

КАЛІНІЧЕНКО А. І.,
здобувач кафедри
адміністративного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.951

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОДИФІКАЦІЇ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних аспектів кодифікації митного законодавства України: проведено правовий аналіз процесу кодифікації законодавства й досліджено історію кодифікації митно-правових норм в Україні.

Ключові слова: митне право, митне законодавство, систематизація законодавства, кодифікація митного законодавства.

Статья посвящена исследованию теоретических аспектов кодификации таможенного законодательства Украины: проведен правовой анализ процесса кодификации законодательства и исследована история кодификации таможенно-правовых норм в Украине.

Ключевые слова: таможенное право, таможенное законодательство, систематизация законодательства, кодификация таможенного законодательства.

The article investigates the theoretical aspects of the codification of the customs legislation of Ukraine: conducted a legal analysis of the process of codification legislation and examines the codification history of the customs rules in Ukrainian law.

Key words: customs law, customs legislation, systematization of legislation, codification of the customs legislation.

Вступ. Митне законодавство України постійного вдосконалюється. Однак на шляху правотворчого процесу виникає чимало перешкод, зумовлених об'єктивними й суб'єктивними чинниками. Саме тому шляхи вдосконалення правового регулювання митної справи, упорядкування митного законодавства, оптимізація механізму здійснення митної політики в період зростання ролі митних органів у захисті економічних інтересів України вимагають ґрунтовних наукових досліджень.

Незважаючи на те що проблема систематизації та кодифікації митного законодавства в правовій науці не раз порушувалася, вона залишається недостатньо дослідженою. І, хоча окремі аспекти цієї проблеми вже розроблялися, вони потребують доопрацювання.

Питання розвитку митного законодавства, його вдосконалення та систематизації постійно перебувають у центрі уваги вчених-фахівців у царині митного права, зокрема цим аспектам досліджуваної проблеми присвятили праці Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, Ф.Л. Жорін, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, А.В. Омельченко, П.В. Пашко, С.М. Перепьолкін, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, К.К. Сандровський, М.Г. Шульга й ін.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути процес кодифікації митного законодавства України, дослідити результати кодифікації в історичному аспекті, визначити особливості цього процесу.

Результати дослідження. Особливим видом систематизації законодавства, який передбачає впорядкування нормативного матеріалу, спрямованого на його переробку шляхом виключення повторів, суперечностей, усунення прогалин, змін характеру і спрямованості матеріалу тощо, є кодифікація.



Поняття кодифікації, як і систематизації загалом, не знайшло в юридичній літературі однозначного визначення. Так, у юридичному енциклопедичному словнику вказано, що кодифікація законодавства – це форма систематизації законодавства, яка полягає в якісній переробці чинних юридичних норм, усуненні неузгодженостей і суперечностей правового регулювання, заповненні прогалин і скасуванні застарілих норм [1, с. 176].

Автори підручника «Загальна теорія держави і права» під кодифікацією розуміють упорядкування правових норм, що супроводжується переробкою їх змісту, скасуванням застарілих і прийняттям нових норм права, об'єднанням нормативного матеріалу в єдину, логічно узгоджену, побудовану на наукових принципах систему. Кодифікація, зазначають вони, є, по суті, різновидом правоустановчого процесу. Якщо результатом поточного законодавства є утворення окремих законодавчих актів, то кодифікація впорядковує значну частину чинного законодавства, об'єднуючи його в певній галузі права, змінюючи, доповнюючи й перетворюючи його. Унаслідок кодифікації з'являються гранично широкі за змістом законодавчі акти, що регулюють значну частину суспільних відносин у сфері дії певної галузі права [2, с. 331].

Автори монографії «Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення» під кодифікацією розуміють діяльність правотворчих органів держави щодо створення нового систематизованого нормативно-правового акта, яка здійснюється шляхом глибокої та всебічної переробки чинного законодавства й унесення до нього суттєвих змін. У процесі кодифікації до проекту створюваного акта запроваджуються чинні норми, що не втратили свого значення, а також нові норми, які вносять якісні зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин [3, с. 155].

Узагальнюючи викладені вище точки зору щодо поняття кодифікації законодавства, варто підкреслити, що загалом учених об'єднує думка, що це особливий вид систематизації законодавства з упорядкування законодавчого матеріалу шляхом його переробки з виключенням повторів, суперечностей, усуненням прогалин тощо, а результатом кодифікації є вдосконалення як форми, так і змісту правового матеріалу, який унаслідок значних перетворень набуває ознак єдності й узгодженості. Отже, кодифікація – це вид (форма) систематизації, що передбачає докорінне перероблення нормативного матеріалу й викладення його в новому нормативно-правовому акті.

Під час кодифікації не обмежуються зовнішньою обробкою нормативного матеріалу, а переглядають усі наявні в конкретній галузі норми права й об'єднують їх в одному комплексному акті – кодексі, статуті, положенні, що за своєю формою й сутністю є новим, замінює всі ті акти, які раніше регулювали певну групу суспільних відносин [4, с. 114, 115]. Отже, кодифікація охоплює як зовнішнє, так і внутрішнє опрацювання нормативно-правового матеріалу.

Досліджуючи види (форми) систематизації законодавства, учені сходяться на думці, що кодифікація є найбільш досконалою, прогресивною та ефективною формою систематизації законодавства. Це повною мірою стосується й митного законодавства України.

Кодифікація містить у собі як необхідний елемент правотворчий процес: (а) змінюється зміст нормативних актів, (б) скасовуються застарілі норми права й приймаються нові, (в) деякі норми перефразуються, (г) усуваються повтори, суперечності, (р) ліквідуються прогалини, а найголовніше – з'являється внутрішньо систематизований і узгоджений комплексний нормативно-правовий акт, що має певний предмет правового регулювання – конкретну сферу суспільних відносин.

Зважаючи на викладене, можемо сформулювати таке визначення кодифікації митного законодавства України – це правотворча діяльність вищого законодавчого органу держави з переробки форми і змісту митного законодавства шляхом створення нового, зведеного, внутрішньо й зовнішньо узгодженого митного нормативно-правового акта.

Досліджуючи питання кодифікації національного митного законодавства, вважаємо за необхідне розглянути історію галузевої кодифікації митно-правових норм в Україні.

Початком виникнення митного законодавства в незалежній Україні значна частина фахівців вважає прийняття Закону України «Про митну справу в Україні» від 25.06.1991 р.



Після цього були здійснені серйозні організаційні заходи щодо створення першого митного кодифікованого акта, який відповідав би політичному, економічному та ідеологічному стану, що склався в Україні на той час, основним вимогам міжнародних стандартів, норм і правил.

Результатом цих заходів став перший у незалежній Україні кодифікований акт – Митний кодекс України (далі – МК України), що був прийнятий 12.12.1991 р. [5]. Він відобразив сукупність головних правил і норм діяльності митної служби, регулював основи митної справи в Україні, систему й порядок діяльності митних органів. Кодекс складався з 11 розділів, 24 глав і 164 статей та охоплював усі основоположні аспекти митної справи: митний контроль, митне оформлення, пропуск через митний кордон товарів та інших предметів, мито й митні збори, зберігання товарів під митним контролем, організацію боротьби з контрабандою та порушенням митних правил, статус службових осіб митних органів України, їх правовий і соціальний захист тощо. Також були визначені питання співробітництва митної служби України з митними й іншими органами зарубіжних держав, що мали пріоритетне значення для митників нашої країни.

На підставі наведеного можемо зазначити, що особливістю процесу кодифікації митного законодавства України є те, що поява МК України як основного кодифікованого акта в царині митного права відрізняється від процесу появи кодифікованих актів інших галузей права. Зазвичай причини кодифікації зумовлені кількісно-якісним станом законодавства, що знижує його ефективність. У юридичній літературі проблемний стан законодавства насамперед пов'язується з такими його властивостями, як множинність нормативних актів, виданих із того самого питання, неузгодженість, суперечливість, невідповідність застарілому законодавству регульованим відносинам, декларативність, техніко-юридично недосконалість, безсистемність. Проте перший МК України було прийнято не в процесі поступового розвитку нормативно-правового регулювання митної справи, накопичення відповідної нормативної бази та її кодифікації. Навпаки, Кодекс з'явився на початку становлення галузі митного права і став її системоутворювальним фактором. МК України взагалі був першим кодифікованим актом, прийнятим після проголошення незалежності України.

Перший МК України був створений у період хоча й відмираючої, але ще чинної адміністративно-командної системи під впливом чинного на той час МК СРСР у 1991 р. в умовах, коли ще не було практики реалізації українських митних норм, і, безумовно, неповно регулював відносини в митній сфері. Кодекс доповнювався й декретами Кабінету Міністрів України, і його постановами, а також нормами актів спочатку Державного митного комітету України, а потім у зв'язку з перейменуванням – Державної митної служби України.

Ураховуючи значимість МК України 1991 р., що відіграв значну роль в організації митної системи, митної справи й визначив на багато років напрями митної політики України, варто зазначити, що переваги ринкових відносин, прагнення України до світової економічної співдружності викликали необхідність докорінних змін митного законодавства, що, у свою чергу, спричинило підготовку і прийняття нового МК України у 2002 р. [6]. Треба наголосити, що новий Кодекс був значно більшим за обсягом (21 розділ, 67 глав і 432 статті), ніж кодекс 1991 р., і це були не лише кількісні, а і якісні зміни. Більш уваги було присвячено детальному опису процесів, механізмів взаємовідносин митних органів і учасників зовнішньоекономічної діяльності – усе це було спрямовано на те, щоб Кодекс став законом максимально прямої дії.

У новий Кодекс була закладена принципово нова, порівняно з попереднім, ідеологія. Це виявлялося в тому, що у МК України 2002 р., по-перше, з'явилися нові розділи, а саме: розд. VII «Підприємницька діяльність із надання послуг з декларування товарів і транспортних засобів та перевезення товарів, що переміщуються через митний кордон України або перебувають під митним контролем», що визначив статус митного брокера як підприємства, що здійснює декларування товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, і має ліцензію на право здійснення митної брокерської діяльності, видану спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи; розд. IX «Особливості пропуску та оподаткування товарів, що переміщуються через митний



кордон України громадянами». З'явилися й інші норми, раніше врегульовані численними актами різного рівня, що визначали порядок контролю за переміщенням через митний кордон України товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності (розд. X), ведення митної статистики (розд. XIV) української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (розд. XV) тощо. По-друге, відповідно до вимог міжнародних митних норм, правил і стандартів, законодавчим шляхом розширено коло видів митних режимів (розд. VIII). По-третє, встановлено новий підхід до визначення підстав і порядку відповідальності за порушення митних правил (розд. XVIII). Також істотно розширилася нормативна база у сфері охорони прав та інтересів суб'єктів господарювання і громадян, що відбилося в регулюванні порядку провадження справ про порушення митних правил (розд. XIX). Загалом можна зазначити посилення ролі процесуальних норм, що забезпечують законність і права учасників зовнішньоекономічної діяльності. Зазначені зміни надали можливість говорити про якісну зміну митного законодавства.

Проте цей Кодекс не можна було визнати оптимальним: однотипні й базові явища виявилися розкиданими по різних і не в усіх випадках взаємозалежних розділах. Наприклад, розділи, які стосуються контролю за переміщенням товарів, знаходяться один від одного через 35 глав. Деякі розділи у своєму змісті містили по одній главі (розділи IX, XIV, IV, XVI). За змістом Кодекс викликав такі зауваження: митним органам надано широкі повноваження при визначенні митної вартості товарів; на митників покладено функції визначення достовірності сертифікатів на українські товари; нечітко визначено порушення митних правил; відсутній механізм оформлення векселя з митних платежів; норми нового МК України, попри очікування, усе ж не завжди мали пряму дію (на момент набрання чинності Кодекс містив більше ніж сімдесят відсылки на інші закони й підзаконні акти, які далеко не відразу були прийняті) тощо.

Митна справа та митна система України – невід'ємна частина єдиної світової митної системи. Звідси можна стверджувати, що вони повинні розвиватися синхронно зі зміною вимог до функціонування світової митної справи, основною з яких, відповідно до Рамкових стандартів безпеки та спрощення глобальної торгівлі, є вимога спрощення митних процедур, встановлення доброзичливих відносин між митними адміністраціями й учасниками зовнішньоекономічної діяльності тощо, що сприяє інтегруванню митної справи України та її митного законодавства у глобальну світову діяльність. Митна справа держави, яка претендує на світову визначеність, не може не враховувати наявних у світі вже створених норм, правил і стандартів, що визначають підстави функціонування митних адміністрацій країн і їх роль, з одного боку, захистити вітчизняний ринок та вітчизняного товаровиробника, а з іншого – створювати підстави для подальшого розвитку глобальної торгівлі шляхом спрощення митних процедур [7, с. 15–16].

Саме тому подальший розвиток митного законодавства України було спрямовано на виконання вимог, які визначаються в Законах України «Про внесення змін до Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» від 15.02.2011 р. № 3018 і «Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення» від 24.03.2004 р. № 1661, а також продовження здійснення економічних реформ в Україні, що створило умови для покращення умов зовнішньоекономічної діяльності підприємств і потребувало спрощення митних процедур, зумовило необхідність приведення МК України 2002 р. у відповідність до цих конвенцій, а також імплементації в національне законодавство Рамкових стандартів безпеки та реформування митної служби України в напрямі її демократизації, прозорості й спрощення діяльності.

Законодавець правильно зрозумів, що в межах такого акта, як кодекс, за всього його значення в системі митного законодавства вирішити всі ці завдання було неможливо, оскільки деякі з них виходять за межі митного регулювання. Тому проект закону, який було надано на розгляд до Верховної ради України, був названий «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України». Аналіз запропонованих змін до МК України 2002 р. свідчив про те, що мова йшла не про його нову редакцію, а про зовсім новий



кодифікований акт, із новою митною ідеологією, із утіленням прогресивних форм митного контролю й оформлення, використання нових технологій відповідно до світових митних стандартів. Так, 13.03.2012 р. було прийнято третій за новітню історію МК України, який був загалом дуже позитивно оцінений світовими митними структурами, а також окремими митними експертами як такий, що відповідає міжнародним митним нормам, правилам і стандартам [8].

Прийняття нової редакції МК України стало, безумовно, кроком уперед у нормативному забезпеченні митних відносин, уніфікації процесу проходження митних формальностей та адаптації правового поля до європейських стандартів. Так, позитивними аспектами кодексу варто відзначити запровадження «інституту уповноваженого економічного оператора», нормативне забезпечення використання інформаційних технологій у митній діяльності, запровадження компромісу в митній справі, суттєве спрощення процедур проходження митних формальностей тощо. Важливим є саме охоплення правовим забезпеченням значного масиву митних відносин, які не були врегульовані МК України 2002 р., й урахування перспективних напрямів митної регламентації [9, с. 260–261]. Чинний на сьогодні МК України містить 21 розділ, 83 глави та 590 статей, уключаючи окремий розділ XXI «Прикінцеві та перехідні положення».

Однак потрібно зазначити, що новий кодекс, як і попередній, характеризується наявністю значної кількості відсильних норм, непослідовністю викладення нормативного матеріалу.

Проведення подальшої роботи щодо вдосконалення митно-правового регулювання має забезпечити адаптацію до європейських стандартів, створити належні умови для реалізації прав суб'єктами транскордонного переміщення та громадянами України, захистити національні інтереси України.

На думку Є.В. Додіна, МК України 2012 р. варто вважати важливим, але тільки черговим кроком кодифікації митного законодавства України. Митне законодавство України, як жодна з галузей законодавства, є інтегрованою у світову систему митних правил і стандартів, тому будь-яка зміна в цій системі тягне за собою необхідність змін у митному законодавстві країн (союзів), які входять до глобальної митної мережі. Крім того, потрібно враховувати й вплив на стан митного законодавства та тенденції його розвитку не тільки зовнішніх, а й внутрішніх факторів – здійснення економічних, соціальних та інших реформ, зміни в зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних напрямках тощо, які створюють підстави для визнання митного законодавства будь-якої країни як найбільш мобільної галузі законодавства. Отже, стан і динаміка митного законодавства залежать від процесів глобалізації стандартів митної справи. Це ще раз підкреслює особливе місце митного законодавства в системі законодавства нашої держави [7, с. 16].

Водночас маємо наголосити, що кодифікація митного законодавства не може бути суцільною. Необхідні нормативно-правові акти, спроможні оперативно реагувати на зміни й вирішувати невідкладні питання управління митною справою.

Беручи до уваги заінтересованість багатьох суб'єктів митного права в динамічній та ефективній правовій регламентації митної справи, доцільно всіляко враховувати їхні потреби в перебігу підготовки законодавчих актів у митній сфері. Як зазначає М.Г. Шульга, така природа взаємовідносин дасть змогу забезпечити найбільш ефективну реалізацію торговельно-політичних завдань щодо захисту внутрішнього ринку, стимулювання розвитку національної економіки, сприяння структурної перебудови й інших завдань економічної політики держави [10, с. 211].

Висновки. Кодифікація є ключовою ланкою вдосконалення механізму правового регулювання в царині митного права. Кодифікація сприяє посиленню стабільності законодавства, створенню чіткої, такої, що базується на науковому фундаменті, системи нормативних актів, забезпечує оптимальну скоординованість між чинними нормами, створення в законодавстві укрупнених нормативних блоків. Вона дає змогу вирішити два взаємопов'язані завдання – удосконалення і змісту, і форми законодавства.



Особливістю процесу кодифікації митного законодавства України є те, що МК України було прийнято не в процесі поступового розвитку нормативно-правового регулювання митної справи, накопичення відповідної нормативної бази та її кодифікації. Навпаки, Кодекс з'явився на початку становлення галузі митного права і став її системоутворювальним фактором.

У галузевому масштабі національне митне законодавство загалом є кодифікованим, оскільки діє МК України 2012 р. З урахуванням стану й динаміки розвитку митного законодавства перспективними вбачаються наукові дослідження, присвячені вдосконаленню структури основного кодифікованого акта в царині митної справи.

Список використаних джерел:

1. Юридический энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 528 с.
2. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
3. Бобровник С. В. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / С.В. Бобровник, Н.М. Оніщенко та ін. – К. : Наук. думка, 2003. – 155 с.
4. Котюк І. Етимологічні та онтологічні проблеми систематизації правових актів / І. Котюк, О. Котюк // Право України. – 2000. – № 8. – С. 112–115.
5. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. № 1970-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
6. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.
7. Додін Є.В. Систематизація митного законодавства сучасної України / Є.В. Додін // Митна справа. – 2012. – № 3. – С. 11–21.
8. Митний кодекс України : затв. Законом України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № № 44–45, 46–47, 48.
9. Приймаченко Д.В. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні / Д.В. Приймаченко, І.О. Федотова // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки» : зб. наук. пр. / Запорізький національний університет. – Запоріжжя : ЗНУ, 2012. – 2012. – № 1. – С. 258–263.
10. Шульга М.Г. Перспективи розвитку митного законодавства / М.Г. Шульга // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : спец. вип. : у 2 ч. – Сімф. : Б.в., 2005. – Ч. 2 : IV Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування». – 2005. – С. 210–212.

