

УДК 35.073.6.04(479):341

Є. В. Додін

## ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТОК МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

**Актуальність.** Сьогодні наукові дослідження виникнення та розвитку митного законодавства в Україні набувають дедалі більшого значення. Це обумовлене багаторічною розробкою та нещодавнім прийняттям оновленого Митного кодексу, що став цілком новим для нашої системи законодавства за нормотворчою технікою та системою викладення норм. І це є цілком зрозумілим, адже чинне законодавство України розроблюється та проектується вже за абсолютно новими стандартами (порівняно із законотворчими та кодифікаційними роботами середини минулого століття), воно має відповідати міжнародним принципам, нормам та правилам задля забезпечення безперешкодної участі нашої держави у світових організаціях (Світова організація торгівлі, Всесвітня організація торгівлі). При цьому не можна забувати й про історичний його розвиток, становлення на теренах України, адже наша держава протягом багатьох століть знаходиться на перетині найважливіших торговельних шляхів та митна справа завжди була та залишається одним з найрозвинутіших видів державної діяльності. **Стан дослідження.** Саме тому дослідженню здійснення цієї функції та розвитку митної справи і митного законодавства присвячували свої роботи знані фахівці митного права (С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, Т. О. Коломоєць, П. В. Пашко, К. К. Сандровський, Д. В. Приймаченко, Ю. М. Дьомін) та історії держави та права України (П. П. Музиченко, К. Є. Гальський, О. Б. Єгоров, С. Г. Дем'янчук, А. П. Павлов). Проте в їхніх працях майже не віднайшло свого прояву системне дослідження історичного досвіду розвитку митного законодавства в аспекті законотворчих та кодифікаційних робіт, обумовлених існуванням на теренах України тієї чи іншої державно-правової формації. Тому метою цієї статті є саме такий аспект розвитку українського митного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Митне законодавство взагалі, у тому числі й українське, було та залишається дуже мобільною галуззю законодавства, причому із змінами як еволюційного, так й революційного характеру [1]. Це значною мірою обумовлюється як внутрішніми, так й зовнішніми факторами, які в сучасний час також зазнають значних змін. Особливо значним є вплив зовнішніх факторів, а це — міжнародні митні норми, правила та стандарти, практика їх застосування, які обумовлені глобалізацією світової економіки та торгівлі. Митне законодавство має своїм головним завданням регламентацію митної справи. Митна справа — це одна із можливих сфер діяльності суб'єкта владних повноважень — сеньйора, феодала, імператора, держави тощо, — який, як свідчить історія, встановлював правила, відповідно до яких ця сфера діяльності виконувалася на всій приналежній йому території, у тому числі й на захоплених, а також на територіях, що знаходилися під їх патронатом або іншими

формами впливу, створюючи для цього відповідні митні органи. Прикладами можуть бути Римська імперія або Греція, або Венеціанська республіка (перелік можна ще продовжувати), які мали митниці, що знаходилися на території захоплених ними держав та працювали за правилами, встановленими суверенами (Рим, Афіни та інші). Це зауваження зроблене у зв'язку з тим, що значна кількість сучасних істориків України, які з посиланнями на торговельно-митні договори київського князя Олега з візантійським імператором 911 р. (за деякими даними — 914 р.), наступні торговельні угоди Русі з державами Півдня, Заходу і Півночі, універсали Б. Хмельницького та інші документи, стверджують, що «митна справа в Україні має давню історію», забуваючи при цьому про те, що протягом століть це була справа не України, а зовсім іншої держави, яка й встановлювала правила її здійснення. Так, К. Є. Гальський вважає, що чисельні історичні джерела та археологічні дослідження свідчать про те, що торговельна та митна справа на українських землях сягає віків [2]. З ним слід погодитися. Дійсно, митна справа на теренах України має вікову історію, але, на жаль, вона здійснювалася за правилами та на користь тих держав, що панували тоді на цих теренах, більше того, митні органи входили до державного апарату цих держав. А панували тоді там у різні часи й Річ Посполита, й Литовська держава, й Золота Орда тощо. У зв'язку з цим, при аналізі стану правової системи України періоду XIV–XVIII ст., представники юридичної науки визначають його як «Право в Українських землях під час їх перебування у складі Польщі, Литви і Речі Посполитої» [3]. Продовжуючи цю думку П. Музиченко характеризує період історії України другої половини XVII–XVIII ст. як період її перебування під іноземною зверхністю, а період XIX — початку XX ст. як період її перебування під імперською окупацією [4, 39]. У зв'язку з чим він вважає, що й право, яке існувало у цей час, було окупаційним, а це — право Російської імперії, у тому числі й митне право як складова частина права цієї імперії. Тому слід зробити висновок про те, що незважаючи на плідну діяльність митних служб на теренах України, на значущість окремих угод з торговельно-митних питань та тарифних договорів для розвитку митної справи, які, на жаль, мали тимчасовий характер або застосовувалися у залежності від обставин, що виникали, робити висновки щодо багатвікової історії митної справи в Україні навряд чи можливо, бо вона здійснювалася за правилами, що були встановлені державами (або іншими суб'єктами), під владою яких перебувала в той чи інший час Україна. Тому митна справа та її правова основа — митне законодавство — є виключним повноваженням суверенної держави, у тому числі створення нею митних структур й за межами своєї території, які, спираючись на митні правила, встановлені цими суверенними державами, працюють на користь останніх. Тому зародження митного законодавства України слід пов'язувати з історією її становлення як самостійної держави [5], але й тут немає повної зрозумілості, оскільки оцінюючи стан митної справи та її регламентацію у період відродження української державності у XX ст. — період березень 1917 р. — квітень 1918 р. — слід відзначити, що одна група вчених стверджує про вагомий внесок у справу державотворення прийнятих Централь-

ною Радою, гетьманом Павлом Скоропадським, а також урядами Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки нормативно-правових актів із зовнішньоекономічних і митних питань, друга вважає, що ані Центральна Рада, ані гетьман П. Скоропадський, ані інші структури, що існували у період відродження української державності, питанням організації такої важливої державної функції, як митна справа та створення правових підстав її здійснення, зовсім не приділяли уваги [6]. Ця точка зору є більш обґрунтованою та знаходить свою підтримку при аналізі законодавства того періоду. Але, враховуючи значення митної системи для наповнення фінансових надходжень, багато з цих державних утворень, незважаючи на те, що митні органи продовжували діяти на підставі митного законодавства Російської імперії, включали їх до свого державного апарату та здійснювали заходи щодо підвищення ефективності їх діяльності, особливо при використанні ними фіскальних проваджень.

Ніщо не змінилося в правовій регламентації здійснення митної справи в Україні й після проголошення у ній радянської влади — спочатку під назвою Української народної республіки, а з 6 січня 1919 р. — Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) — митна справа, визначення її змісту, правових підстав її організації та здійснення не знайшла свого місця у правостановчій діяльності України, незважаючи на зміну її державного статусу, бо створення СРСР у грудні 1922 р. та закріплення цього процесу у Конституції СРСР 1924 р. на багато років лишило УРСР не тільки фактично, а й вже формально права на регулювання митної справи та організації своєї митної системи. Тому у період розпаду СРСР державоутворюючі та інші структури союзних республік, що бажали своєї самостійності, з метою створення належної економічної самостійності, звернули увагу головним чином на митні органи, що діяли на території республік. Тому період 1990–1999 рр. характеризується підпорядкуванням союзним республікам систем митних органів, що знаходилися на їхніх територіях. Першою це зробила Латвійська республіка, практично одночасно (лютий 1990 р.) це зробила й Литовська республіка, однак, окрім цієї реорганізації підпорядкування митних структур, жодних кроків утворення правової бази функціонування органів, які набули «республіканський» статус, зроблено не було, вони як й раніше керувались митним законодавством СРСР. Таким самим шляхом пішла й Україна, яка 25 червня 1991 р. прийняла Закон України «Про митну справу», тому значна частина фахівців з митного законодавства України вважають початком його виникнення дату прийняття цього акту. Дійсно, це був революційний акт, оскільки був прийнятий ще до ухвалення 24 серпня 1991 р. Акту проголошення незалежності України й панування в той час на теренах нашої країни митного законодавства СРСР (митного кодексу СРСР 1991 р. та закону СРСР «Про митний тариф» та інших актів з питань митної справи, які були прийняті відповідними органами СРСР). Однак він, як й акти різноманітних державних утворень в Україні періоду 1917–1920 рр., стосувався лише організаційних питань — виведення митних органів, що функціонують на західному та південному митному кордоні, з-під

юрисдикції СРСР та включення їх до системи держапарату Української держави з переадресуванням зібраних ними податків, зборів, бюджетних надходжень до доходної частини Державного бюджету України. Однак законодавець чітко розумів необхідність створення належної правової бази функціонування митної справи та митних органів, тому в цьому акті, у ст. 10 «Митне законодавство», були визначені основні напрямки її створення. В неї визначалося, що митна справа в Україні регулюється цим Законом, Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Митним кодексом України, Законом України «Про митний тариф», іншими законодавчими актами України, прийнятими відповідно до цього Закону. На жаль, останніх було дуже багато, тобто законодавець чітко визначив, що окремими актами неможливо створити стабільну підставу для організації та функціонування митної справи в Україні, здійснення її митної політики та митної безпеки. Тому він підкреслив необхідність, у першу чергу, прийняття Митного кодексу України та Закону «Про митний тариф», тобто здійснення систематизації цього існуючого масиву нормативних актів, що стосувалися тією чи іншою мірою організації та здійснення митної справи, але які дуже часто були суперечливими, оскільки видавалися у різні соціально-економічні та політичні періоди життя нашої держави — від монополії зовнішньої торгівлі до свободи зовнішньоекономічної діяльності, від відсутності повноважень на регулювання митної справи до їх набуття. Але такі розбіжності у регулюванні однієї з бюджетоутворюючих сфер державної діяльності суттєво впливали на ефективність її здійснення. Тобто, у час занепаду економічного стану нашої держави, різкого зменшення податкових надходжень, тільки ефективна робота митної служби повинна була її врятувати. Для цього треба було здійснити ревізію правових засад митної справи, яка була проведена шляхом кодифікації. Оскільки кодифікація, як стверджують вчені-теоретики права та держави, є найбільш досконалою формою систематизації — об'єднанням нормативно-правових приписів до єдиного нормативно-правового акта з передбачуваною зміною їх змісту та форми [7, 139]. Результатом цих заходів став перший у незалежній Україні кодифікований акт — Митний кодекс України, що був прийнятий 12 грудня 1991 р. Він охоплював усі основоположні аспекти митної справи: митний контроль, митне оформлення, пропуск через митний кордон товарів та інших предметів, мито та митні збори, зберігання товарів під митним контролем, організацію боротьби з контрабандою та ПМП; статус службових осіб митних органів України, їх правовий та соціальний захист та ін. Були також визначені питання співробітництва митної служби України з митними та іншими органами зарубіжних держав, що мали пріоритетне значення для митників суверенної країни. Такий зміст Кодексу обумовив появу сумнівів стосовно існування митного законодавства та митного права як самостійних галузей законодавства та права. Так, Ю. Оніщик, по-перше, визначив, що у понятійному апараті чинної системи нормативно-правових актів України, що регулюють суспільні відносини у галузі митної справи, відсутнє таке поняття, як «митне законодавство» [8]. Це твердження датується липнем 2011 року, у той час, коли в наказі Міністерства юстиції України від 2 червня 2004 р.

№ 43/5 «Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України» [9] під № 200.000.000 значиться «митне законодавство» як окрема галузь законодавства держави. Тобто така галузь законодавства України, як «митна», існує не тільки де-факто, як свідчить аналіз правотворчої діяльності українського законодавства, але й де-юре [10].

На жаль, такого не можна сказати про митне право як галузь української правової науки. Де-факто вона існує, де-юре — відсутня, бо до переліку наукових спеціальностей її не внесено. Важко подумати, що прийняття трьох митних кодексів, кожен з яких отримав у свій час високу оцінку світової митної спільноти та значної частини українського суспільства, можливо було зробити без участі митно-правової науки та її фундаторів — С. Ківалова, Б. Кормича, Т. Коломоєць, П. Пашка, К. Сандровського, Д. Приймаченка, Ю. Дьоміна та інших вчених та практиків, авторів численних монографій та статей з різних питань митної політики, митної безпеки та інших важливих проблем митно-правової науки. Студенти вищих навчальних закладів вивчають митне право (або основи митного права), спираючись на численні підручники, навчальні посібники та інший навчально-методичний матеріал, що підготовлений фахівцями митно-правової галузі наукових пізнань. Сподіваюся, що орган, який займе місце ліквідованого ВАКУ України, вирішить це питання та митно-правова наука займе своє гідне місце у колі наукових спеціальностей.

**Висновки.** Значення митно-правової науки не тільки в тому, що вона висловлює свою думку щодо формування митної політики [11], митної безпеки [12], напрямків інтеграції до світової митної системи [13] та інших важливіших аспектів життєдіяльності нашої держави, а й в тому, що значна кількість її представників розуміють необхідність систематизації значної кількості норм, які дуже часто або дублюють одна одну, або конфліктують між собою, або вже давно втратили своє значення. Це пов'язано з тим, що спочатку в МКУ 1991 року були передбачені значні нормативні повноваження центрального органу митної служби, а потім — в Конституції України 1996 року. Ці акти наділили значну кількість осіб та органів повноваженнями щодо регулювання митної справи. Указ Президента України від 12.05.2011 року № 580/2011 «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» дещо зменшив нормативно-регулюючі повноваження ДМСУ, а також деяких інших центральних органів виконавчої влади (Мінагропрому та інших), але й зараз п. 3 Р. XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 13 березня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Митного кодексу України» визначає, що Закони України, акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, та інших центральних органів виконавчої влади, прийняті на виконання законів України з питань державної митної справи до набрання чинності цим Кодексом, та нормативно-правові акти, які використовуються при застосуванні норм законів з питань державної митної справи (у тому числі акти законодавства СРСП), застосовуються в частині, що

не суперечить цьому Кодексу, до прийняття відповідних актів згідно з вимогами цього Кодексу. Це ще не повне коло джерел, що створюють правове підґрунтя митної справи відповідно до ст. 9 Конституції України, усі МКУ, враховуючи інтеграцію нашого митного законодавства до світових стандартів та правил, визнавали можливість застосування цих стандартів та правил для регулювання відносин, що виникають у сфері митної справи України. А це — норми, що містяться у міжнародних митних конвенціях та угодах, договорах щодо митних відносин, які укладаються на рівні держав, урядів, центральних органів виконавчої влади, у тому числі ДМСУ. Але в цих актах з'явилося багато понять та термінів, які не є притаманними сучасній правовій лексиці. Однак тільки за їх допомогою стало можливим розкриття сутності митної справи. Тому в кожному МКУ, в Розділі I «Загальні положення», міститься стаття «Визначення основних термінів і понять», причому, у зв'язку з ускладненням митної справи, появою нових її напрямків, перехід на електронне її забезпечення, втілення міжнародних митних стандартів та правил тощо, тягне услід появу у митному правовому обороті нових понять і термінів. Так, якщо МКУ 2002 року розкривав сутність 44 понять і термінів, то МКУ 2012 року у ст. 4 містить вже 63 поняття і терміни, що потребують роз'яснення. Тобто митне законодавство не тільки включає купу різноманітних актів різної юридичної значимості, але й спирається на специфіку термінології, яка потребує роз'яснення при участі в митній справі. Тому завданням митно-правової науки є не тільки участь у підготовці теоретичних засад кодифікації — вищої форми систематизації законодавства, як зазначав О. В. Сурілов, а й в інкорпорації та консолідації митного законодавства. При аналізі сучасного стану процесу систематизації цієї галузі законодавства не можна не відмітити увагу фахівців до одночасного розвитку усіх видів систематизації норм митного права — кодифікації, інкорпорації, консолідації права, оскільки за двадцять років існування Української держави було прийнято три митних кодекси, підготовлені десятки інкорпораційних видань, видана значна кількість консолідованих актів. Тобто коли підкреслюється динамічність митного законодавства, то слід мати на увазі не тільки створення нових митних норм та відміну застарілих, але й розвиток інших форм упорядкування митного законодавства у формі інкорпорації та консолідації.

### Література

1. Прикладом є те, що за 20 років існування України у якості незалежної держави 13 березня 2012 р. прийнятий вже третій Митний кодекс (перший — у 1991 р., другий — у 2002 р., кожний з яких має специфічну митну ідеологію, яка була адекватною своєму часу).
2. Митниця України: кроки становлення і поступу / К. Є. Гальський, О. Б. Єгоров, С. Г. Дем'ячук, А. П. Павлов. — Одеса: Пласке, 2009. — С. 6. Мабуть не слід згадувати про ще одну існуючу думку про те, що «митна служба в суверенній українській державі існує не двадцять років, які нараховують її деякі «математики», а 358 (триста п'ятдесят вісім повних років)». Див.: С. Трусов, К. Гальський «XVII ст. митниця дорожче, ніж золото» // Митний брокер. — 2012. — № 4/179. — С. 86.
3. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. — Т. 1. — Х. : Право, 2008. — 728 с.

4. Історія держави і права України: навчальний посібник: У 2 ч. Ч. 1 / За редакцією професора, доктора юридичних наук О. В. Сурилова. — Одеса: Астропринт, 1997. — 232 с.
5. Тому слід приєднатися до думки А. П. Павлова та К. Є. Гальського про те, що після скасування в м. Києві магдебурзького права «місто повністю втратило будь-які ознаки торговельного та митного суверенітету. Відродити його вдалося лише протягом 1917–1918 рр. після проголошення Української Народної Республіки (див.: А. П. Павлов, К. Є. Гальський Торговельна і митна справа в Києві у IX — XIX ст. — Київ: Видавництво «ЛАТ&К». — 2008. — С. 210).
6. Так, П. П. Музиченко зазначає, що період діяльності Центральної Ради мав здебільшого декларативний характер, про що свідчив зміст універсалів, декларацій та інструкцій. Універсали формували підвалини української державності, а декларації та інструкції містили плани законопроектних робіт (Історія держави і права України: навчальний посібник: У 2 ч. — Ч. П. — Одеса: Астропринт, 1998. — 272 с.).
7. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: учебник / под. ред. Ю. Н. Оборотова. — О.: Фенікс, 2011. — 436 с.
8. Оніщик Ю. Митне законодавство як системоутворююча категорія правового регулювання митних відносин // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 7. — С. 34–37.
9. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: наказ Міністерства юстиції України від 2 червня 2004 р. № 43/5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v43\\_5323-04](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04)
10. Більш детально критику поглядів цього автора викладено вченими кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія» у рецензії, опублікованій в журналі «Митна справа» (№ 2 за 2012 р., с. 103–107).
11. Ківалов С. В. Митна політика України: Підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич; ОНЮА. — О.: Юрид. л-ра, 2001. — 256 с.
12. Пашко, П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): Монографія / П. В. Пашко; Ін-т регіон. дослідж. НАН України. — О.: Пласке, 2009. — 628 с.
13. Право Європейського Союзу: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. А. Петрова. — 3-тє видання, змінене і доповнене. — К.: Істина, 2010. — 376 с.

### Анотація

*Додін Є. В. Виникнення та розвиток митного законодавства в Україні.* — Стаття.

Стаття присвячена розгляду історії виникнення митного законодавства України, його розвитку, дається аналіз факторів, що обумовлюють динамічність цього розвитку та покращення систематизації і кодифікації цієї галузі українського законодавства. Відмічається активізація її кодифікації, що призвело до прийняття протягом лише двадцяти років трьох кодексів, що були різними за митною ідеологією та юридичною технікою фіксації норм. Аргументується думка про те, що глобалізація світової економіки та торгівлі, лібералізація внутрішніх економічних відносин в Україні ставить перед митно-правовою наукою нові завдання щодо розробки теоретичних питань виведення митного законодавства на нові рубежі, що будуть адекватно відповідати світовим митним стандартам, правилам та нормам.

*Ключові слова:* митна справа, митне законодавство, історія митної справи в Україні, виникнення та розвиток митного законодавства, систематизація та кодифікація митного законодавства України.

### Аннотация

*Додин Е. В. Возникновение и развитие таможенного законодательства в Украине.* — Статья.

В статье рассматривается история возникновения таможенного законодательства Украины, его развитие, дается анализ факторов, обуславливающих динамичность этого развития и улучшения систематизации и кодификации этой отрасли украинского законодательства. Отмечается активизация ее кодификации, что привело к принятию в течение всего двадцати лет трех кодексов, которые были различны по таможенной идеологии и юридической технике фиксации норм. Аргументируется мысль о том, что глобализация мировой экономики и торговли, либерализация

внутренних экономических отношений в Украине ставит перед таможенно-правовой наукой новые задачи по разработке теоретических вопросов вывода таможенного законодательства на новые рубежи, которые будут адекватно соответствовать мировым таможенным стандартам, правилам и нормам.

*Ключевые слова:* таможенное дело, таможенное законодательство, история таможенного дела в Украине, возникновение и развитие таможенного законодательства, систематизация и кодификация таможенного законодательства Украины.

### Summary

*Dodin E. V. Emergence and Development of the Customs Legislation of Ukraine. — Article.*

The article is devoted to the history of the customs legislation of Ukraine, its development is investigated, the analysis of the factors causing dynamism of this development and improvement of ordering and codification of this branch of the Ukrainian legislation is given. Activation of its codification that led to acceptance within only twenty years of three codes which were various on customs ideology and legal equipment of fixing of norms is noted. The thought that globalization of world economy and trade, liberalization of the internal economic relations in Ukraine puts before a customs and legal science new tasks of development of theoretical questions of a conclusion of the customs legislation on new boundaries which will adequately correspond to international customs standards, rules and norms is given reason.

*Keywords:* customs business, customs legislation, history of customs business in Ukraine, emergence and development of the customs legislation, ordering and codification of the customs legislation of Ukraine.

УДК 347.99:347.962.2

*М. Г. Мельник*

### ПРОЦЕДУРНА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ

**Постановка проблеми.** Однією із складних посад, що потребує високого рівня професіоналізму, психологічної готовності до вирішення складних завдань, моральних якостей, є посада судді. У Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, наголошено на особливій ролі, яку виконують судді у державі. У п. 9 Висновку прямо зазначено, що довіра до судової системи є ще важливішою у контексті зростаючої глобалізації спорів та поширення судових справ. Крім того, у державі, яка керується принципом верховенства права, громадськість має право очікувати прийняття загальних принципів, сумісних з поняттям справедливого суду, які гарантують основоположні права [1, с. 41–92].

За даними Державної судової адміністрації України, станом на 1 квітня 2012 року мережа судів в Україні налічує 666 місцевих загальних судів, 27 апеляційних загальних судів, 8 апеляційних господарських судів, 27 місцевих господарських судів, 9 апеляційних адміністративних судів, 27 окружних ад-