

Е. В. Додин, доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой морского
и таможенного права Одесской национальной юридической
академии

К ИСТОКАМ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА И ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются предпосылки формирования таможенного дела в Украине как одного из важнейших направлений деятельности государства. Проанализированы нормативные акты, которые заложили основу для создания национальной системы таможенного законодательства.

The article deals with the backgrounds of formation of the customs business as one of the most important directions of the state's activity. The normative acts that had layed the foundation for creation of the national system of customs legislation have been analyzed.

Ключевые слова. Таможенное дело, органы государственного регулирования таможенным делом, система таможенных органов, таможенное регулирование.

Вступление. Политическая и экономическая ситуация, сложившаяся в СССР в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. объективно способствовала возникновению и реализации центробежной тенденции, то есть стремлению субъектов, составляющих этот союз, к обособлению, обретению самостоятельности посредством расширения их полномочий. Этот процесс не мог не затронуть Украинскую ССР, важнейшего субъекта в составе СССР, обладающего колоссальными материальными и людскими ресурсами. Первым шагом к этому явился Закон Украинской ССР от 3 июля 1990 г. “Об экономической самостоятельности Украинской Советской Социалистической Республики”, в котором были сформулированы основные принципы экономической самостоятельности нашего государства. Среди них особое место нашел принцип осуществления украинской внешнеэкономической деятельности и создания национальной таможенной системы. Особая значимость этого принципа состояла в том, что действующая в тот период Конституция УССР 1978 г. не наделяла нашу республику правом быть субъектом внешнеэкономической деятельности, тем более правом организации собственной таможенной системы. Эти полномочия Конституция СССР 1977 г. относил к компетенции союзного государства. Поэтому в условиях господства коммунистической идеологии (уже шатающейся в тот период) в стране, основанной на командно-административной системе и жесткой централизации, стремление одного из субъектов Союза вырваться из этой системы, сформулировать свою внешнеэкономическую политику и создать адекватный механизм ее реализации следует считать революционным шагом в процессе распада Союза ССР, поскольку с декабря 1922 г., момента его создания, внешнеэкономическая деятельность, организация и реализация таможенного дела были монополией Союза ССР, его органов власти и управления. Стремление одного из его членов разрушить эту монополию и лишить Союз многочисленных финансовых поступлений от реализации таможенного дела выглядело в эти годы истинно революционным событием. И особенно приятно отметить, что Украина была пионером в разрушении монопольного права Союза на осуществление таможенного дела.

Постановка задачи. Целью статьи является установление предпосылок формирования таможенного дела в Украине как одного из важнейших направлений деятельности государства, а также анализ нормативных актов, которые заложили основу для создания национальной системы таможенного законодательства.

© **Е. В. Додин, 2009**

Результаты исследования. Во исполнение Закона УССР от 3 июля 1990 г. “Об экономической самостоятельности Украинской Советской Социалистической Республики” Совет Министров УССР предпринимает попытку создания собственной системы таможенных органов, приняв 23 августа 1990 г. постановление № 222 “О создании Управления государственного таможенного контроля при Совете Министров УССР”. На этот орган было возложено: разработку предложений в области таможенной политики и участие в ее реализации; руководство таможенным делом и его усовершенствование; обеспечение государственного таможенного контроля за соблюдением установленного порядка перемещения через таможенную границу товаров и иных предметов. Но он создан не был, да и не мог быть, ибо в этот период на территории Украины действовало таможенное законодательство СССР, и в первую очередь Таможенный кодекс СССР 1964 г., в котором отмечалось, что управление таможенным делом на территории СССР относится к ведению Министерства внешней торговли СССР и осуществляется через входящее в его состав Главное таможенное управление (ст. 1). К ведению Главного таможенного управления относятся: а) управление местными таможенными учреждениями, контроль за выполнением местными таможенными учреждениями законодательства и правил по таможенному делу; б) разработка вопросов таможенной политики; в) участие в разработке проектов международных договоров в части, касающейся таможенного дела; г) подготовка таможенных тарифов и решение вопросов, связанных с применением таможенных тарифов; д) разработка и осуществление мероприятий по борьбе с нарушением таможенных правил и контрабандой; е) рассмотрение жалоб на решения таможен и действия должностных

лиц таможенных учреждений, а также проверка в порядке надзора решений местных таможенных учреждений. Главное таможенное управление возглавляет его начальник (ст. 4). Местными таможенными учреждениями являются таможни и подчиненные им таможенные посты. Таможни и таможенные посты действуют на основании положения, утвержденного начальником Главного таможенного управления. Создание, реорганизация и ликвидация таможен и таможенных постов производятся министром внешней торговли СССР (ст. 5).

Вполне понятно, что, пока местные таможенные органы находятся под юрисдикцией Союза ССР, все попытки проводить свою таможенную политику и осуществлять собственное таможенное дело обречены на провал. Тем не менее Верховный Совет УССР делает существенный шаг в либерализации внешнеэкономической деятельности, создавая тем самым предпосылки для организации таможенного дела нового образца. Он проявился в ликвидации государственной монополии в сфере внешнеэкономической деятельности и во включении в эту деятельность (в первую очередь, в сферу таможенного дела), помимо специально уполномоченных государственных структур, огромного количества субъектов, обладающих различным правовым статусом, что было сделано Законом УССР от 16 апреля 1991 г. “О внешнеэкономической деятельности”.

В ст. 3 Закона перечисляется круг субъектов внешнеэкономической деятельности: физические лица – граждане Украины, иностранные лица и лица без гражданства, которые имеют гражданскую правоспособность и дееспособность согласно законам Украины и постоянно проживают на её территории; юридические лица, которые зарегистрированы как таковые в Украине и имеют постоянное местонахождение на территории Украины (предприятия, организации и объединения всех видов, включая акционерные и другие виды хозяйственных сообществ, ассоциации, общества, концерны, консорциумы, торговые дома, посреднические и консультационные фирмы, кооперативы, кредитно-финансовые учреждения, международные объединения, организации и другие), в том числе юридические лица, имущество и/или капитал которых полностью находится в собственности иностранных субъектов хозяйственной деятельности, а также иные физические и юридические лица.

Более того, этот закон фактически положил начало созданию понятийного аппарата таможенного дела. В ст. 1 фиксируются понятия экспорта, импорта и других понятий и терминов, раскрывающих содержание вновь появившихся операций государственной деятельности. Эти шаги Украины к обретению автономии во внешнеэкономической деятельности и таможенного дела противоречили существовавшему тогда нормам таможенного законодательства СССР, и в первую очередь нормам ТКУ, принятого в 1991 г., который в ст. 4 подчеркнул существование “единой общесоюзной системы таможенных органов СССР во главе с Таможенным комитетом СССР и подчиненными ему таможнями”. Впрочем, учитывая стремление союзных республик к расширению своих полномочий в области таможенного дела, ст. 4 Кодекса допускала возможность создания в них региональных таможенных управлений, которым должны подчиняться местные таможни при условии, что руководители этих региональных управлений назначались Таможенным комитетом СССР. 16 июля 1990 г. принимается Декларация о государственном суверенитете Украины, в которой подчеркивается намерение создать наряду с банковской и налоговой системами свою собственную таможенную, независимую от аналогичной системы СССР. С принятием этой Декларации и Акта о провозглашении независимости Украины насущной проблемой стала реализация принципа территориальной целостности государства в пределах, которые определяли ее территорию на момент распада Союза ССР. Вследствие достаточно условного характера территориального ограничения тогдашних советских республик Украина оказалась фактически открытой для бесконтрольного перемещения через таможенную границу граждан, незаконного вывоза товаров, перемещения оружия, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и другой контрабанды, а также ввоза в Украину экологически опасных отходов производства.

Эти и иные обстоятельства требовали решительных действий по воплощению в жизнь всех нормативно-правовых актов, направленных на ускорение построения независимого Украинского Государства. В сложившейся ситуации Верховный Совет и Совет Министров Украины приступили к подготовке проекта законодательного акта о таможенном деле в Украине. Проект Закона был официально представлен 13 декабря 1990 г. Однако его предварительное рассмотрение в комиссиях Верховного Совета показало несовершенство этого документа, особенно в вопросах руководства таможенным делом, компетенции таможенных органов Украины и др. С учетом замечаний народных депутатов проект Закона был доработан и во второй раз представлен 2 апреля 1991 г.

25 июня 1991 г. Верховный Совет Украины принял Закон “О таможенном деле в Украине”, который создал реальные условия для дальнейшего развития таможенного дела в государстве. Принятие этого законодательного акта еще раз подтверждало то, что в Украине придают серьезное значение общепринятой международно-правовой норме: без собственной национальной таможни нет и не может быть суверенного государства. Ст. 1 Закона провозглашала: “Украина как суверенное государство самостоятельно создает собственную таможенную систему и осуществляет таможенное дело. Таможенное дело является составной частью внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Украины”. Законом определялось, что “территория Украины составляет единую таможенную территорию, в пределах которой Украина имеет исключительную юрисдикцию относительно таможенного дела” (ст. 2). В Законе определялись компетенция

и функциональные обязанности таможенных органов Украины, права и ответственность их должностных лиц (ст. 6, 7), принципы перемещения товаров через таможенную границу Украины и т. д.

Закон, который вступил в силу в соответствии с Постановлением Верховного Совета Украинской ССР 25 июня 1991 г., установил, что таможенные органы Союза ССР, расположенные на территории Украинской ССР, переходят под юрисдикцию Украинской ССР, их имущество и финансовые ресурсы – в собственность Украинской ССР. При этом Кабинету Министров Украинской ССР поручено было создать необходимое количество таможен и применить другие меры по организации таможенной системы Украинской ССР.

Последнее требование Постановления предполагало не только подчинение уже имеющихся на территории Украины таможен, но и создание новых таможенных структур. Их создание на западной и южной границах Украины соответствовало существующим в тот период правилам обустройства ее таможенной границы, но создание их на остальных участках государственной границы тормозилось четким определением линии этой границы. И только после принятия 12 августа 1991 г. Закона Украины “О правопреемстве Украины”, в ст. 5 которого указывалось, что государственная граница Союза ССР, которая отделяет территорию Украины от других государств, и граница между Украинской ССР, РСФСР, Республикой Молдова по состоянию на 16 июля 1990 г., является государственной границей Украины, появились правовые основы создания новых таможенных подразделений и обустройства таможенных границ. То есть Закон Украины от 12 августа 1991 г. явился логическим продолжением Закона от 25 июня 1991 г. и Постановления о введении его в действие, которые положили конец монополии СССР на организацию таможенного дела и таможенное регулирование в масштабах Союза, обозначили основные направления создания правовой основы таможенного дела в Украине и сформулировали главные параметры собственной таможенной политики. Оценка значения этих актов, заложивших основы формирования суверенного таможенного законодательства и определивших основные ориентиры таможенной политики нашего государства, дана Президентом Украины 22 июня 1992 г. в Указе “О Дне таможенной службы Украины”, в котором отмечалась важная роль таможенной службы в обеспечении единства и целостности таможенной территории Украины, расширении и укреплении внешнеэкономических связей с зарубежными странами, в связи с чем ежегодно 25 июня – в день принятия Верховной Радой Украины в 1991 г. Закона “О таможенном деле в Украине” – отмечается День таможенной службы Украины.

Однако процесс создания собственного таможенного дела и определения национальной таможенной политики, инициируемый актами Верховного Совета УССР 25 мая 1990 г. и получивший заслуженную оценку в Указе Президента страны от 22 июня 1992 г., которым был установлен профессиональный праздник сотрудников таможенной службы, проходил далеко не гладко. Во-первых, пришедший на смену ТК СССР 1964 г. новый ТК СССР в 1991 г. хотя в некоторой степени ослабил диктат общесоюзных органов – Министерства внешней торговли СССР, Главного управления государственного таможенного контроля СССР (с 1 июля 1991 г. Таможенного комитета СССР) в отношении таможенных структур, находящихся под юрисдикцией союзных республик, тем не менее оставил за общесоюзными структурами право контроля за функционированием таможенных систем республик. То есть сложилась парадоксальная ситуация: таможенные органы находятся под юрисдикцией одного государства (в нашем случае – Украины), а их задачи и контроль за их реализацией определяются иным государством.

Во-вторых, ТК СССР 1991 г. возложил на таможенные органы в качестве основной задачи сбор таможенных пошлин и сборов, тем самым сделав фискальную функцию главным содержанием таможенного дела. Несомненно, весь мир всегда и везде рассматривал таможенное дело в качестве одного из основных инструментов пополнения казны, такая идея была сформулирована и в ТК СССР 1991 г., однако обретение Украиной суверенитета означало появление в стране новых ценностей: человек, его жизнь, здоровье, нравственные основы гражданского общества и иные общечеловеческие ценности. И оказалось, что их становление и защита во многом связаны с функционированием таможенных органов страны и надлежащей организацией национального таможенного дела, однако ТК СССР 1991 г. (впрочем, как и все общесоюзное таможенное законодательство), определяющий содержание таможенного дела, оставлял эти задачи государства вне сферы своего регулирования. Вполне понятно, что народ Украины, встав на путь создания демократического, правового, социального государства, не мог быть удовлетворен односторонней ориентацией отечественного таможенного дела, определенного актами СССР.

В-третьих, общеизвестно, что эффективность таможенного дела любого государства в значительной мере зависит от его соответствия мировым таможенным нормам, правилам и стандартам, от возможности организовать и обеспечить стабильные отношения с международными таможенными организациями, таможенными подразделениями зарубежных стран, что предполагает наличие у соответствующих субъектов таможенной системы международной правосубъектности. ТК СССР 1991 г. таких полномочий таможенным органам, расположенным на территории еще союзных республик, хотя и находящихся под их юрисдикцией, не предоставлял, и, естественно, никаких международных контактов и связей таможенные органы Украины устанавливать не имели права. Несмотря на то, что ст. 7 упомянутого выше Закона Украины “О правопреемстве Украины” от 12 августа 1991 г. определяла, что Украина является правопреемником прав и обязанностей по международным договорам Союза ССР, которые не противоречат Конституции Украины и интересам республики. Таким образом, хотя Украина в соответствии с этим Законом должна была занять свое место во Всемирной таможенной организации и стать полноправным субъектом международных

таможенных отношений, отсутствие надлежащей правовой базы препятствовало таможенной системе Украины. Такое положение не могло способствовать выполнению таможенной системой Украины даже и тех урезанных задач, которые определялись актами Верховного Совета Украины 25 июня 1991 г. И, конечно, о возможности определения собственной таможенной политики, что присуще любому суверенному государству, в условиях, когда субъектом международного таможенного права выступали СССР и его органы, не могло быть и речи.

Можно вспомнить и об иных факторах, препятствовавших созданию собственного национального таможенного дела и повышению эффективности его функционирования, несмотря на перевод таможенных подразделений, расположенных на территории Украины, под ее юрисдикцию. Это свидетельствовало о том, что их устранение возможно лишь при создании надлежащей правовой регламентации нового вида государственной деятельности, появившейся в связи с обретением Украиной реального суверенитета.

Надежда на восполнение этих пробелов в правовом обеспечении таможенного дела фактически выступала в качестве важнейшего фактора обеспечения экономической самостоятельности Украины. Но таможенное дело, как свидетельствует мировая история его возникновения и развития, только в пору своей молодости довольствовалось пополнением казны (или иных аккумулирующих денежные средства институций). В XIX, XX и тем более в XXI вв. задачи, решаемые государством посредством таможенного дела значительно расширились: появилась необходимость посредством организации таможенного дела обеспечить территориальную, идеологическую и нравственную защиту страны, защиту здоровья населения и еще решить целый ряд других проблем, связанных с национальной безопасностью страны. В связи с этим перенаправление денежных средств от взимания таможенных пошлин и сборов из бюджета СССР в бюджет УССР еще не могло свидетельствовать о создании в нашей республике такого вида государственной деятельности, который во всем мире получил название “таможенного дела”.

Таможенное дело – это самостоятельный участок государственной деятельности, задачей которого является обеспечение значительной сферы национальной безопасности уполномоченными органами государства посредством использования специфических приемов, средств и методов. Эта деятельность главным образом связана с реализацией таможенной политики государства, и вполне понятно, что сводить “таможенное дело” лишь к реализации фискальной функции – сбору пошлин и налогов – не стоит. Но расширение перечня функций и, соответственно, вовлечение в сферу таможенного дела субъектов, способных их реализовать, требовало существенного обновления украинского законодательства, причем было понятно, что этот процесс не может сводиться к принятию отдельных, разрозненных актов, вводящих в сферу таможенного дела новых субъектов или расширяющих полномочия уже действующих. Им мог стать единый акт, способный охватить своей регламентацией большинство элементов таможенного дела, таким мог стать лишь Таможенный кодекс Украины, в связи с чем по инициативе Верховной Рады Украины уже в сентябре 1991 г. был создан авторский коллектив по подготовке проекта кодекса, в состав которого вошли народные депутаты, научные работники, члены Правительства, работники Минфина и МИД Украины, сотрудники Бориспольской, Киевской таможен и Украинского управления Гостаможконтроля ГУГТК СССР. 4 ноября 1991 г. проект Таможенного кодекса Украины был принят Верховной Радой Украины в первом чтении. Во время обсуждения депутаты акцентировали внимание на необходимости при доработке проекта наиболее полно детализировать пути и средства развития внешнеэкономических связей, эффективного регулирования, таможенно-тарифных рычагов, создания цивилизованных условий для ускорения товарооборота и пассажиропотока, борьбы с контрабандой и нарушениями таможенных правил. 12 декабря 1991 г. Верховная Рада Украины во второй раз рассмотрела и утвердила Таможенный кодекс Украины. В Кодексе указывалось, что таможенное дело в Украине развивается в направлении гармонизации и унификации с общепринятыми в международной практике нормами и стандартами (ст. 1). Далее, в ст. 2 Кодекса, торжественно провозглашалось: “Украина самостоятельно определяет таможенную политику, создает собственную таможенную систему и осуществляет таможенное регулирование на своей территории”. Кодекс, состоящий из XI разделов, 24 глав и 164 статей, охватывал основополагающие аспекты таможенного дела: таможенный контроль, таможенное оформление, пропуск товаров и иных предметов через таможенную границу, пошлины и таможенные сборы, хранение товаров под таможенным контролем, контрабанду и нарушения таможенных правил, должностных лиц таможенных органов Украины, их правовую и социальную защиту.

Заключительным аккордом процесса создания правовой основы таможенного дела в Украине является принятие в начале 1992 г. Закона Украины “О Едином таможенном тарифе”, определившего основы и порядок применения мер тарифного регулирования при выборе ориентиров таможенной политики. Особенностью этого акта является органичное соединение в нем правовых и технико-технологических норм. Несмотря на такую разноплановость социальных норм, соединенных в нем, внесенные на протяжении последующих лет изменения не повлияли на занимаемое им место в таможенном законодательстве Украины.

К сожалению, в среде правовой общественности принятие Таможенного кодекса, точно так же, как и Закона “О Едином таможенном тарифе”, по сути осталось незамеченным, ибо только редкие строчки были посвящены их анализу, содержанию и значению для истории законодательства суверенной Украины, а принятие ТКУ 1991 г. следует считать знаковым событием – он был первым кодифицированным актом в Украине, объявившем о появлении новой отрасли – таможенной. Обретение Украиной независимости

практически не сказалось на содержании большинства норм законодательства, действующего в тот период на ее территории: как действовали Уголовный кодекс Украины, Гражданский кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и другие акты, так они и продолжали действовать – реалии жизни не требовали их изменений и появления взамен новых кодексов.

Несомненно, с позиции сегодняшнего дня можно высказать в адрес авторов Кодекса немало замечаний: о том, что они его сделали компромиссным документом посредством вживления начал рыночных отношений во внешнеэкономическую деятельность и работу таможенных служб, сохраняя при этом незыблемость административно-командных позиций этих служб; о том, что многие требования международных таможенных конвенций об упрощении таможенных процедур, унификации таможенных документов и многих других, которые стали обязательными для Украины как правопреемницы обязательств СССР, и еще целый ряд упреков, тем не менее, значение ТКУ 1991 г. огромно – он заложил правовые основы для создания и обеспечения нового вида государственной деятельности – таможенного дела.

Однако процесс реформирования социально-правовой, экономической и политической систем в Украине после обретения ею самостоятельности и выбора своего дальнейшего движения – интеграции в мировое демократическое и экономическое сообщество, уже с первых дней вступление в силу ТКУ показало, что этот акт еще не способен быть генератором новых идей по либерализации отечественного таможенного дела, поскольку на авторов Кодекса продолжал давить авторитет основных положений ТК СССР 1991 г., воспроизводящих идеи государственной монополии в осуществлении таможенного дела. Впрочем, и сам текст Кодекса, с точки зрения юридической техники, страдал серьезными недостатками, поскольку значительная часть основных таможенных операций (процедур) была описана нечетко, отсутствовала расшифровка понятий и терминов, использованных в нем. Эти и иные пробелы Кодекса, всплывшие уже в первые дни его применения, послужили предпосылкой активизации нормотворческой деятельности государственных органов различных отраслей власти, в первую очередь центрального аппарата таможенной службы. Хотя в ст. 8 Кодекса “Органы государственного регулирования таможенным делом” законодатель сделал попытку распределить полномочия между ними в этой сфере правового регулирования, но введение поста Президента Украины повлекло за собой необходимость распределения полномочий по таможенному регулированию в стране с учетом появления новой для нее должности в системе высших должностных лиц. Новый виток распределения такого рода полномочий был создан Верховной Радой Украины, принявшей 19 декабря 1992 г. Закон “О дополнении Конституции (Основного Закона) Украины статьей 97-1 и внесении изменений и дополнений к статьям 106, 114-5 и 120 Конституции Украины”. В соответствии с ним Верховная Рада Украины в исключительных случаях двумя третями голосов от общего количества народных депутатов Украины может законом делегировать Кабинету Министров Украины на определенный срок полномочия выдавать декреты в сфере законодательного регулирования по отдельным вопросам, предусмотренным пунктом 13 ст. 97 Конституции Украины. Кабинет Министров Украины для реализации делегированных полномочий одобряет декреты, которые имеют силу закона. Декреты могут останавливать действие конкретных законодательных актов либо вносить в них изменения и дополнения. А ст. 120 вышеуказанного Закона была изложена в такой редакции: Кабинет Министров Украины издает постановления, распоряжения, а в случаях, предусмотренных статьей 97-1 Конституции Украины, декреты, организывает их исполнение.

Выводы. Нет необходимости аргументировать вывод о том, что отсутствие четко обозначенных полномочий в высших эшелонах власти в области регулирования отношений, складывающихся при перемещении товаров, транспортных средств и иных предметов через таможенную границу, не могло не сказаться на выработке единой позиции формирования отечественного таможенного дела. Наличие пробелов в таможенном регулировании, неопределенность обозначения многих понятий и терминов, используемых в таможенном деле, и иные факторы повлекли за собой всплеск инициатив со стороны многочисленной группы органов государства, направленных на устранение этих пробелов и предложений по их замещению. Это выразилось в появлении многочисленных, порой различной правовой силы, правовых актов, предназначенных для установления порядка в сфере таможенного дела. Поэтому в качестве источников регулирования таможенного дела наряду с принятым ТКУ все большее значение стали приобретать подзаконные акты, среди которых главенствующее место заняли акты, издаваемые руководящими органами таможенной службы.