при Міністерстві доходів і зборів. При цьому майже вдвічі було зменшено чисельність митного персоналу, що на той час становила близько 130 ос. Таке скорочення істотно звужувало функціональні можливості митних працівників, спричинило зростання навантаження на митний персонал та не забезпечувало належне виконання необхідного обсягу завдань щодо реалізації митної політики. Слід зауважити, що на фоні такого необґрунтованого скорочення структурні підрозділи колишньої Державної податкової служби були реорганізовані у понад 20 департаментів, котрі налічували близько 2 тисячі працівників. Варто також зазначити, що регіональні митниці були підпорядковані не Департаменту митної справи, а міністру доходів і зборів [7]. Таким чином, можемо стверджувати, що така організаційно-структурна реформа характеризувалась вагомими недоліками, що призвели, насамперед, до втрати кадрового потенціалу у митній сфері, занепаду професійної складової митних працівників та поступового регресу національної митної системи.

У функціональному аспекті об'єднана реформа також відображала чималі проблеми. Передусім, слід зазначити, що фіскальна функція для багатьох органів виконавчої влади, в тому числі й для митниці, є похідною функцією. Таке твердження обґрунтоване й у Митному кодексі ЄС та репрезентоване успішною практикою функціонування митних адміністрацій європейських держав. Натомість, в умовах об'єднання податкових і митних служб фіскальна функція повинна була стати пріоритетною для обох органів, що було цілком необґрунтовано.

Як зазначається у праці [7], функціональне об'єднання фіскальної та митної сфер було реалізоване за принципом конвергенції, що не забезпечувало можливості врахування специфіки митної діяльності. Так, реформа передбачала об'єднання усіх підрозділів аудиту попри

те, що податковий та митний аудит є цілком різними за змістовим наповненням і функціональним призначенням різновидами. За таких обставин не враховувалась специфіка митного аудиту як форми митного контролю, а не лише контролю за сплатою податків. Підозділи по боротьбі з контрабандою на кордоні були об'єднані із податковою міліцією, однак при цьому не було взято до уваги об'єктом контролю є товари, які переміщуються через кордон, а не порядок сплати податків. В організаційній структурі управління належним чином не був репрезентований важливий вектор функціонування митних органів — управління кордонами, що прямо не пов'язаний із фіскальною складовою. Отже, функціональний аспект об'єднання митної та податкової сфер призвів до руйнації ключових властивих функцій митної системи, пов'язаних, насамперед, із забезпеченням національної безпеки, захистом суспільства, боротьбою із контрабандою. В таких умовах відбулось зниження рівня ефективності митного контролю за переміщенням товарів через кордон та протидії шахрайським операціям, оперативності та якості митного обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, втрата робочих контактів із зарубіжними правоохоронними органами, занедбання митної інфраструктури на кордонах, тощо.

Таким чином, третій етап в історії розвитку митної системи України можна ототожнити із функціонуванням митних органів у структурі Міністерства доходів і зборів (2012—2014 рр.). Цей період став своєрідним поштовхом до початку занепаду митної сфери за різними напрямками, а особливо негативний вплив зумовило фактичне припинення міжнародного митного співробітництва. Це не забезпечувало можливостей для прогресивного розвитку національної митної системи, запровадження прогресивних митних технологій та інструментів, якісного удосконалення та гармонізації митного законодавства із міжнародними нормами, тощо. Реорганізація митної та податкової служб у Міністерство доходів і зборів України мала на меті зміцнити фіскальну функцію, однак такий захід відбувався в основному не за рахунок удосконалення податкового обслуговування, а посилення фіскального тиску на платників податків. Це підтверджується результатами дослідження Європейської бізнес-асоціації (ЕВА) впродовж ІV кварталу 2012 — I кварталу 2013 р., які зумовили істотне зниження податкового індексу України у цей період [17].

Міністерство доходів і зборів України функціонувало близько 2 років та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 160 від 21 травня 2014 р. [18] було реорганізовано у Державну фіскальну службу України, діяльність якої координується Кабінетом Міністрів України. Як бачимо, така реформа не передбачала принципово якісних структурних та сутнісно-функціональних змін, натомість статус центрального органу виконавчої влади був понижений з Міністерства на Службу. Зазначені зміни лише поглибили адміністративно-інституційну кризу у митній сфері та призвели до стагнації розвитку національної митної системи. В таких умовах митні органи не спроможні якісно та належним чином виконувати власні специфічні функції. Чинна організаційна структура управління, що відображає об'єднання митної і податкової сфер у Державній фіскальній службі України, є немобільною, недостатньо адекватною та функціонально диверсифікованою, характеризується відсутністю стрижневої міцної управлінської вертикалі, належного рівня централізації управління, структурованої ієрархії рівнів управління, достатніх вертикальних і горизонтальних зв'язків між рівнями управління, чіткої керованості та визначеної відповідальності, оптимального функціонального навантаження, прозорості та об'єктивності при прийнятті рішень у митній сфері. Період із 2014 р. — дотепер можна виокремити у четвертий етап розвитку національної

митної системи, що пов'язаний, насамперед, із функціонуванням митних органів в структурі Державної фіскальної служби України.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДОСЛІДЖЕНЬ

На підставі вивчення та аналізу історії розвитку митної системи в умовах незалежної України було виокремлено чотири ключові етапи за організаційно-структурним принципом. Зокрема, перший етап розвитку національної митної системи в умовах суверенної держави пов'язаний із створенням та функціонуванням Державного митного комітету України (1991—1996 рр.); другий етап можна ототожнити із діяльністю Державної митної служби України (1996—2012 рр.); третій етап в історії розвитку національної митної системи стосується функціонування митних органів у структурі Міністерства доходів і зборів України (2012—2014 рр.); четвертий етап пов'язаний, насамперед, із реорганізацією Міністерства доходів і зборів у Державну фіскальну службу України, до складу якої увійшли митні органи (2014 р. — дотепер). Було встановлено, що перший етап в історії розвитку митних органів незалежної України характеризувався вагомими проблемами, пов'язаними із виходом України зі складу СРСР, становленням самостійної держави та переходом вітчизняної економіки від адміністративно-командного типу до ринкової моделі. Не зважаючи на складні обставини, цей період відображав перші позитивні зрушення у розвитку національної митної системи на засадах зміцнення її ключових функцій. На другому етапі відбулось якісне удосконалення організаційної структури управління митних органів та активний розвиток міжнародного митного співробітництва. Визначено, що третій етап став критично переломним періодом, що призвів до поступової руйнації національної митної системи в умовах об'єднання податкової та митної сфери. Четвертий етап став продовженням попереднього етапу та лише поглибив необгрунтовану пріоритетизацію фіскальної функції, занедбання безпекової, захисної, сервісної, контрольно-регулюючої функцій, а також міжнародного митного співробітництва. Такі тенденції є необгрунтованими в умовах європейської інтеграції та обумовлюють необхідність започаткування нового п'ятого етапу розвитку митної системи України, що репрезентуватиме масштабне структуроване та системне реформування митної сфери та виведення її із стану затяжної стагнації на якісно новий етап розвитку.

Перспективами подальших досліджень є поглиблене аналізування законодавчої бази щодо реформування національної митної системи, що дасть змогу ідентифікувати ключові переваги та недоліки нормативно-правового забезпечення митної сфери на різних етапах розвитку митних органів та стане обгрунтованою основою для удосконалення чинного митного законодавства України в умовах європейської інтеграції.

### Література:

1. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті : наукове видання / Авт. кол.: К.М. Колесников (керівник авторського колективу), Д. В. Архирейський, О.О. Дячок, О.В. Морозов, С.В. Шуляк та ін. — О.: Пласко, 2010. — 541 с.
2. Дубініна А.А. Митна справа: підручник / А.А. Дубініна, С.В. Сорокіна, О.І. Зельніченко. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 320 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів Української РСР "Про порядок реалізації Закону УРСР "Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР" № 12 від 24 травня 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/12-91-%D0%BF>

4. Указ Президента України "Про утворення Державного митного комітету України" № 1 від 11 грудня 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91>

5. Положення про Державний митний комітет України, затверджене Указом Президента України № 73/95 від 20 січня 1995 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/95>

6. Ченцов В. Особливості еволюції управлінської структури Державної митної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Chentsov.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Chentsov.pdf)

7. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://radakmu.org.ua/uploads/file/-/tfd\\_pp\\_comments\\_final.pdf](http://radakmu.org.ua/uploads/file/-/tfd_pp_comments_final.pdf)

8. Митний кодекс України № 1970-ХІІ від 12 грудня 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12>

9. Закон України "Про митну справу" № 1262-ХІІ від 25 червня 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-12>

10. Закон України "Про єдиний митний тариф" № 2097-ХІІ від 5 лютого 1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2097-12>

11. Постанова Кабінету Міністрів України "Про створення територіальних митних управлінь" № 465 від 8 липня 1994 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-94-%D0%BF>

12. Указ Президента України "Про Державну митну службу України" № 1145/96 від 29 листопада 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145/96>

13. Наказ Державної митної служби України "Про створення регіональних митниць та митниць Державної митної служби України" № 564 від 20 грудня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart85/inx85769.htm>

14. Положення про Державну митну службу України, затверджене Указом Президента України № 582/2011 від 12 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>

15. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу" № 4652-VI від 13 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17>

16. Указ Президента України "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" № 726/2012 від 24 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

17. Офіційний сайт Європейської бізнес-асоціації (ЕВА) в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://eba.com.ua/>

18. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Державної фіскальної служби" № 160 від 21 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>

## References:

1. Kolesnykov, K.M. Arkhiereyskiy, D.V. Diachok, O.O. Morozov, O.V. and Shuliak, S.V. (2010), *Istoriia mytnoi diial'nosti: Ukraina v ievropejs'komu konteksti* [History of customs activity: Ukraine in the European context], Plasko, Odesa, Ukraine.

2. Dubinina, A.A. Sorokina, S.V. and Zelnichenko, O.I. (2010), *Mytna sprava* [Customs activity], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

3. Cabinet of Ministers of Ukrainian SSR (1991), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the procedure for implementing the Law of the USSR "On the list of ministries and other central bodies of state administration of the Ukrainian SSR", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/12-91-%D0%BF> (Accessed 29 September 2018).

4. President of Ukraine (1991), "Decree of the President of Ukraine "On the formation of the State Customs Committee of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91> (Accessed 30 September 2018).

5. President of Ukraine (1995), "Decree of the President of Ukraine "About Regulation on the State Customs Committee of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/95> (Accessed 30 September 2018).

6. Chentsov, V. (2009), "Peculiarities of evolution of administrative structure of state customs service in Ukraine", [Online], available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Chentsov.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Chentsov.pdf) (Accessed 22 August 2018).

7. Savarets, A. (2017), "Ukrainian and foreign experience of building customs authorities: recommendations for modern Ukraine", [Online], available at: [http://radakmu.org.ua/uploads/file/-/tfd\\_pp\\_comments\\_final.pdf](http://radakmu.org.ua/uploads/file/-/tfd_pp_comments_final.pdf) (Accessed 25 August 2018).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), "The Customs Code of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12> (Accessed 25 September 2018).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On customs activity", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-12> (Accessed 25 September 2018).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On a single customs tariff", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2097-12> (Accessed 25 September 2018).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (1994), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the formation of territorial customs offices", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-94-%D0%BF> (Accessed 26 September 2018).

12. President of Ukraine (1996), "Decree of the President of Ukraine "On the State Customs Service of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145/96> (Accessed 27 September 2018).

13. The State Customs Service of Ukraine (1996), "Order of the State Customs Service of Ukraine "On the creation of regional customs and customs of the State Customs Service of Ukraine", available at: <http://www.uazakon.com/document/spart85/inx85769.htm> (Accessed 28 September 2018).

14. President of Ukraine (2011), "Decree of the President of Ukraine "About Regulation on the State Customs Service of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/582/2011> (Accessed 29 September 2018).

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On amendments to certain legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Criminal Procedural Code", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17> (Accessed 30 September 2018).

16. President of Ukraine (2012), "Decree of the President of Ukraine "On some measures to optimize the system of central executive authorities", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012> (Accessed 28 September 2018).

17. The official site of European Business Association (EBA) in Ukraine (2018), available at: <https://eba.com.ua/> (Accessed 20 September 2018).

18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the formation of the State Fiscal Service", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF> (Accessed 25 September 2018).

*Стаття надійшла до редакції 22.10.2018 р.*