

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

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 7 (20)

Суми – 2017

УДК: 339. 543

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ПОСТІВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ



*Сидоренко Олексій Володимирович,
аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена науковому дослідженню основних періодів становлення і діяльності митних постів на території України. Автором звернено увагу на те, що стягнення митних платежів було відомо ще за часів існування Київської Русі. Особливу увагу у статті приділено митним зборам і митним установам Запорізької Січі, яка передбачала досить розгалужений апарат управління митною сферою. Зазначається, що за часів входження українських земель до складу Російської імперії відбулося утворення нових митних органів: митниць 1, 2 та 3 класу, а також митних застав та митних переходів. Автор наголошує на тому, що після Жовтневої революція управління митною справою стало функцією центральної влади, митниці діяли в інтересах суспільства, а їх діяльність мала бути відкритою і зрозумілою. Розглянуто також особливості митних установ 1920-1928 рр., зокрема те, що на території України в цей час діяло 44 прикордонні митні установи, які поділялись на митниці, митні нагляді та митні пости. Аналіз історії становлення та діяльності митних установ на території України дозволив автору зробити висновок, що сформовано у 30-х рр. система митних установ з несуттєвими змінами проіснувала до 1964 року, коли було прийнято новий Митний кодекс СРСР та реформовано існуючі митні установи. З'ясовано, що становлення митних установ з проголошенням незалежності Україною у 1991 році розпочалося з прийняття ряду нормативно-правових актів з метою ефективного управління митною сферою держави та створення Державного митного комітету, який згодом було перейменовано у Державну митну службу України. На підставі проведеного наукового дослідження автором запропоновано виділяти п'ять періодів становлення та діяльності митних органів на території України. Останній з яких розпочався у 1991 році, коли Україна набула статусу самостійного учасника економічних відносин на міжнародній арені та триває до сьогодні. Серед особливостей цього періоду звернено увагу на те, що митні пости загалом входять до структури органів Державної фіскальної служби України, які є результатом об'єднання податкової та митної служб держави.

Ключові слова : управління митною сферою, митний збір, митний пост, митниця.

Sidorenko O. V. Historical Aspects of the Establishment and Operation of Customs Posts in the Territory of Ukraine. The article is devoted to scientific research of the main periods of formation and activity of customs posts on the territory of Ukraine. The author draws attention to the fact that the collection of customs payments was known at the time of the existence of Kievan Rus. Particular attention is paid to customs duties and customs institutions of the Zaporizhzhya Sich, which envisaged a fairly branched control of the customs sphere. It is noted that during the time of the entry of Ukrainian lands into the Russian Empire, new customs bodies were formed: customs 1, 2 and 3 classes, as well as customs bonds and customs transits. The author emphasizes that after the October Revolution, the management of the customs sphere became a function of central government, the customs operated in the interests of society, and their activities should be open and understandable. The peculiarities of customs establishments of 1920-1928 were also considered, in particular, that at the time there were 44 border customs establishments on the territory of Ukraine, which were divided into customs, customs inspections and customs posts. The analysis of the history of the formation and operation of customs institutions on the territory of Ukraine allowed the author to conclude that the system of customs

institutions formed in the 1930's with insignificant changes lasted until 1964, when the new Customs Code of the USSR was adopted and the existing customs institutions were reformed. It was clarified that the formation of customs authorities with the proclamation of Ukraine's independence in 1991 began with the adoption of a number of legal acts aimed at the effective management of the customs sphere of the state and the creation of the State Customs Committee, which was later renamed the State Customs Service of Ukraine. On the basis of the research carried out by the author, it is proposed to allocate five periods of formation and activity of the customs authorities on the territory of Ukraine. The last one began in 1991, when Ukraine became an independent participant of economic relations in the international level and continues to this day. Among the features of this period, attention was drawn to the fact that customs posts are part of the structure of the agencies of the State fiscal service of Ukraine, which are the result of the unification of the tax and customs services of the state.

Keywords : customs management, customs collection, customs post, customs.

Митні пости України на сьогодні є не лише структурною одиницею Державної фіскальної служби України, але й важливим елементом системи контролю, який здійснюється державою. Враховуючи умови в яких знаходиться Україна, в тому числі економічну та політичну ситуацію, а також ситуацію на сході України, очевидним є те, що митні пости України відіграють важливу роль у здійсненні фіскальної функції, а також у попередженні митних правопорушень при переміщенні товарів та послуг через державний кордон. При цьому митні пости протягом усієї історії існування українських земель відігравали важливу роль у наповненні державного бюджету.

Відповідно метою статті є дослідження історичних аспектів становлення та діяльності митних постів на території України.

Виклад основного матеріалу. Історія становлення держави на українських землях свідчить про той факт, що перші відомості про стягнення мита на користь князівської скарбниці належать до IX ст. Запровадження митних зборів у Київській Русі було обумовлено інтенсивним товарообігом на шляху «із варяг у греки». Розвиток товарних відносин і запровадження митних зборів на території Київської Русі посприяли утворенню системи митних органів, а саме митних застав, де безпосередньо стягувалося мито. Відповідно на час написання відомого збірника норм давньоруського права «Руська правда» Ярослава Мудрого (1016 р.) терміни «митник», «мит», «митниця» були вже добре відомі народам, що підтримували торговельні відносини з Київською Руссю [1].

Більш досконала система митних органів

існувала на українських землях за часів їх входження до Польсько-Литовської держави. В цей час існували так звані митні комори, де стягувалося прикордонне мито. А у 1499 році було також введено посаду осьминника – митника, податківця і правника, який мав великі повноваження та через яких держава стягувала мито [2].

Власна система митного захисту існувала також на Запорізькій Січі. Створена козаками система митного захисту забезпечувала надходження найбільшої частини прибутків до Війська Запорозького. Митна система козаків передбачала існування досить розгалуженої мережі митних постів на кордонах з Річчю Посполитою, Кримським ханством, а пізніше з Гетьманщиною.

Зокрема, історичні дані свідчать, що лише на переправі в Переволочній на кордоні Вольностей Війська Запорізького низового станом на 1688 рік козаки збирали з купців митних зборів на суму близько 13 тис. рублів за рік. Розвиток торгівельних відносин, сприяв тому, що з часом у козаків постала нагальна необхідність у професійних кадрах, у зв'язку з чим на Запорізькій Січі виокремилась група посадових осіб, на яких покладалося здійснення митного нагляду, стягування митних зборів і протидія контрабанді. Одним із таких осіб був військовий катаржей до повноважень якого належав контроль за мірами ваги та збирання податків з ввезених на територію Вольностей Війська Запорозького товарів. Крім військового катаржея існувала посада низового; військового шафаря та їх помічників, які слідкували за порядком ввезення товарів, збирали мито з приїжджих купців. Веденню митної документації козаки

також приділяли належну увагу, про що свідчить існування посад писаря і підписаря. І найголовніше, що за часів Запорізької Січі вже діяли спеціальні козацькі підрозділи основним завданням яких було припинення порушень митних правил [1].

Вище зазначене в цілому дозволяє зробити висновок про те, що система митного захисту створена на Запорізькій Січі, була досить вдало продумана та передбачала вже не просто існування декількох осіб відповідальних за збирання мита з купців, а вже цілий апарат управління саме митними питаннями з чітким поділом кадрів на осіб, які збирають мито, які ведуть митну документацію та які оперативно припиняють порушення митних правил. Очевидно, що саме завдяки такому цілісному підходу до організації митного захисту на Запорізькій Січі козакам вдавалося збирати значні суми коштів, які складали більшу частку доходів їх бюджету.

Питання митної справи на території Запорізької Січі було об'єктом дослідження багатьох науковців-істориків. Одним із них є Д. І. Яворницький, який у своїх працях звертає увагу на те, що за документами другої половини XVII – середини XVIII століття існували митниці, які були підпорядковані січовій адміністрації на Дніпрі: Старокодацька, Микитинська; на Самарі: Старосамарська, Усть-Самарська, Пустельно-Миколаївська, на Бузі: Бугогардівська; на р. Кінські води - біля села Кам'янка, та ще по одному митному посту на р. Кальміус і в гирлі р. Інгул. Відповідно мережа митниць за часів Запорізької Січі охоплювала важливі торгові шляхи, де зосереджувалося багато купців із сусідніх держав [3].

Серед всіх митниць, які були утворені козаками науковці виділяють Микитинську митну заставу як одну з найбільш прибуткових про що свідчить той факт, що в 1776 р. її прибутки за 8 місяців суттєво перевищували прибутки інших митниць, наприклад: Олександрівської в 2,5 рази, Петровської – в 7 раз, Керченської – в 9 раз [4].

Історія свідчить, що з входженням українських земель до складу Російської імперії система митних установ суттєво змінилася. В першу чергу у 1753 році було ліквідовано внутрішні митниці, а вже

наступного року у зв'язку зі зростанням рівня контрабанди було створено прикордонну варту. За часів панування на українських землях влади Російської імперії було також утворено багато нових митниць. Зокрема, це митниці в Одесі, Севастополі, Ростові-на-Дону тощо.

Наступне радикальне реформування системи митних установ було пов'язано з прийняттям у 1857 році Митного кодексу. Відповідно до Митного кодексу територія Російської імперії була поділена на 16 митних округів, з яких 7 знаходилося на території України: Родзивилівський, Скулянський, Ізмаїльський, Одеський, Феодосієвський, Таганрозький та Керч-Єнікальський, до складу яких входило 23 митниці, а також Севастопольська митниця зі статусом митного відділу [5].

Митним статутом також передбачалося утворення митниць 1, 2 та 3 класу. Статус митниць залежав від ряду особливостей її функціонування, зокрема від того які товари дозволялося через неї перевозити. Так, специфіка митниці 1 класу полягала в тому, що через неї дозволялося перевозити незаборонені іноземні товари, передбачався річний термін сплати мита за товар, протягом року дозволялося повертати товари за які не сплачено мито за кордон. У свою чергу на митниці 2 класу можна було перевозити усі без виключення товари, що не обкладалися митом, термін очистки товарів митом складав 2 місяці з дня привозу. І на митниці 3 класу також перевозилися усі безмитні товари, крім машин та апаратів, а термін очистки товарів митом, на відміну від митниці 2 класу, складав не 2 місяці, а 1 місяць з дня привозу.

Крім митниць системи митних органів на українських землях, які входили до складу Російської імперії передбачала існування митних застав та перехідних пунктів. На митних заставах дозволялося перевозити безмитні товари, крім машин і апаратів, а з тих, що обкладалися митом лише хліб та борошно. Тоді на перехідних пунктах взагалі заборонялося перевезення іноземних товарів, але вони існували з метою здійснення пропуску місцевих жителів з прикордонних територій. Але роль найвищого органу у системі митних установ належала

департаменту митних зборів, який у 1864 році був спеціально створений у структурі Міністерства фінансів для управління митними закладами [2]

1904 рік ознаменувався зміною структури митних органів на українських землях. Починаючи із зазначеного року митна система складалася з Департаменту митних зборів, окружних і дільничних митних управлінь, митниць, застав, постів і пунктів. Кожна митниця і митна застава перебували під гласним наглядом керуючого і складалася з митних і канцелярських чиновників, а також з вільнонайманих доглядачів і служителів.

Подальші зміни митної системи були проведені вже після Жовтневої революції. Першим урядовим документом цього періоду стала постанова Ради народних комісаріатів СРСР від 29 грудня 1917 року «Про порядок видачі дозволу на ввезення і вивезення товарів», в якій закріплювалася як підпорядкованість митних органів так і їх функціональні обов'язки. В цей час митна справа була виключною функцією центральної влади та належала до відання Департаменту митних зборів у складі Наркомату з фінансових справ, який згодом було перейменовано у Головне управління митного контролю, яке підпорядковувалося Наркомату торгівлі і промисловості [6].

Особливістю цього періоду становлення митних органів на території України є перш за все те, що нова влада намагалася не лише певним чином змінити структуру митних органів, але створити всі умови для їх належної діяльності в інтересах суспільства і держави. Зокрема, Циркуляром № 4032 від 9 березня 1918 р. було проголошено, що митниці служать інтересам народу, відповідно робота митниць повинна бути ясна і відкрита для суспільства.

29 травня 1918 р. Рада Народних Комісарів видала декрет «Про розмежування прав Центральної і місцевих радянських влад щодо збирання податків та про регулювання діяльності місцевих митних установ». Відповідно до зазначених актів на території України було сформовано:

- 1) Управління Південного і Південно-Західного митних округів;
- 2) Одеська, Харківська і Київська митниці [7].

Починаючи з жовтня 1920 року систему митних органів РРФСР очолювало Митно-матеріальне управління, яке підпорядковувалося Народному комісаріату зовнішньої торгівлі (НКЗТ). Тоді як в Україні митна справа перебувала під контролем уповноваженого НКЗТ РРФСР при уряді УСРР (УпНКЗТ), який реалізовував її через власне митне управління і Відділ митного контролю (ВМК), що був структурним підрозділом цього управління.

Територія України у 1920 р. була поділена на три митні округи (Київський, Одеський, Харківський), які підпорядковувалися ВМК. У свою чергу, округам підпорядковувалися митні відділення 1-го та 2-го розрядів з підлеглими їм місцевими митними установами. В Україні в цей час діяло 44 прикордонні митні установи, які поділялись на три категорії: митниці, митні нагляді та митні пости. Крім прикордонних, існувало дві внутрішні митниці – у Харкові та Києві [8].

3 прийняттям 12 грудня 1924 року першого кодифікованого союзного нормативного акту з митної справи система управління митною справою була суттєво ускладнена. Зокрема, Митний Статут СРСР закріпив наступну систему органів управління митною справою:

- 1) Наркомат зовнішньої торгівлі;
- 2) Головне митне управління (у складі НКЗТ);
- 3) Уповноважений НКЗТ при РНК союзної республіки;
- 4) Управління при Уповноваженому НКЗТ при РНК СРСР;
- 5) Митні установи (митниці 1, 2, 3-го розряду, митні пости) [7].

Виходячи із викладеного період починаючи з 1917 року і до 1928 року, коли був прийнятий другий Митний кодекс СРСР та конкретизовано повноваження Головного митного управління характеризується суттєвими змінами у системі митних органів та установ, що пов'язано з відходом від існуючої до 1917 року системи митних органів та установ та формування нової системи таких органів та установ, яка найбільше б відповідала ідеології та політиці новоствореної держави. Саме цим зокрема пояснюється часта зміна назви та підпорядкування центрального органу влади. При цьому система управління митною

справою, яка сформувалася у 30-х рр. поступово спрощувалася і з несуттєвими змінами була закріплена у Митному кодексі СРСР 1964 року.

Безпосередньо в ст. 2 Митного кодексу СРСР 1964 року було передбачено, що митні установи СРСР контролюють дотримання державної монополії у сфері зовнішньої торгівлі, а також здійснюють митні операції і ведуть боротьбу з порушенням митних правил та контрабандою [9].

З проголошенням у 1991 році незалежності Україна розпочала самостійне економічне життя. Першочерговими кроками нової держави у напрямку врегулювання митної справи стало прийняття 25 червня 1991 року Закону України «Про митну справу», а 12 грудня 1991 року Постанови про створення Державного митного комітету як центрального митного органу України і першого Митного кодексу України на базі якого у 1996 році Указом Президента України було утворено Державну митну службу України.

Законом України «Про митну справу» 1991 року було закріплено, що митна справа в Україні включає в себе встановлення порядку та організацію переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в Україні. Відповідно до вказаного нормативного акту митну справу здійснювали:

- 1) Державна митна служба України;
- 2) регіональні митниці;
- 3) митниці;
- 4) спеціалізовані митні управління та організації;
- 5) установи і навчальні заклади [10].

До реформ 2013 року статус центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері митної справи належав Державній митній службі України. У 2013 році результатом проведення адміністративної реформи в Україні стало об'єднання митної та податкової системи, а тому офіційна назва Державної митної служби України була змінена на Міністерство доходів і зборів. При цьому базовим митним органом органів доходів і зборів стала митниця, у складі якої функціонували митні пости. З 2014 року

органи доходів і зборів очолила Державна фіскальна служба України [11].

Варто також зазначити, що у січні 2016 року у парламенті було зареєстровано проект Закону «Про Національну Митну службу України», яким передбачені ключові зміни щодо її організаційної структури, підзвітності та підпорядкування, проте де-факто зміни у змісті завдань, повноважень чи функцій Митної служби України, на думку експертів, в процесі європейської економічної інтеграції не передбачені і ймовірно незабаром не відбудуться [12].

Висновки. Таким чином, історія становлення та діяльності митних постів включає в себе декілька періодів:

I період це період існування Київської Русі та монголо-татарського панування (XI–XII ст.), який характеризується існуванням митних застав, де збиралося мито, а також згадуванням таких понять як «мито», «митниця», «митник» у «Руській правді»;

II період охоплює період запорізького козацтва та Гетьманщини (XVI ст. – перша половина XVIII ст.), а його специфікою є існування апарату управління митною справою, а також ряду митниць на кордонах із сусідніми державами;

III період це період входження українських земель до Російської імперії (кін. XVIII – поч. XX ст.) характеризується формуванням нової системи митних органів, в якій важливе місце займали митниці 1, 2 та 3 класу, митні застави та митні пропуски існування яких обумовлювалося специфікою їх завдань;

IV період охоплює митну справу на території України у радянську добу (1917–1991 рр.), який складається з двох етапів: на 1 етапі (1917-1928 рр.) радянська влада відходила від існуючої за часів Російської імперії системи митних органів і активно створювала нову систему митних установ, саме в цей період було сформовано систему митного захисту, яка з незначними змінами існувала 30-х рр. до 1991 року, який і є 2 етапом;

V період розпочинається з проголошенням у 1991 році незалежності України і триває на сьогодні.

Використана література :

1. Веденєєв Д. В. Митна служба України [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – Київ: В-во «Наукова думка», 2009. – 790 с.
2. Дубініна А. А. Митна справа: Підручник / А. А. Дубініна, С. В. Сорокіна, О. І. Зельніченко. – Київ : Центр учбової літератури, 2010. – 320 с.
3. Яворницький Д. І. До історії Степової України / Д. І. Яворницький. – Дніпропетровськ: «Січ», 2004. – С. 7.
4. Головка Ю. Микитинська прикордонна митниця (1776–1778) / Ю. Головка // Матеріали науково-практичної конференції «Історико-культурна спадщина Нікопольського району та проблеми історії запорозького козацтва» 11–13 жовтня 2001 р. м. Нікополь, 2001. – С. 219–221.
5. Г. О. Шамборовський Реформування митної служби в Україні в умовах європейської економічної інтеграції / Шамборовський Г. О. // Інвестиції :практика та досвід. – 2016. – № 18. – С. 27-31.
6. Рудніченко Є. М. Генезис митної служби як суб'єкта економічної безпеки держави / Є. М. Рудніченко // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. – 2012. – № 24. – С. 203–215.
7. Бредіхин А. В. Організація митної служби в Україні у 1918–1928 рр. / А. В. Бредіхин, П. В. Добров // Історичні і політологічні дослідження. – 2013. – № 2 (52). – С. 152–157.
8. Архірейський Д. В. Особливості кадрової роботи митних установ УСРР у 1921–1924 рр. / Д. В. Архірейський // Гуманітарний університет. – 2010. – № 1–2. – С. 44–57.
9. Об утверждении Таможенного кодекса СССР [Электронный ресурс] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 05.05.1964 г. – Режим доступа: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15690.htm>.
10. Про митну справу : Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 44. – Ст. 288.
11. Про Міністерство доходів і зборів [Электронный ресурс] : Указ Президента України від 18.03.2013 р. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.
12. Г. О. Шамборовський Реформування митної служби в Україні в умовах європейської економічної інтеграції / Шамборовський Г. О. // Інвестиції :практика та досвід. – 2016. – № 18. – С. 27-31.