УДК 342.95

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

CONSTITUTIONAL BASES FOR MODERNIZATION OF CUSTOMS LEGISLATION OF UKRAINE

Дорофеєва Л.М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету

У статті досліджено систему правового регулювання діяльності вітчизняних митних органів та акцентовано увагу на особливостях нормативної бази в цій сфері. Завдяки аналізу різнопланових джерел українського митного законодавства проведено характеристику елементів та виокремлено базові засади його модернізації й розвитку в сучасних умовах. Критично оцінено нестабільність законодавства з питань здійснення митних формальностей, що негативно впливає як на роботу посадовців митниці, так і на поведінку осіб, які переміщують товари і транспортні засобі через кордон. Необхідною умовою для впровадження нещодавно анонсованої «смарт»-митниці, названо концепцію формування прогнозованого, прозорого та стабільного митного законодавства, яке буде ґрунтуватися на міжнародних стандартах регулювання митної справи.

Ключові слова: митне законодавство, конституційні норми, міжнародні стандарти, митні органи, митна справа.

Постановка проблеми. Правове регулювання діяльності митних органів у контексті їх інституційного розвитку має особливості нормативної бази, завдяки якій відбувається вплив на суспільні відносини, що складаються з приводу переміщення певних об'єктів через митний кордон. Характерною особливістю діяльності митних органів України за останню чверть століття стала надзвичайно складна система нормативно-правових актів, які визначають її основні правові засади. Не спрощує завдання аналізу стану правового регулювання діяльності митних органів і значна кількість таких норм різної галузевої належності, які можна класифікувати за багатьма параметрами: за юридичною силою; колом правовідносин, на які вони мають вплив; процедурою прийняття та набрання чинності; суб'єктом правотворчості. Враховуючи таке розмаїття джерел митного законодавства, існує потреба систематизації його елементів та встановлення базових засад модернізації та розвитку в сучасних умовах.

Стан опрацювання. Проблематику правового регулювання діяльності митних органів та формування митного законодавства в різні періоди досліджували відомі вчені та фахівці в сфері митного права: І.Г. Бережнюк, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, С.В. Ківалов, Ф.Г. Клян, О.В. Коло-

моєць, В.Т. Комзюк, Ю.Д. Кунєв, М.Г. Шульга, В.В. Ченцов та інші. Однак виокремлення базових засад для модернізації митного законодавства в сучасних умовах реформування та європейської інтеграції потребують додаткового вивчення.

Мета статті. На основі аналізу системи митного законодавства, наукових розвідок та практичних аспектів адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів систематизувати його елементи та окреслити базові засади і напрямки вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. У теорії права широке розуміння правотворчості сформоване як правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм, що і виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Як відомо, нормативно-правова база кожної країни формується під впливом національних традицій та сталих підходів як до утворення системи державних органів, так і до створення правових джерел, якими унормовуються певні суспільні відносини. Суб'єкти прийняття нормативно-правових актів у сфері митних правовідносин повинні мати достатні повноваження для їх підготовки та формалізації. Не слід забувати і про те, що розвиток внутрішнього митного законодавства багато в чому зумовлюється рівнем міжнародного митного співробітництва, який у свою чергу називають одним із основних чинників розвитку митної справи в державі [1; с. 80].

Міжнародні організації, які неодноразово здійснювали моніторинг діяльності митних органів України, оцінюючи стан митного законодавства на початку 2000-х років, зазначали, що митне законодавство, яке набуло чинності з 1 січня 2004 р., деякою мірою наслідує моделі діяльності законодавства ЄС, але в Митному кодексі все ще застосовуються принципи колишньої економіко-політичної системи. Пояснювалось таке становище, на думку зарубіжних експертів, тим, що у питаннях законодавчих змін митна служба України та її партнери звертали увагу здебільшого на невідкладні проблеми, латаючи дірки або приймаючи положення про наближення до норм ЄС. При цьому не враховувалася потреба у реформуванні та модернізації законодавства, яке повинно відповідати загальному міжнародному передовому досвіду. Процес приведення митного законодавства України у відповідність до існуючої міжнародної практики нині супроводжується затягуванням і складнощами [2, с. 37]. За період останніх 15 р. мало що змінилося. Хоча Митний кодекс 2012 р. був досить прогресивним та включав незрівнянно більше міжнародних стандартів, внесення змін не відбувається комплексно, а науковий підхід подекуди поступається політичним інтересам. Як зазначала О.В. Коломоєць, у процесі своєї реалізації митна справа оновлюється, пристосовується до нових умов суспільно-економічного життя держави та міжнародної спільноти, що, в свою чергу, вимагає постійного оновлення її нормативно-правової підсистеми [3, с. 83].

На фоні активної участі України в міжнародній співпраці та адаптаційних процесів у митному законодавстві, які відбуваються останнім часом, виникла нагальна потреба у створенні уніфікованої, прозорої та зрозумілої всім учасникам митних правовідносин нормативної бази. Виходячи з того, що під ефективністю закону розуміють рівень реалізації його регулюючої функції, а під ефективністю законодавства розуміють рівень урегульованості основних суспільних відносин [4, с. 227]. На нашу думку, на сьогодні існує велика

кількість недостатньо систематизованих джерел права, які не завжди ефективно впливають не лише на діяльність митних та інших контролюючих органів, а й на суспільство в цілому.

Насамперед, слід визначитись із терміном «митне законодавство», до аналізу якого ми приступаємо. Вважаємо, що ця інституція представлена широким колом нормативно-правових актів різної юридичної сили та різних зовнішніх форм вираження, відтак митне законодавство слід досліджувати виходячи з широкого розуміння цього терміну. І хоча деякі науковці переконують, що митне законодавство слід розглядати у звуженому значенні, а зміст його повинні становити лише митно-правові норми, виражені в законодавчих актах [5, с. 17], разом з іншими дослідниками [6] ми виходимо з того, що надзвичайно широке коло питань, пов'язаних із здійсненням митної справи, врегульоване підзаконними нормативними актами.

На думку спеціалістів, найбільш значну групу джерел адміністративного права становлять саме нормативно-правові акти, які утворюють систему, побудовану відповідно до принципу верховенства закону. Місце конкретного джерела адміністративного права у цій системі визначено поняттям «юридичної сили», який характеризує ступінь підпорядкованості нормативно-правових актів, а саме: усі вони спираються на норми Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу; нормативно-правові акти вищих органів виконавчої влади слугують юридичною базою дня актів, що прийняті органами виконавчої влади нижчого рівня; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади мають більший масштаб дії, ніж акти органів виконавчої влади нижчого рівня; нормативно-правові акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загальнодержавного характеру [7, с. 296].

Законодавство України з питань державної митної справи складається із Конституції України, Митного та Податкового кодексів України, інших законів України, що регулюють питання митної справи, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу України та інших законодавчих актів [8]. Як бачимо, наведений у статті 1 Митного кодексу України перелік видів нормативно-правових актів, якими регулюється митна справа, не є вичерпним. Для систематизації його елементів поділимо їх на дві великі групи: внутрішнє законодавство та міжнародні джерела, що регулюють правовідносини в митній сфері. До першої слід віднести закони (у т.ч. Конституцію України та Митний кодекс України), підзаконні нормативні акти (укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі накази (Державної митної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства доходів і зборів України, Державної фіскальної служби України) тощо. Друга група формується з актів міжнародного права (міжнародних конвенцій та угод, різного роду меморандумів, протоколів та іншого), якими встановлюється порядок взаємодії України з іншими країнами, митними союзами та міжнародними інституціями з питань, пов'язаних із переміщенням товарів і предметів через кордон, або участі країни в міжнародних організаціях. Поняття «міжнародний договір» було закріплено в ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України», під яким законодавець розуміє укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декіль-

ких пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [9].

Ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори та конвенції відповідно до ст. 9 Конституції України стають нормами національного права, а обраний курс на євроінтеграцію зобов'язує адаптувати решту вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів. На цьому шляху найбільш вагомим досягненням стало впровадження Україною міжнародних стандартів оновленої Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур шляхом прийняття в березні 2012 р. нової редакції Митного кодексу України. Із усіх попередніх версій кодексу, чинна на сьогодні містить максимальну кількість норм прямої дії, які приведені у відповідність до вимог Кіотської конвенції [10]. Проілюструвати сказане можна позиціями наступних норм Митного кодексу:

1) глава 4 значно розширює права суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів та їх посадових осіб;

2) стаття 14 дозволяє українським підприємцям, які тривалий час без суттєвих порушень працюють на ринку, не мають заборгованостей, та мають кваліфікований персонал, отримати статус уповноваженого оператора економічної діяльності;

3) розділ 8 визначає вичерпний перелік документів, потрібних для митного оформлення;

4) стаття 255 скорочує час митного оформлення однієї імпортно-експортної операції з 24 до 4 годин;

5) стаття 257 дозволяє використовувати електронне декларування будькому із підприємців без будь-яких обмежень та у всіх митних режимах;

6) стаття 259 надає право декларанту на внесення змін до митної декларації, подавати неповну декларацію для оформлення товарів, якщо він не володіє точними відомостями про товар;

7) стаття 268 звільняє підприємців від відповідальності за допущені ними ненавмисні помилки (які не призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та / або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності),

8) стаття 345 запроваджує такий сучасний загальновизнаний світовий шлях до спрощення митного оформлення, як пост-аудит, тобто право митниці здійснювати митний контроль після закінчення експортно-імпортної операції підприємця;

9) стаття 521 запроваджує врегулювання питань порушення митних правил на основі компромісу.

Митне право, як і багато галузей права, заявляє Т.В. Русских, спирається на конституційну основу й на саму Конституцію, яка являє собою платформу, міцну базу для розвитку законодавства, у тому числі й митного. Одночасно із цим митне право, як вказує дослідниця, ґрунтується як на внутрішньому, так і на міжнародному законодавстві [11, с. 24].

Конституція України хоча і не містить норм, які б прямо регулювали питання діяльності митних органів, проте визначає базові засади діяльності державних органів та обсяг основних прав і свобод особи. Стаття 17 Основного Закону визначає, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом; стаття 19 вимагає від органів державної влади і їх посадових осіб діяти лише на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами; а стаття 92 містить однозначну вказівку

на те, що виключно законами України визначаються засади зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи та правовий режим державного кордону.

При цьому єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України, до виключної компетенції якої належить прийняття законодавчих актів, які мають найвищу юридичну силу, і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів [12]. Компетенцію Верховної Ради України складають закріплені Конституцією України повноваження, необхідні для реалізації функцій Парламентом України [13, с. 36]. Науковці визначають, що «виконання своїх функцій щодо формування митної політики Верховна Рада України здійснює відповідно до Конституції, законів України, Регламенту Верховної Ради шляхом законотворчості – процесу, результатом якого є видання нормативно-правових актів, що містять певні правові норми, які регулюють відповідну групу суспільно-правових відносин. Іншими словами, функцією Верховної Ради у формуванні та реалізації митної політики є її законодавче забезпечення» [14, с. 124–125]. Д.В. Приймаченко, розмежовуючи повноваження органів впливу на митну політику, вказує на те, що саме Верховна Рада виступає суб'єктом формування та реалізації державної політики в цій галузі. Науковець переконаний, що формування та реалізація державної політики у цій сфері має забезпечувати: національний характер митної політики (захист економічних інтересів держави та суб'єктів ЗЕД, виконання завдання структурної перебудови економіки, захист прав та інтересів громадян), раціональне використання заходів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД, активізацію інтеграційних процесів у світове товариство [15, с. 17].

Знаходимо підтвердження цьому і безпосередньо в Митному кодексі України, стаття 546 якого визначає митницю як митний орган, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів, а її місце в структурі державних органів – як територіального органу центрального органу виконавчої влади. Стаття 7 Митного кодексу України також підкреслює значимість законів (як форми вираження норм права) в митному праві, однозначно вказуючи, що засади державної митної справи, у тому числі правовий статус митних органів, митна територія і митний кордон України, процедури митного контролю та митного оформлення, митні режими та умови їх застосування, заборони та обмеження щодо переміщення окремих видів товарів, умови та порядок справляння митних платежів, визначаються Митним кодексом та іншими законами України. Поряд із цим, науковці відзначають і певну недосконалість чинного Митного кодексу України, особливо з питань нормативних моделей юридичної процедури, що призводить до постійного видання великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, які тлумачать або уточнюють основні митні процедури, відповідно знижуючи ефективність системи норм права з питань митної діяльності, викликаючи незадоволення посадовців митної служби та клієнтів [16, с. 64].

Наявність у Верховної Ради України повноважень приймати правові акти з питань митної справи не викликає сумнівів, а розглядаючи повноваження законодавчого органу в контексті процесу регулювання в галузі митної справи, науковці констатують, що серед актів Верховної Ради (закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви), з цього питання Парламент України приймає саме закони та постанови. При цьому, враховуючи

досвід сусідніх країн, переконують, що хоча прийняття законів загалом є прерогативою органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд положень, які звужують обсяг законодавчих повноважень членів відповідних парламентів (палат) та посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів. Відповідні положення спрямовані на забезпечення ефективності здійснення парламентом своєї законодавчої функції (за рахунок зменшення законопроектного навантаження на парламент), а також створення можливостей для належної реалізації урядом програми власної діяльності, схваленої законодавчим органом [17].

У теорії держави і права виділяють закони як нормативно-правові акти, за допомогою яких здійснюється законодавча регламентація певної сфери суспільного життя, виходячи з того, що вони:

1) є особливим різновидом нормативно-правових актів, а саме, законодавчих актів, які відрізняються від підзаконних актів за ознакою винятковості суб'єкта законодавчого процесу;

2) приймаються представницьким органом країни або громадянським суспільством у порядку референдуму;

3) нормативно-правовими актами за змістом на відмінн від актів застосування норм права та актів тлумачення норм права;

4) містять первинні норми права, яких раніше в правовій системі не було. Мова йде про норми з ключових, основних питань життя, права й обов'язки громадян;

5) є актами – документами, які закріплюють у письмовій формі норми права, які вводяться, або їх зміни;

6) володіють вищою юридичною силою в системі нормативно-правових актів;

7) приймаються з додержанням особливої законодавчої процедури, яка називається законодавчий процес;

8) приймаються в суворій відповідності з Конституцією та раніше прийнятими законами;

9) можуть бути скасовані лише законом і перевірені на відповідність Конституції лише Конституційним Судом України;

10) не потребують додаткового затвердження [18, с. 451].

При цьому з огляду на практичні аспекти, серед багатьох корупційних ризиків, що виникають у процесі застосування законодавства, дослідники особливо вказують на його нестабільність. О.Ю. Бусол у рамках аналізу сучасної антикорупційної стратегії вказувала на таку критичну ознаку, що переважна більшість законів, які приймаються Верховною Радою України, спрямовані на внесення змін і доповнень до чинних законів, а до окремих законів зміни та доповнення вносилися понад 100 разів [19, с. 15]. Такі підходи цілком притаманні й митному законодавству, де занадто часто, а подекуди й не повністю узгоджено між собою вносяться зміни до нормативно-правових актів, які регулюють порядок та процедури здійснення митного контролю та митного оформлення, визначають повноваження та послідовність дій посадовців при здійсненні контрольних операцій. Така нестабільність законодавства з питань здійснення митних формальностей негативно впливає як на роботу посадовців митниці, так і на поведінку осіб, які переміщують товари і транспортні засоби через кордон. Для впровадження нещодавно анонсованої «смарт»-митниці [20], насамперед, потрібна концепція формування прогнозованого, прозорого та стабільного митного законодавства, яке буде ґрунтуватися на міжнародних стандартах регулювання митної справи.

Висновки. Таким чином, саме законам як формі вираження правових норм належить провідна роль у регулюванні

митної діяльності. При цьому їх положення мають ґрунтуватися виключно на базових засадах, визначених Конституцією України, а подальший розвиток та модернізація митного законодавства відповідно до обраного нашою країною курсу на євроінтеграцію орієнтовані на адаптацію вітчизняних правових джерел до міжнародних стандартів.

Відтак митне законодавство не вичерпується виключно законами, окремого вивчення та систематизації потребують підзаконні нормативно-правові акти з питань діяльності митних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клян Ф.Г. Міжнародно-правове регулювання переміщення товарів через митний кордон: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2011. 197 с.

2. Ладлоу Г., Дженкінз Д., Морт Е. Реформування Державної митної служби: звіт місії відділу бюджетно-фінансових справ (ВБФС) / Міжнародний валютний фонд. 2006. 110 с.

3. Коломоєць О.В. Митна функція сучасної української держави: загальнотеоретичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 205 с.

4. Соціологія права: навч. посібник / О.М. Джужа, В.М. Вовк, В.С. Ковальский та інших; за заг. ред. О.М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 288 с.

5. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 36 с.

6. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 209 с.

7. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та інші; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

8. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. С. 558.

9. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 50. С. 540.

10. Митний кодекс спрощує життя підприємцям і громадянам / Західна інформаційна корпорація. URL: http://zik.ua/ua/news/2012/06/01/351605.

11. Русских Т.В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 176 с.

12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. С. 141.

13. Іванов О.В. Компетенція Верховної Ради України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право».* 2011. № 2. С. 32–37.

14. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України. Одеса : Юрид. літ., 2001. 256 с.

15. Приймаченко Д.В. Деякі питання розмежування повноважень суб'єктів формування та реалізації митної політики. *Митна справа.* 2005. № 4. С. 13–19.

16. Кунєв Ю.Д. Проблеми дослідження правових аспектів організації діяльності митної служби. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право».* 2011. № 1. С. 63–71.

17. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. URL: parlament.org.ua/Legislative_process_.pd.

18. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

19. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київів, 2015. 36 с.

20. ДФС: смарт митниця. URL: http://sfs.gov.ua/data/files/228529.pdf.

В статье исследована система правового регулирования деятельности отечественных таможенных органов и акцентировано внимание на особенностях нормативной базы в этой сфере. Благодаря анализу разноплановых источников украинского таможенного законодательства проведено характеристику элементов, выделено базовые принципы его модернизации и развития в современных условиях. Критически оценена нестабильность законодательства по вопросам осуществления таможенных формальностей, которая негативно влияет как на работу служащих таможни, так и на поведение лиц, перемещающих товары и транспортные средства через границу. Необходимым условием для внедрения недавно анонсированной «смарт»-таможни названа концепция формирования прогнозируемого, прозрачного и стабильного таможенного законодательства, которое будет основываться на международных стандартах регулирования таможенного дела.

Ключевые слова: таможенное законодательство, конституционные нормы, международные стандарты, таможенные органы, таможенное дело.

The article analyzes the system of legal regulation of the activities of domestic customs authorities and focuses on the peculiarities of the normative base in this area. It is emphasized that the normative legal basis of each country is formed under the influence of national traditions and persistent approaches, both to the formation of a system of state bodies, and to the creation of legal sources that regulate certain social relations. Due to the analysis of diverse sources of domestic customs legislation, the characteristics of the elements have been characterized and the basic principles of its modernization and development in the modern conditions have been identified. The instability of legislation on the implementation of customs formalities is critically assessed, which negatively affects both the work of customs officials and the behavior of persons moving goods and vehicles across the border. A prerequisite for the introduction of the recently announced “smart” customs officer is the concept of forming a predictable, transparent and stable customs legislation, which will be based on international standards for customs regulation.

Key words: customs legislation, constitutional norms, international standards, customs bodies, customs.