

ШУЛЬГА М. Г.

ЗАКОНИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ МИТНОГО ПРАВА

Стаття присвячена проблемам правового регулювання митної справи, значенню закону як основної форми вираження митного права.

Ключові слова: джерела митного права, кодифікація, класифікація законів в митній сфері.

Статья посвящена проблемам правового регулирования таможенного дела, значению закона как основной формы выражения таможенного дела.

Ключевые слова: источники таможенного права, кодификация, классификация законов в таможенной сфере.

The article is devoted to problems of legal regulation of customs, the value of law as the main form of expression customs.

Keywords: sources of the customs law, codification, classification of laws in the field of customs.

Постановка проблеми. Розвиток економічних відносин, лібералізація зовнішньоекономічної діяльності вимагають невідкладної гармонізації та оновлення національного митного законодавства на сучасних засадах міжнародної торговельної діяльності.

Митна справа є невід'ємною частиною будь-якої країни, так само як її територія, кордон, система контролю, оподаткування та інше. Митна справа являє собою сукупність різноманітних засобів, що забезпечують насамперед національну економічну безпеку, проведення в життя митної політики держави. В свою чергу, митна політика виходить з системи принципів і напрямів діяльності держави у зазначених сферах та здійснюється за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Митна політика держави здійснюється шляхом прийняття і застосування правових норм, що регулюють переміщення через митний кордон товарів, валюти, транспортних засобів, їх митне оформлення, проведення митного контролю, справляння митних платежів, застосування пільг і преференцій відповідно до норм національного законодавства і міжнародного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Поняття «джерела митного права» є одним з основних у цій галузі права. Сформувалося воно під впливом положень загальної теорії і юридичної практики застосування цього терміну. Вплив відповідних наукових здобутків загальної теорії права, з одного боку,

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

сприяв формуванню методології митного права при дослідженні його джерел, а з іншого, переніс у науку митного права комплекс проблем, притаманний в цьому питанні загальній теорії права, тому досі залишаються малодосліджені та дискусійні питання.

Звичайно, питання системи джерел права, у тому числі системи джерел митного права, певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень вчених в різних галузях права, як Г. Ф. Шершеневич [1], М. Н. Марченко [2], Ю. П. Битяк, О. В. Константиї [3], К. К. Сандровський [4], В. С. Нерсисянц [5], Д. В. Приймаченко [6], І. М. Овчаренко [7] та ін. Проте аналіз відповідних джерел свідчить, що досі не існує однозначного визначення поняття «джерело права», що призводить до його невірної застосування. В різних аспектах розглядається й поняття «джерело митного права». Особливо це знаходить свій прояв у митно-правовому регулюванні, пов'язаному з визначенням порядку і умов перетину товарами і транспортними засобами митного кордону України, де існує потреба у застосуванні правил міжнародних торговельних звичаїв, конвенційних норм, опрацьованих в рамках СОТ. Немає однозначного підходу в класифікації джерел права за формою їх вираження. В першу чергу, це стосується нормативно-правових актів, що приймаються за особливою процедурою, мають вищу юридичну силу щодо інших джерел митного права і регулюють найбільш важливі відносини у митній справі.

Мета та завдання дослідження. Мета статті полягає в аналізі нормативно-правових актів та наукової літератури щодо визначення місця закону в системі джерел митного права. Відповідно до означеної мети вирішуються наступні завдання: визначити місце закону в чинній системі джерел митного права України, надати класифікацію законів за характерними ознаками, виявити зв'язки і залежності між окремими її елементами; сформулювати конкретні рекомендації та пропозиції щодо забезпечення гармонізації митного законодавства України.

Основний матеріал. Дослідження доцільно почати зі встановлення деяких основоположних для даної роботи понять – «митна справа» й «митне законодавство». У найзагальнішому вигляді митна справа є складовою зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України. Засади митної справи визначаються виключно законами України. Відповідно до ст. 3 Митного кодексу України (далі – МК України) митну справу становлять: порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане зі встановленням та справлянням податків і зборів, митний контроль, митне оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил [8]. Проте мусимо визнати, що таке визначення є неповним.

В наведеному переліку, як мінімум, відсутній найважливіший інститут митного права – «митні режими». Саме митний режим, відповідно до ст. 185 МК України, обумовлює порядок переміщення товарів і транспортних засобів

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

через митний кордон. Також не знайшлося місця системі обліку та статистики, що забезпечує зіставлення і порівняння даних зовнішньої торгівлі України з даними основних її зовнішньоторговельних партнерів.

Перейдемо до розгляду поняття «митне законодавство». Відповідно до ст. 7 МК України законодавство України з питань митної справи складається з: (а) Конституції України, (б) Митного Кодексу, (в) законів України, (г) інших нормативно-правових актів з питань митної справи, виданих на основі та на виконання Конституції України, Митного Кодексу та законів України. В разі, якщо міжнародним договором України, укладеним в установленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Кодексом, то застосовуються правила міжнародного договору [8]. Згідно з ст. 10 МК України в митній справі застосовуються виключно нормативно-правові акти, чинні на день прийняття митної декларації митним органом України.

Безумовно, ст. 7 МК України має загальний, принципово-настановний характер, розкриває бачення законодавцем складу законодавства України з питань митної справи, тобто мова йде саме про склад, а не про саме поняття «митне законодавство». Разом з тим, такий підхід дозволяє використовувати широке трактування терміна «митне законодавство», що більшою мірою відповідає правовій дійсності і дозволяє включати до митного законодавства закони та інші правові акти, що регулюють не тільки митну справу.

Конституція України (ст. 19) зобов'язує органи державної влади, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Основним та іншими законами України. У п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції України зазначено, що виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи. У пункті 8 частини 2 цієї статті закріплено, що виключно законами України встановлюється порядок створення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Перераховані конституційні норми є вихідними положеннями для митного права, а Конституція займає особливе місце серед інших джерел митного права. Оскільки Конституція є Основним законом, вона зумовлює характер митного права в цілому, є юридичною базою для поточного митного права та містить орієнтири і установки для подальшого його розвитку, втім, як й інших галузей.

Наступне за значенням джерело митного права – закони. Розглянемо природу і роль закону як джерела митного права. Нагадаємо, що формування правової держави пов'язано з підвищенням ролі закону в державному і громадському житті. Законодавчо джерела митного права виражають волю українського народу, політику, волю держави, мають вищу юридичну силу і виключне коло суб'єктів правотворчості. Закон служить найважливішим засобом перетворень в економічній, соціальній та інших сферах життя суспільства, одночасно й засобом стабілізації, стійкості громадської обстановки. Він встановлює правові межі діяльності всіх державних і

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

громадських інститутів й займає провідне місце в правовій системі, оскільки юридична сила закону визначає динаміку та зміст решти правових актів. Всі ці ознаки існують не ізольовано, а в єдності й дозволяють зрозуміти природу та особливості закону, сенс законотворчості, сприяють правильному тлумаченню й застосуванню закону.

Серед законів необхідно виокремити: (а) митні кодекси й (б) інші закони, що містять норми митного права. За часів незалежності було прийнято два Митні кодекси (12 грудня 1991 р. та 11 липня 2002 р.) Ці правові акти, що склали серцевину митного законодавства, сприяли і певною мірою забезпечували створення та розвиток сучасної митної справи в Україні.

МК України 1991 р. складався із 164 статей та 11 розділів: загальні положення; митний контроль; митне оформлення; переміщення та пропуск через митний кордон України товарів та інших предметів; мито та митні збори; перевезення, зберігання і розпорядження товарами та іншими предметами, що знаходяться під митним контролем; контрабанда; порушення митних правил, провадження у справах про порушення митних правил; відповідальність митних органів України та їх службових осіб; службові особи митних органів України, правовий і соціальний захист працівників митних органів України; міжнародні договори [9].

Інші закони (крім митних кодексів) як джерела митного права можна умовно поділити на дві групи: (1) власне митні закони, основним змістом яких є саме митні питання, та (2) інші закони, в яких містяться норми митного права.

Слід зазначити, що до прийняття МК України від 16 квітня 1991 р. було прийнято Закон «Про зовнішньоекономічну діяльність», за яким вперше було гарантовано вільне здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання різних форм власності і громадянами, було розкрито зміст таких базових понять митного права як: митне регулювання, експорт, імпорт, транзит товарів, валютні цінності, квоти та ліцензії тощо [10]. 25 червня 1991 р. було прийнято Закон «Про митну справу», в якому йшлося про створення Україною як суверенною державою своєї митної системи, самостійне здійснення митної справи, декларувався принцип гармонізації національної митної політики з міжнародними стандартами [11]. Внаслідок цього вважається, що з прийняттям 12 грудня 1991 р. першого МК України було завершено етап створення головних засад суверенної митної справи. Хоча точніше було б назвати іншу дату – 5 лютого 1992 р., коли було прийнято Закон «Про Єдиний митний тариф» [12]. Цей Закон став першоосновою всієї системи митно-тарифного регулювання і є за своїм характером і сутністю економічним інструментом регулювання митних відносин. Саме митно-тарифні заходи, що застосовуються при зовнішньоторговельному обороті, впливають на накопичення капіталу, конкурентоспроможність товарів і в підсумку на розвиток окремих галузей виробництва.

МК України 1991 р. та Закон «Про Єдиний митний тариф» є ключовими законами й разом склали принципово нову основу українського митного

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

законодавства. І хоча деякі їхні норми мали проміжний і перехідний характер, велика їх роль для подальшого створення стабільних митно-правових інститутів і норм в Митному кодексі 2002 р.

Як комплексна галузь законодавства митне право представлено певною кількістю законів, які містять в собі положення, що застосовуються в галузі митної справи. Залежно від широти обраного предмету регулювання можливі й різні масштаби комплексності.

Виходячи з викладеного раніше, якщо розглядати митну справу в цілому, то комплексний підхід об'єднає норми адміністративного права (організація управління митною справою, порушення митних правил), податкового (митні платежі) та цивільного законодавства (договірні відносини при декларуванні товарів митним брокером, користування послугами митного перевізника) та ін.

З урахуванням змісту, закони, які мають відношення до митної справи, можна поділяти на суто митні або спеціальні митні й закони інших галузей права. До речі, такий підхід часто використовується в підручниках митного права. До суто митних відносять, як правило, Закони України «Про Єдиний митний тариф», «Про митний тариф України» [13], «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України» [14], «Про Дисциплінарний статут митної служби України» [15] та ін.

Митної справи стосуються і закони інших галузей права. Наприклад, «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [16], «Про гуманітарну допомогу» [17], «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» [18] та ін.

Поширеною є класифікація законів за критерієм врегулювання суспільних відносин у галузі митної справи. Як правило, виділяють законодавчі акти, які регулюють загальні питання митної справи (приміром, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про транзит вантажів» [19] та ін.); оподаткування («Про Єдиний митний тариф», Податковий кодекс України [20] та ін.); порядок переміщення через митний кордон («Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [21], «Про гуманітарну допомогу» та ін.) Саме ця класифікація є найбільш цікавою для учасників зовнішньоекономічних відносин. Але, на жаль, вона не охоплює в достатній мірі всі напрями митної справи.

Досі залишаються не в повному обсязі регламентовані такі великі блоки митної справи, як застосування митних режимів, визначення митної вартості, здійснення валютного контролю, декларування, переміщення через митний кордон товарів з особливим статусом, застосування заходів нетарифного регулювання. Саме ці питання в основному цікавлять і привертають увагу учасників зовнішньоекономічної діяльності. Безумовно, ці питання відображені в МК України, але не вичерпно. Це підтверджує наявність величезної кількості інших правових актів різного рівня. Як правило, це

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

підзаконні акти. Багато в чому це пояснюється характером митної діяльності, у процесі здійснення якої часто виникає необхідність вирішення завдань, що вимагають негайного оперативного реагування. У той же час численність підзаконних нормативно-правових актів у митній сфері пов'язана з недоліками самого митного законодавства. Наприклад, в МК України 2002 року міститься чимало відсилочних норм, прямих приписів на прийняття підзаконних актів різного рівня. Тому забезпечити практичне та ефективне функціонування митної системи, спираючись тільки на МК України, незначну кількість законів у цій сфері (менше 2 % в галузевому каталозі «митна діяльність» інформаційно-аналітичної системи законодавства «Ліга») не уявляється можливим.

Висновки. У даній статті розглянуто лише деякі аспекти, що характеризують положення законів у системі джерел митної справи. Надалі будуть потрібні і, безсумнівно, з'являться інші, тематично диференційовані матеріали, в чому існує величезна потреба. Адже на сьогодні почалося обговорення третього за рахунком МК України. Як загальний висновок необхідно виділити наступне: по-перше, процеси розвитку самої митної справи складні і багатогранні, потрібне постійне і динамічне оновлення митного законодавства, по-друге, з урахуванням політичних та соціально-економічних реформ вирішення ключових питань митної справи має здійснюватися на вищому рівні – рівні закону України.

Список використаних джерел:

1. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : в 4 т. / Т. 1: Часть теоретическая / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд. братьев Башмаковых, 1910 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawlist.narod.ru/downloads/freebox/nasledie/32.rar>.
2. Марченко М. Н. Источники права: понятие, содержание, система и соотношение с формой / М. Н. Марченко // Вестник Московск. ун-та: Серия 11 «Право». – 2002. – № 5. – С. 3-17.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка. – Т. 1. Загальна частина. – 2007. – С. 135-161.
4. Сандровский К. К. Таможенное право (Общая часть) : учеб. пособие / К. К. Сандровский – К. : Киев. нац. ун-т, 1971. – С. 34, 35.
5. Нерсисянц В. С. Теория права и государства : учебник / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2001. – С. 134, 135.
6. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. В. Приймаченко. – Ірпінь, 2007.–39 с.
7. Овчаренко І. М. Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / І. М. Овчаренко. – Х., 2004. – 19 с.

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

8. Митний кодекс України : від 11.07.2002 р., № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
9. Митний кодекс України : від 12.12.1991 р., № 1970-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
10. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України : від 16.04.1991 р., № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
11. Про митну справу в Україні : Закон України : від 25.06.1991 р., № 1262-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 575.
12. Про Єдиний митний тариф : Закон України : від 05.02.1992 р., № 2097-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.
13. Про Митний тариф України : Закон України : від 05.04.2001 р., № 2371-III // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 24. – Ст. 125.
14. Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України : Закон України : від 13.09.2001 р., № 2681-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 2.
15. Про Дисциплінарний статут митної служби України : Закон України : від 06.09.2005 р., № 2805-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 42. – Ст. 467.
16. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту : Закон України : від 22.12.1998 р. № 330-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 9. – Ст. 65.
17. Про гуманітарну допомогу : Закон України : від 22.10.1999 р., № 1192-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 451.
18. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : Закон України : від 23.09.1994 р., № 185/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.
19. Про транзит вантажів : Закон України : від 20.10.1999 р., № 1172-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 446.
20. Податковий кодекс України : Кодекс України : від 02.12.2010 р., № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
21. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : Закон України : від 21.09.1999 р., № 1068-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

Стаття надійшла до редакції 11.08.2011

Шульга М. Г. – кандидат юридичних наук, професор, кафедра адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».