

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 21 (34)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i21.p82>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ СУБ'ЄКТІВ В УКРАЇНІ



Тімашов Віктор Олександрович,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права,
Київський національний торговельно-економічний університет



Михед Ольга Володимирівна,
здобувач бакалаврського рівня вищої освіти,
Факультет міжнародної торгівлі та права,
Київський національний торговельно-економічний університет

Дана стаття присвячена розгляду питання адміністративно-правового забезпечення діяльності митних суб'єктів в Україні. Досліджено та проаналізовано погляди вчених, якими досліджувалося це питання. Визначено дефініцію митної справи, відповідно до норм Митного кодексу України. Також було звернуто увагу на зміни в митному законодавстві. Відповідно, було сформовано поняття митних правовідносин. Досліджено історичний розвиток існування митниці в Україні. З'ясовано, які назви мала Державна митна служба: 1991-1996 рр. – Державний митний комітет України, 1996-2012 рр. – Державна митна служба, 2012-2014 рр. – Міністерство доходів та зборів, 2014-2019 рр. – Державна фіскальна служба, 2019 р. і дотепер – Державна митна служба. Також було звернуто увагу на зміни в митному законодавстві, що відбулися внаслідок реформування даної сфери. Визначено основні законодавчі зміни відповідно до проекту Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи». На основі досліджених норми чинного національного законодавства, з'ясовано його недоліки щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної митної служби в Україні. Досліджено, погляди вчених на класифікацію суб'єктів митних правовідносин. Визначено сутність та зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин. З'ясовано, що як в науковій, так і в навчальній літературі дуже часто зустрічаються різні поняття, які характеризують, безпосередньо, учасника митних правовідносин. Також, що є не менш важливим, було сформовано визначення митних суб'єктів відповідно до проаналізованих поглядів вчених на дане питання. Отож митні суб'єкти – це митні органи та підконтрольні ним фізичні та юридичні особи, що перетинають митний кордон і переміщують через нього транспортні засоби і товари, та здійснюють діяльність з метою реалізації прав, обов'язків і законних інтересів у сфері державної митної справи, маючи при цьому певні права та обов'язки.

Ключові слова: митна справа, митні правовідносини, генеза митниці, суб'єкти митних правовідносин, митні суб'єкти, правосуб'єктність митних суб'єктів.

Timashov V.O., Mykhed O.V. Administrative and legal support of the activity of customs entities in Ukraine. This article deals with the issue of administrative and legal support of the activity of customs entities in Ukraine. The views of scientists who have this issue have been researched and

analyzed. The definition of customs business is determined in accordance with the norms of the Customs Code of Ukraine. Changes in customs legislation were also noticed. Accordingly, the concept of customs legal relations was formed. The historical development of the customs in Ukraine is investigated. Find out the names of the State Customs Service: 1991-1996 - State Customs Committee of Ukraine, 1996-2012 - State Customs Service, 2012-2014 - Ministry of Revenue and Duties, 2014-2019 - State fiscal service, 2019 and until now - the State Customs Service. Attention was also paid to the changes in customs legislation that have occurred as a result of the reform of this field. The main legislative changes have been determined in accordance with the draft Law "On Amendments to the Customs Code of Ukraine and some other laws of Ukraine in connection with the administrative reform". On the basis of the researched norms of the current national legislation, its drawbacks regarding the administrative and legal support of the State Customs Service in Ukraine have been identified. Scientists' views on the classification of subjects of customs relations have been investigated. The essence and content of the administrative legal status of the subjects of customs relations are determined. Find out that in the scientific and educational literature is very common to find different concepts that characterize directly the participant of customs relations. Also, not less important, was the definition of customs entities according to the views of scientists on this issue. Therefore, customs entities are customs authorities and individuals and legal entities under their control who cross the customs border and move vehicles and goods through it, and carry out activities for the purpose of realizing rights, duties and legitimate interests in the field of public customs, while having certain rights and responsibilities.

Key words: customs, customs relations, genesis of customs, subjects of customs relations, customs subjects, legal personality of customs entities.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою функціонування суверенної незалежної держави є формування та реалізація нею державної політики у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. В умовах сучасності дана тема є досить актуальною, адже Україна віддає перевагу євроінтеграційному курсу, відповідно, впроваджуючи європейські стандарти в українське законодавство, у тому числі реформуючи й публічні інституції. Починаючи з підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна прагнула сформувати нове та якісне законодавство у даній сфері, що відповідало б стандартам Європейського Союзу. У свою чергу це призводить до проблем з приводу організації функціонування публічної влади безпосередньо у сфері державної митної справи. До того ж, у зв'язку з недосконалістю регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів митних правовідносин, виникають проблеми з приводу функціонування даної сфери на національному та міжнародному рівнях. Регулювання адміністративно-правового статусу митних суб'єктів обумовлено великою кількістю нормативно-правових актів та правовим становищем будь-кого із суб'єктів, адже практично кожен із органів публічної влади у межах своєї компетенції наділений правом видавати нормативно-правові документи у сфері митної справи. До того ж багато проблем для наукового дослідження виникає у зв'язку з незакінченим реформуванням митного законодавства, зокрема

пов'язаного саме з суб'єктами митних правовідносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами адміністративно-правового забезпечення діяльності митних суб'єктів, а також питаннями здійснення у той чи інший спосіб митного регулювання займалися такі вчені-правники, як: С. О. Алексєєв, М. Є. Адамів, І. Г. Бережнюк, О. О. Бандурка, Б. М. Габрічідзе, В. Г. Гриценко, В. Г. Драганов, О. Б. Єгоров, І. А. Кабанова, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, В. П. Науменко, Д. В. Приймаченко, А. І. Педашко, К. К. Сандровський, Г. В. Соломенко, С. С. Терещенко, О. Д. Терещук, І. О. Федотова, В. С. Цимбалюк, В. В. Ченцов, В. В. Чумак та інші. Проте, незважаючи на змістовну та комплексну науково-теоретичну базу, чимало питань у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності митних суб'єктів в Україні залишаються дискусійними і потребують дослідження у зв'язку з законодавчими змінами.

Метою наукового дослідження є визначення сутності та змісту адміністративно-правового статусу митних суб'єктів, удосконалення визначення понять митні правовідносини та митні суб'єкти, вивчення стану адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів митних правовідносин в Україні від дня проголошення незалежності до сьогодення, дослідження норми чинного національного законодавства, з'ясування недоліків та проблеми реалізації якісного законодавства.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу варто з'ясувати, що таке митні правовідносини. В. Я. Настюк, вважає, що це різновид суспільних відносин, які за своєю формою є індивідуально визначеними зв'язками управомочених і зобов'язальних осіб, а за безпосереднім змістом є взаємодією осіб, які реалізують свої суб'єктивні права й виконують покладені на них юридичні обов'язки на підставі норм митного права [1].

У свою чергу, І. О. Панов прийшов до висновку, що митні правовідносини – це врегульовані нормами різних галузей права суспільні відносини, в яких їх суб'єкти взаємопов'язані та взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків у сфері митної справи [2].

Отож можна сказати простіше, що митними правовідносинами є суспільні відносини, що регулюються митним законодавством та виникають у сфері митної справи у зв'язку з переміщення через митний кордон України предметів, товарів, транспортних засобів тощо.

Визначимо дефініцію митної справи. Тож відповідно до ч. 1 ст. 7 Митного кодексу України (далі – МК України) митна справа – це встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики, становлять митну справу [3].

Варто зазначити, що митні правовідносини, як і будь-які правовідносини мають певну структуру, яка складається з об'єкту, суб'єкту та змісту.

Проте, аби детальніше розібратися з суб'єктами митних правовідносин, варто визначити генезу митниці в Україні, з'ясувавши її назву починаючи з дня незалежності до сьогодні. Отож виділимо декілька етапів:

1. 1991-1996 рр. – Державний митний комітет України.

Згідно з Тимчасовим положенням Державний митний комітет України був центральним органом державного управління. Після розпаду Радянського Союзу митна система України отримала у спадок 25 митниць, розташованих в орендованих приміщеннях, 49 митних постів та особовий склад

близько 2 тисяч осіб [4]. Кількість службовців митних органів не перевищувала 2,6 тис. осіб. 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 [5]. У 1994 р. було утворено 8 територіальних митних управлінь, які підпорядковувались Державному митному комітету України. Кожне територіальне управління було окремою юридичною особою та здійснювало контроль за діяльністю від 5 до 15 митниць [6].

2. 1996-2012 рр. – Державна митна служба.

На базі ліквідованого Державного митного комітету України було утворено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади. У 1996 р. було ліквідовано територіальні митні управління та утворено регіональні митниці, які здійснювали контроль за роботою підпорядкованих їм митниць. Також зменшилась кількість митниць із 69 до 55 одиниць та митних постів із 268 до 199 одиниць. У 1999 р. була створена Оперативна митниця, яка у 2003 р. уже була ліквідованою та на її базі створено Центральне бюро аналізу ризиків та аудиту Держмитслужби. У 2005 році було ліквідовано регіональні митниці, підпорядкування митниць відбувалося в напрямку Держмитслужбі України. Проте вже у 2006 р. регіональні митниці були знову створені, однак тепер їх стало не 8, а 5. У 2010 р. кількість митниць було скорочено з 46 до 27, а структуру митної системи приведено у відповідність до адміністративно-територіального устрою України (по одній митниці в кожній області, окремі митниці в АР Крим, містах Києві та Севастополі). У 2011 р. Держмитслужба України є центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи. А система територіальних органів стала зрозумілою, гнучкою та керованою [5].

3. 2012-2014 рр. – Міністерство доходів та зборів

Міндоходів створювалося шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Під час структурного об'єднання підрозділи колишньої ДМС сформували в Департамент митної справи кількістю близько 130 осіб. Варто також зазначити, що регіональні митниці були підпорядковані не Департаменту митної справи, а міністру доходів і зборів [5]. Для України така реформа призвела до глибокої адміністративно-інституційної кризи,

наслідки котрої й дотепер негативним руйнівним чином визначають функціонування національної митної системи [6]. До того ж, можна зробити висновок, що рівень митного контролю в державі знизився, внаслідок чого відбулось чимало шахрайських операцій, контрабанди та почав відбуватися занепад митної сфери.

4. 2014-2019 рр. – Державна фіскальна служба

Міндоходів замість того, щоб бути розформованим, у травні 2014 р. був лише перелицьований на нове відомство – Державну фіскальну службу України, діяльність якої координується Кабінетом Міністрів України. В 2016 році були створені міжвідомчої групи по боротьби з контрабандою та корупцією на митниці – так звані «чорні сотні», проте у 2018 р. вони були ліквідовані, а поліцейські були залучені до контролю за митною справою. На початку 2018 р. в Україні нараховувалося 27 митниць. Ключовою в системі митних органів України залишається Київська міська митниця ДФС – територіальний орган Державної фіскальної служби України у місті Києві, яка була утворена шляхом реорганізації Київської міжрегіональної митниці Міндоходів [7].

5. 2019 р. - дотепер – Державна митна служба

Кабмін постановою від 18.12.2018 р. «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» прийняв рішення про реорганізацію ДФС, а відповідне положення про Державну митну службу було затверджено 06.03 2019 р. При чому в липні її було зареєстровано як юридичну особу. Так, 8 грудня 2019 р. в Україні запрацювала нова митна служба. Відповідно до постанови «Про утворення територіальних органів Державної митної служби» від 2 жовтня 2019 р. кількість митниць зменшилася з 26 до 16. До того ж було створено ще 2 спеціалізованих органи: Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Держмитслужби та Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби [8].

Також 13. 02. 2020 р. набрав законної сили проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [9] яким:

- передбачається створення центральним органом виконавчої влади відокремлених підрозділів суб'єктів митниці без статусу юридичної особи, що дає можливість об'єднання органів митниці у єдину юридичну особу. При цьому варто зазначити, що наявність чи відсутність статусу юридичної особи у відповідного суб'єкта визначає обсяг його право- і дієздатності у суспільно-правових відносинах;

- змінюються деякі поняття в законодавстві;

- передбачається можливість делегування керівникам митниць повноважень центрального органу виконавчої влади. Проте дане положення не відповідає конституційним нормам.

Отож, як ми бачимо, митна система зазнала чимало змін, адже протягом багатьох років уряд впроваджував різні моделі організації митної служби, які, у свою чергу, були як вдалими, так і не дуже. Проте митна система продовжує розвиватися, запроваджуючи ряд сучасних технологій, зокрема, почала діяти онлайн-система скарг на роботу митниці, онлайн-калькулятор розрахунку вартості розмитнення авто та багато іншого.

І. О. Федотова говорить, що у науковій і навчальній літературі часто зустрічаються різні поняття, що характеризують учасника митних правовідносин: «суб'єкт митних правовідносин», «учасник митних відносин», «суб'єкт митного права» [4].

Тож суб'єктом митного права є особа, учасник суспільних відносин, який за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків у галузі митної справи та реально брати участь у митних правовідносинах з огляду на юридичні норми. У свою чергу, учасник митних правовідносин – це індивідуальний чи колективний суб'єкт права, який використовує свою правосуб'єктність у митних правовідносинах, виступаючи реалізатором суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності в галузі митної справи [4].

І. О. Панов визначає суб'єктами митних правовідносин, з одного боку, митні органи, а з другого – фізичні та юридичні особи, що перетинають митний кордон і переміщують через нього товари, предмети й транспортні засоби [2].

Отже, можна дійти такого висновку, що митні суб'єкти – це митні органи та підпорядковані ним фізичні та юридичні особи, що перетинають митний кордон і переміщують через нього транспортні засоби і товари, та реалізують діяльність з метою здійснення прав, обов'язків і законних інтересів у сфері державної митної справи, маючи при цьому певні права та обов'язки.

Суб'єктів митних правовідносин можна класифікувати по-різному, так наприклад, І. О. Панов поділяє їх на загальних та спеціальних. При цьому відносячи до спеціальних суб'єктів тих, які мають дипломатичний імунітет і не підлягають повному митному контролю [2].

Учасників митно-правових відносин можна поділити на чотири групи:

1) учасники митних правовідносин, що мають

державно-владні повноваження в галузі митної справи (митні органи, посадові особи митних органів й інші державні органи та їх посадові особи, що мають повноваження у сфері митних відносин);

2) учасники митних правовідносин – суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та фізичні особи, які переміщують товари, предмети, транспортні засоби через митний кордон України;

3) суб'єкти, які працюють у галузі митної справи на підставі дозвільних документів Державної митної служби України;

4) суб'єкти, що виконують допоміжну функцію для забезпечення сфери митних відносин, але є учасниками митних відносин відповідно до митно-правових норм [4].

Так як нас цікавлять лише суб'єкти, які є конкретними учасниками таких правовідносин, то ж варто з'ясувати, хто ними являється.

Варто зазначити, що на сьогодні існує досить розгалужена система суб'єктів митних правовідносин. Так, МК України визначає таких суб'єктів як: громадяни, декларант, експрес-перевізник, нерезиденти, органи доходів і зборів, особи, перевізник, підприємство, платник податків, повірений, посадові особи підприємств, посадові особи представництв іноземних держав та міжнародних організацій, правовласник, резиденти, фізична особа, інвестор (оператор), уповноважена особа (представник), центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (ст. 4), уповноважений економічний оператор (ст. 12), гарант (ст. 314), митний брокер (ст. 416), агент з митного оформлення (ст. 418), магазин безмитної торгівлі (ст. 420), митний склад (ст. 424), митниця (ст. 546) [10].

Проте, ми вважаємо, що такий перелік є невичерпним. До нього варто було б додати митні органи, виключивши органи доходів і зборів, які на сьогодні уже не існують (ст. 14), уповноважену

особа (представника), яка на підставі договору або належно оформленого доручення, виданого декларантом, наділена правом вчиняти дії, пов'язані з проведенням митних формальностей, щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення від імені декларанта (ст. 14), митний пост, який входить до складу митниці як структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи (ст. 547), спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа митних органів (ст. 550). При цьому кожному з даних суб'єктів митних правовідносин властивий різний обсяг компетенції та повноважень.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Отже, на підставі вище викладеного, можна зробити висновок, що митна система зазнала чимало змін, адже протягом багатьох років уряд впроваджував різні моделі організації митної служби, які, у свою чергу, були як вдалимими, так і не дуже. Як ми бачимо, у зв'язку з незакінченим реформуванням митного законодавства, зокрема пов'язаного саме з суб'єктами митних правовідносин, чимало питань у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності митних суб'єктів в Україні залишаються дискусійними. Проте, нами було визначено, що митними правовідносинами є суспільні відносини, що регулюються митним законодавством та виникають у сфері митної справи у зв'язку з переміщення через митний кордон України предметів, товарів, транспортних засобів тощо. І насамкінець, було сформовано, що митні суб'єкти – це митні органи та підпорядковані ним фізичні та юридичні особи, що перетинають митний кордон і переміщують через нього транспортні засоби і товари, та реалізують діяльність з метою здійснення прав, обов'язків і законних інтересів у сфері державної митної справи, маючи при цьому певні права та обов'язки.

Література:

1. Настюк В. Я. Поняття і сутність митних правовідносин. Проблеми законності. 2006. № 80. С. 93–99. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/plaw_downloads/Archive/Pr_zak80.pdf
2. Панов І. О. Митні правовідносини як вид правових відносин. Право і Безпека. 2009. № 2. С. 11-16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_4
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 року № 4495-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
4. Федотова І. О. Учасники митних правовідносин: поняття та класифікація. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vamsup_2011_2\(7\)_2.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vamsup_2011_2(7)_2.pdf)

5. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf
6. О. Г. Мельник, М. Є. Адамів, А. В. Тодощук. Історія розвитку митної системи України: Ключові проблеми та здобутки в умовах європейської інтеграції. Економічна наука. 2018. С. 4-9. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2018/3.pdf
7. Колесников К. М. Історія митної діяльності: Україна в міжнародних митно-торговельних мережах: навч. посіб. Дніпро: УМСФ. 2019. 282 с. URL: http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/3496/1/Колесников_.pdf
8. Про утворення територіальних органів Державної митної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.10.19 р. № 858. Офіційний вісник України. 2019.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2019-п>
9. Проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14.11.2019. № 2318-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20>
10. Кабанова І. А. Правосуб'єктність як передумова виникнення адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. С 153-156. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/visnuk_50-3.pdf
11. Ченцов В. Особливості еволюції управлінської структури Державної митної служби України. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Chentsov.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Chentsov.pdf)