



УДК 342.951

ІНКОРПОРАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Калініченко А.І., здобувач
кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню процесу систематизації українського митного законодавства на сучасному етапі його розвитку шляхом інкорпорації.

Ключові слова: митне право, митне законодавство, систематизація законодавства, інкорпорація законодавства, інкорпорований збірник законодавства.

Статья посвящена исследованию процесса систематизации украинского таможенного законодательства на современном этапе его развития путем инкорпорации.

Ключевые слова: таможенное право, таможенное законодательство, систематизация законодательства, инкорпорация законодательства, инкорпорованный сборник законодательства.

Kalinichenko A.I. THE INCORPORATION OF UKRAINIAN CUSTOMS LEGISLATION

The article deals with the systematization of Ukrainian customs legislation at the present stage of its development by incorporation.

Key words: customs law, customs legislation, systematization of legislation, incorporation of legislation, incorporated digest of the legislation.

Постановка проблеми. Однією з актуальних проблем, які стоять сьогодні перед українською державою, є проблема ефективності та якості її законодавства як важливої характеристики державної діяльності. Основне призначення права – регулювання суспільних відносин, тому без нормативно-правової бази належної якості побудувати правову державу і громадянське суспільство, здійснити економічну, адміністративну, судову реформи, забезпечити належний соціальний захист людині уявляється неможливим. В свою чергу ефективність та якість сучасного митного законодавства України є одним із вирішальних факторів ефективної реалізації зовнішньоекономічної політики держави, захисту її національних інтересів на міжнародних ринках, захисту прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України. Саме тому дослідження митного законодавства України, перспектив його розвитку й впорядкування набувають особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання розвитку митного законодавства, його вдосконалення та систематизації постійно перебувають у центрі уваги вчених-фахівців у царині митного права, зокрема, цим аспектам досліджуваної проблематики присвятили праці Є. В. Додін, Ю. М. Дьомін, С. В. Кивалов, 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 та ін.

Проте, незважаючи на численні публікації, присвячені вдосконаленню митного законодавства України, процесу його інкорпорації

не було приділено достатньо уваги, не було надано відповідних пропозицій, саме тому, вважаємо за необхідне провести комплексне дослідження саме цієї форми систематизації митного законодавства.

Мета статті полягає у дослідженні процесу впорядкування українського митного законодавства на сучасному етапі його розвитку шляхом інкорпорації.

Виклад основного матеріалу. Нині українське митне законодавство включає численні нормативно-правові акти, зростаюча кількість яких ускладнює практику їх застосування при регулюванні конкретних суспільних відносин. Так, зазначає А. В. Омельченко, особливістю правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні є те, що поряд із Господарським і Митним кодексами України та Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», її суб'єкти повинні враховувати також положення цілого ряду інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, кількість яких складає понад 550 [1, с. 74]. Різноманіття нормативних актів, велика кількість юридичної інформації потребує визначеного порядку й організованості в системному розподілі правового матеріалу, зручності його використання на практиці. Зважаючи на негативні риси митного законодавства України (множинність, неоднорідність тощо) розглянемо діяльність із систематизації національного митного законодавства у формі інкорпорації.

Як вказано в Юридичній енциклопедії, для зручності користування нормативно-правові акти потребували об'єднання за певними критеріями, що й зумовило виник-

нення інкорпорації (від лат. *incorporatio* – включення до складу) – об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання, розташування їх у певному порядку без зміни змісту. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства [2, с. 690-691].

За визначенням О. Ф. Скакун, інкорпорація – це спосіб (форма) систематизації законодавства, який полягає у зовнішньому упорядкуванні (розташуванні в тому чи іншому порядку) вже наявних нормативних актів без зміни змісту норм права, які містяться в них [3, с. 258].

Метою інкорпорації є: (1) підтримання законодавства у чинному (контрольному) стані, (2) забезпечення його доступності, (3) забезпечення найширшого кола суб'єктів достовірною інформацією про закони й інші нормативні акти в їхній чинній редакції. В. О. Котюк підкреслює, що інкорпорація не має на меті створення нових актів, оскільки в процесі її здійснення впорядковуються лише вже видані офіційні документи. Іншими словами, нормативно-правові акти підлягають виключно редакційному або технічному опрацюванню [4, с. 56].

Як зазначають О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, особливість інкорпорації полягає в тому, що будь-які зміни у змісті актів, поміщених в збірники, звичайно не вносяться і зміст правового регулювання по суті лишається незмінним. Саме ця властивість інкорпорації – збереження незмінним змісту нормативного регулювання – відрізняє її від кодифікації та консолідації.

Разом з тим, звертають увагу вчені, форма викладу змісту нормативних актів інколи зазнає певних, досить суттєвих змін, оскільки інкорпорація не являє собою простого відтворення актів у їх первинній редакції. Звичайно у збірниках чинних нормативних актів тексти останніх друкуються з врахуванням наступних офіційних змін і доповнень. Крім того, у процесі інкорпорації з тексту актів, вміщених в збірник, вилучаються глави, статті (пункти), окремі абзаци й інші частини, визнані такими, що втратили силу. У такий збірник вносяться всі наступні зміни і доповнення з фіксуванням офіційних реквізитів тих актів, якими внесені відповідні корективи. Із тексту нормативних актів виключаються також різного роду оперативні доручення й інші ненормативні приписи, тимчасові норми, строк дії яких закінчився, відомості про осіб, що підписали відповідний акт [5, с. 405-406].

На підставі зазначеного, можемо зробити висновок, що проведення систематизації у формі інкорпорації є цілком обґрунтованим у зв'язку з необхідністю забезпечення заінтересованих осіб текстами законів та інших

нормативних актів в їхній чинній редакції, тобто з усіма офіційними змінами.

Результатом інкорпорації є інкорпоровані збірники, де нормативно-правові акти розташовуються у хронологічному або алфавітному порядку, за предметною ознакою, з урахуванням юридичної чинності об'єднаних актів тощо [6, с. 259]. Такі збірники допомагають зорієнтуватися щодо кількості нормативно-правових актів, які регулюють визначену сферу суспільних відносин, полегшують їх пошук.

Інкорпорації завжди належала особлива увага, оскільки, по-перше, це завжди був дуже корисний комерційний проект, по-друге, її здійснення не обумовлювало необхідності навіть поверхових наукових досліджень, бо інкорпорація, як форма систематизації являє собою об'єднання нормативно-правових актів у збірник без зміни їх змісту [7, с. 139].

Постає питання про доцільність проведення інкорпорації митного законодавства, адже наразі різними електронними інформаційними базами законодавства проводиться інкорпорація за суб'єктом та хронологічним критерієм. Проте, потрібно зважити на такі аспекти: а) чи закріплено за подібною інкорпорацією офіційний характер; б) чи включено під час такої інкорпорації всі нормативно-правові акти, що регулюють цю галузь; в) чи визначено спеціальний предмет інкорпорації (митне законодавство). На усі зазначені питання відповідь – негативна, а це зумовлює необхідність проведення інкорпорації митного законодавства [8, с. 71].

Вищезазначене, на нашу думку, обґрунтовує доцільність використання цієї форми систематизації для підтримання митного законодавства в контрольному стані, забезпечення доступності і зручності його застосування, доведення до якомога ширшого кола адресатів достовірної інформації про чинні загальнообов'язкові правила митної поведінки.

Визначимо види інкорпорації та відповідні результати відносно митного законодавства України. Класифікацію інкорпорації на окремі види можна проводити за різними підставами:

1. За юридичною силою інкорпорованих збірників: 1) офіційна, 2) неофіційна, 3) офіційно-неофіційна (напівофіційна) інкорпорація.

Офіційна інкорпорація здійснюється від імені та за дорученням або з санкції правотворчого органу (органів), який стверджує або іншим способом офіційно схвалює підготовлений збірник (зібрання). Такий збірник (зібрання) носить офіційний характер, тобто, прирівнюється до офіційних джерел, і на його матеріали можна посилалися в процесі правотворчої і правозастосовчої діяль-



ності. Видання офіційних збірників (зібрань) зазвичай супроводжується великою підготовчою роботою: виявляються і визнаються такими, що втратили силу застарілі норми, вносяться необхідні зміни.

Аналіз наявних джерел опублікування митних законодавчих актів свідчить про відсутність сьогодні прикладів проведення офіційної інкорпорації митного законодавства.

Неофіційна інкорпорація здійснюється відомствами, організаціями, державними або приватними видавництвами, науковими установами чи науковцями, фірмами, окремими особами, тобто, тими суб'єктами, які не мають спеціальних повноважень, наданих правотворчим органом, і здійснюють цю діяльність за власною ініціативою (збірники з окремих галузей законодавства, довідники для юристів, бухгалтерів, підприємців, тощо). Неофіційні збірники законодавства не є джерелом права, на них не можна посилаючися у процесі правотворчості і застосування права. Більшість інкорпорованих збірників, що нині видається в нашій країні є результатом неофіційної інкорпорації.

Прикладом неофіційної інкорпорації національного митного законодавства можна назвати такі збірники: «Таможенное законодательство Украины» [9], «Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування» [10]. І хоча на опубліковані збірники й не можна посилаючися як на джерела митно-правових норм, їх опрацювання має важливе значення для оволодіння системними знаннями щодо змісту чинного митно-правового регламентування як учасниками процесу митно-правової підготовки (студентами і слухачами відповідних юридичних навчальних закладів), так і особами, які безпосередньо включені у сферу митного правозастосування як посадовці митних чи інших уповноважених державних органів або представники суб'єктів ЗЕД [11, с. 103].

Заслугує на увагу думка О. М. Чашина, який пропонує виділити в якості підвиду неофіційної інкорпорації доктринальну (наукову), тобто таку форму систематизації, яка проводиться в наукових і навчальних цілях. Звертається увага на те, що, як правило, в рамках будь-якої галузі юридичного знання як на рівні загальної теорії права, так і на рівні окремих галузевих дисциплін, відповідна законодавча база вибудовується в окрему систему. Надалі на підставі цієї системи здійснюється правотворчий і навчальний процеси. І хоча в роботах з загальної теорії права такий вид систематизації окремо не виділяється, фактично він застосовується при підготовці підручників, навчальних посібників і курсів лекцій з юридичних дисциплін різних галузей права [12, с. 29-30].

Як приклад такого виду систематизації у царині митного права можна навести навчальний посібник «Митне право України» [13], підручник «Таможенное право» [14].

Кожен суб'єкт, який проводить неофіційну інкорпорацію, обирає на власний розсуд критерій, за яким здійснювати впорядкування: у хронологічному порядку чи залежно від суб'єкта, який видає нормативно-правові акти. Такі неофіційні інкорпорації є підґрунтям для проведення офіційних інкорпорацій, консолідацій чи навіть кодифікацій.

Інкорпорація митного законодавства, яка проводилася вченими-правниками, не охоплює всього масиву нормативно-правових актів, тобто є частковою, нормативно-правові акти під час її проведення розміщуються переважно на основі хронологічного підходу до інкорпорації.

Офіційна (напівофіційна) інкорпорація – це видання зібрань і збірників законодавства за дорученням правотворчого органу (органів) спеціально уповноваженими на те органами (наприклад, Міністерством юстиції), причому правотворчий орган офіційно не затверджує і не схвалює такі збірники (зібрання) і тому тексти вміщених у ньому актів не набувають офіційного характеру [15, с. 355]. Відносно митно-правових актів офіційної інкорпорації не проводилося.

Визначення виду інкорпорації митного законодавства важливо тим, що при її проведенні стає зрозумілим, який уповноважений суб'єкт її проводить, а отже, несе відповідальність за наслідки її проведення [8, с. 78].

2. За критеріями об'єднання нормативного матеріалу виокремлюють наступні види інкорпорації: 1) предметна – упорядкування здійснюється за предметом правового регулювання (за галузевою чи інституційною належністю); 2) хронологічна – заснована на розташуванні нормативного матеріалу залежно від дати його прийняття; 3) суб'єктна – залежно від органу, яким видано нормативно-правові акти; 4) за алфавітним порядком.

Спеціальною ознакою інкорпорації митного законодавства є те, що вона представляє собою систематичну інкорпорацію, тобто здійснюється за предметною ознакою (проведення інкорпорації нормативно-правових актів, норми яких регламентують митну діяльність).

З урахуванням процесу постійного оновлення національного митного законодавства, вважаємо недоцільним видання збірників митного законодавства (в його широкому розумінні) в паперовому вигляді, оскільки вони застарівають фактично ще на момент виходу із друку. Крім цього, ціна таких інкорпорованих збірників часто робить їх недоступними не лише для пересічного

громадянина, а й суб'єктів правозастосування. Прийнятною альтернативною у цьому випадку є проведення інкорпорації митного законодавства в електронному вигляді із постійним підтриманням в актуальному стані. Така інкорпорація може бути як офіційною, наприклад, проведена Міністерством юстиції України, офіційною, так і неофіційною.

При цьому більш ефективним є проведення саме систематичної предметної інкорпорації, оскільки в юридичній науці наголошується, що «хронологічні зібрання не зовсім зручні для використання, не мають ефективного впливу на законодавство, часто є громіздкими за своїми результатами» [16, с. 152].

Доречним, вважаємо, згадати про видання у 2000 р. нормативно-довідкової бази на оптичному (лазерному) носії «Митний бюлетень» (Системи НАУ). Цей бюлетень є прикладом неофіційної інкорпорації та містив 11 розділів.

З урахуванням цього позитивного прикладу і змісту бюлетеня, а також структури національного митного законодавства пропонуємо провести інкорпорацію митного законодавства в електронному вигляді із постійним підтриманням в актуальному стані з розподілом матеріалу за наступними розділами:

I. Нормативно-правові акти України: Конституція України; кодекси України; закони України (загальні та спеціальні); декрети КМУ, виданих в порядку реалізації делегованих законодавчих повноважень, які мають силу закону; укази Президента; постанови уряду України; постанови Правління НБУ; накази Мінфіну України; накази Державної митної служби України; накази Міндоходів України; накази Державної фіскальної служби України; накази інших центральних органів виконавчої влади (Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної служби експортного контролю та ін.), в тому числі видані спільно з Мінфіном України. Тобто необхідно акумулювати усі нормативні акти, які відносяться до структури митного законодавства України на сучасному етапі його розвитку.

II. Міжнародне митне право: міжнародні конвенції та двосторонні угоди України про співробітництво та взаємну допомогу в митній галузі.

III. Інститути митного права – в цьому розділі пропонується провести інкорпорацію митного законодавства за предметом правового регулювання (за належністю до певного інституту митного права), що допоможе зорієнтуватися при пошуку відповідного акта/норми.

На нашу думку, слід виокремити наступні підрозділи: 1) організація митної справи; 2) митний контроль; 3) митні режими; 4) митне оформлення; 5) митні формальності при переміщенні товарів через митний кордон України різними видами транспорту; 6) митні платежі; 7) порядок пропуску через кордон окремих видів товарів; 8) порядок ввозу (вивозу) та пересилання товарів фізичними особами; 9) заборона на ввезення (вивезення) окремих товарів; 10) міжнародні поштові відправлення; 11) порушення митних правил та відповідальність за них; 12) класифікація товарів згідно УКТ ЗЕД; 13) митна статистика; 14) особливості пропуску та оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України представництвами іноземних держав, міжнародними організаціями та офіційними особами; 15) міжнародне митне співробітництво; 16) вільна митна зона; 17) індикативні ціни; 18) фінансові гарантії; 19) митні правила інших держав.

IV. Митні довідники. Цей розділ особливо має стати у нагоді в процесі діяльності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Пропонуємо включити до нього наступну довідкову інформацію: структуру митних органів України; курси валют НБУ; індекси інфляції; ставки ввізного (імпортного) мита; УКТ ЗЕД; перелік банків, яким надано ліцензії на здійснення валютних операцій; ІНКОТЕРМС; коди країн; перелік офшорних зон та ін.

V. Словник законодавчих термінів. Пропонуємо розмістити у цьому розділі нормативні визначення термінів з посиланнями на відповідні документи.

VI. Аналіз судової практики. Взагалі судові рішення не відносяться до митного законодавства. Проте ці рішення є необхідними для з'ясування змісту митного законодавства, правильного застосування та врахування у процесі його вдосконалення. Саме тому, не включаючи судові рішення в структуру митного законодавства, все ж вважаємо, що додавання судової практики з митних питань до інкорпорованого збірника буде мати позитивний вплив на правозастосовчу діяльність та зміцнення законності у сфері митного регулювання.

VII. Типові документи, форми, бланки. До цього розділу пропонується внести зразки бланків, форми вантажної митної декларації, заяв та заявок, звітів, договорів, інструкцій, ліцензій, методик, протоколів, порядків та інших документів, які використовуються у митній справі, з посиланнями на офіційні документи, якими їх було затверджено.

VIII. Корисні Інтернет-ресурси: сайти державних органів України; сайт митних органів зарубіжних країн; митне законодавство зарубіжних країн.



Такий збірник буде мати ієрархічну структуру, а електронна форма дозволить систематизувати документи одночасно за кількома критеріями: за юридичною силою, предметом правового регулювання, хронологією прийняття/опублікування/набрання чинності, за суб'єктом, який видав правовий акт, за алфавітним порядком.

До того ж сучасні технології дозволяють зробити такий інкорпорований збірник як оффлайнову правову систему. Це в свою чергу забезпечить користувачам: (а) постійний (незалежно від Інтернет-покриття) доступ; (б) автоматичне щоденне оновлення бази даних (при підключенні/попаданні в зону Інтернет-покриття); (в) конфіденційність роботи (тематики пошукових запитів, добірки судових рішень); (г) надійні високошвидкісні пошуки, різноманіття функціональних можливостей, як аналітичного інструменту.

Провівши таку інкорпорацію, вбачається, як результат можна отримати повноцінний збірник не лише митного законодавства, а й необхідної супутньої інформації та документів, які стануть у нагоді працівникам митниць, суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, працівникам державних та місцевих органів влади, студентам та викладачам курсу «Митне право» та всім, хто цікавиться питаннями митного права.

На основі проведеної інкорпорації суттєву роль для підвищення ефективності законодавчого регулювання митної справи відіграли б висновки вчених-юристів щодо наявних колізій і прогалин правового регулювання та шляхів їх усунення та подолання.

У зв'язку з тим, що одним із напрямків розвитку українського митного законодавства є його адаптація до світових стандартів, основні з яких містяться у міжнародних митних конвенціях, пропонуємо окремо провести офіційну інкорпорацію цих актів (їх офіційного перекладу) для ознайомлення і впровадження якомога ширшим колом суб'єктів-учасників митно-правових відносин та іншими зацікавленими особами. Оскільки до змісту міжнародних митних конвенцій вкрай рідко вносяться зміни, таку інкорпорацію, вважаємо, допустимо проводити і в паперовому, і в електронному вигляді.

Висновки. Інкорпорація митного законодавства – це самостійна форма систематизації нормативно-правових актів, норми яких регулюють митну діяльність, що здійснюється компетентними державними органами, їх посадовими особами та іншими суб'єктами шляхом зовнішнього опрацювання та об'єднання нормативного матеріалу в збірники, в певному порядку без зміни їх змісту, метою якої є забезпечення зручності пошуку та доступності нормативного матеріалу.

Інкорпорацію митного законодавства (в його широкому розумінні) варто здійснювати в електронному вигляді із постійним підтриманням в актуальному стані, а інкорпорацію міжнародних митних конвенцій (їх офіційного перекладу), які є складовою національного законодавства, – і в паперовому, і в електронному вигляді.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Омельченко А. В. Теоретичні питання митної політики та митного права / А. В. Омельченко // Митна справа. – 2012. – № 4. – С. 72-77.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д-Й. – 744 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
4. Котюк В. О. Основи держави і права: навч. посіб. / В. О. Котюк. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К.: Атіка, 2001. – 432 с.
5. Теорія держави і права: акад. курс / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Систематизація хозяйственного законодательства: [кол. монографія] / Под ред. С. Н. Братуся. – М.: Юрид. литература, 1971. – 262 с.
7. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: [учебник] / Под. ред. Ю. Н. Оборотова. – О.: Фенікс, 2011. – 436 с.
8. Селезньова О. М. Систематизація банківського законодавства як шлях удосконалення фінансово-правового регулювання банківської діяльності в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Селезньова. – Ірпінь, 2009. – 220 с.
9. Таможенное законодательство Украины: сб. норм. актов с изм. и доп. по сост. на 20.04.2004 г. / Состав.: Ю. П. Битяк, М. Г. Шульга, В. К. Игонин. – Харьков: Одиссей, 2004. – 800 с.
10. Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування: зб. документів / Упоряд. П. В. Пашко, В. П. Науменко. – К.: Знання, 2004. – 1173 с. – (Серія «Митна справа в Україні»).
11. Ігонін В. К. Джерела митного права України: [монографія] / В. К. Ігонін. – Одеса: Астропринт, 2014. – 172 с.
12. Чашин А. Н. Теория юридической систематизации / А. Н. Чашин. – М.: Дело и Сервис, 2010. – 208 с.
13. Митне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. проф. В. В. Ченцова. – К., 2007. – 283 с.
14. Таможенное право: [учебник] / Д. В. Чермянинов; отв. ред. Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во Юрайт, 2011. – 388 с.
15. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Изд-во Норма, 2004. – 832 с.
16. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення: [монографія]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 220 с.