

11. Музиченко П.П. Нове бачення проблеми джерел права / П. Музиченко// Юридический вестник. – 1998. – № 3. – С. 108-114.
12. Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції. 12.00.10 / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. – Х., 2005 – 200 с.
13. Організація судової влади в Україні / За наук. ред. А.О.Селіванова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 112 с. : іл., табл., словник. – с. : 82-110.
14. Самсін І.Л. Кваліфікаційні комісії суддів: курс на реформування / І.Л. Самсін // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 9 – С. 7.
15. Халюк С.О. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції : автореф. дис. канд. юрид. наук // Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 20 с.

ЧОРНА О. В.,

здобувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.951:351.713 (4+477)

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ МИТНОЇ СПРАВИ У ПРОЦЕСІ ГАРМОНІЗАЦІЇ ДО МІЖНАРОДНИХ ВИМОГ ТА СТАНДАРТІВ

Статтю присвячено виробленню основних напрямів удосконалення та підвищення ефективності законодавства України з питань митної справи з урахуванням процесу його гармонізації до міжнародних вимог та стандартів.

Ключові слова: митна сфера, митна справа, митне законодавство, міжнародні вимоги та стандарти.

Статья посвящена исследованию выработки основных направлений усовершенствования и повышения эффективности законодательства Украины по вопросам таможенной сферы с учетом процесса его гармонизации с международными требованиями и стандартами.

Ключевые слова: таможенная сфера, таможенное дело, таможенное законодательство, международные требования и стандарты.

The article is devoted research making of basic directions of improvement and increase of efficiency of legislation of Ukraine on questions of custom sphere taking into account the process of his harmonization to the international requirements and standards.

Key words: custom sphere, custom affair, customs legislation, international requirements and standards.

Вступ. Сучасні економічні перетворення, що відбуваються у всьому світі, процеси глобалізації, інтеграції, активізації міжнародних господарських зв'язків не залишають шансів українській державі шукати і встановлювати свої власні, національні правила митного регулювання. Їх уніфікація із загальноприйнятими міжнародними нормами і стандартами стає неминучою. Тенденція уніфікації і гармонізації національного митного законодавства, що



чітко позначилася сьогодні, призводить до істотних змін концепції митного регулювання у цілому.

Законодавча база України з питань митної справи сформована з нормативно-правових актів міжнародного митного законодавства та вітчизняного законодавства з питань митної справи. Основоволожні документи даної законодавчої бази України з питань митної справи прийняті та набули чинності – це Митний кодекс України.

Як відзначається у юридичній літературі «підсумком законотворчості, його продуктом, виступає результат – закон. Але цей підсумок – лише проміжний, первинний результат, за яким настає дія самого закону, що полягає у практичному регулюванні відповідних суспільних стосунків. Вивчення дії закону дозволяє визначити його ефективність, доцільність, наукову обґрунтованість і так далі, що впливає в порядку зворотного зв'язку на законотворчий процес, дозволяє уточнити, відкоригувати, доповнити існуюче законодавство, підвищити його рівень, збагатити його практичним опитом» [2, с. 54].

Слід зазначити, що різні аспекти нормативно-правового забезпечення митної сфери досліджувало багато відомих учених, серед яких слід виділити праці В. Г. Буткевича, М. М. Богуславського, М. М. Вельямінова, А. С. Гавердовського, О. М. Ганжина, А. М. Горовцева, В. Г. Деркача, Є. В. Додіна, Ю. М. Дьоміна, Ф. Л. Жоріна, М. М. Каленського, П. Е. Казанського, С. В. Ківалова, Б. А. Кормича, Д. Б. Льовіна, Р. А. Мюллерсона, А. В. Мазура, В. Я. Настюка, А. П. Павлова, П. В. Пашка, Д. В. Приймаченка, В. Я. Суворової, С. С. Терещенка, С. А. Трофімова та ін.

У роботах зазначених авторів узагальнюється широке коло теоретичних та практичних питань щодо регулювання митної системи. Але значна частина проблемних питань щодо застосування міжнародних вимог та стандартів у законодавстві України з питань митної справи залишається й досі недослідженою.

Постановка завдання. Мета даної статті полягає у виробленні шляхів підвищення ефективності та удосконалення чинного законодавства України з питань митної справи у процесі гармонізації його до міжнародних вимог та стандартів.

Результати дослідження. Законодавство з питань митної справи набуває наднаціонального характеру. За останні роки митне (як, наприклад, і валютне) законодавство більшості держав стає «інтернаціоналізованим».

Практика митного регулювання у багатьох зарубіжних країнах демонструє послідовну відмову від «суверенної законотворчості» у сфері митної справи. Національне митне законодавство прямує за тенденціями, що формуються у сучасному митному просторі, і принципами міжнародного митного права. Більшість держав світу усвідомили, що розвиток взаємної торгівлі – благо для усіх, а єдині міжнародні стандарти митного регулювання – це необхідність [1, с. 29-36].

Митні кодекси більшості зарубіжних країн побудовані на загальній правовій основі – положеннях Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція 1973 року), рамкових стандартах Всесвітньої митної організації, низці багатобічних міжнародних угод. Як наслідок, митна справа у таких державах має схожу організаційно-правову базу, хоча й існують свої особливості, обумовлені певними (але не з принципових питань) відмінностями національних законодавств.

Подальші нормотворчі зусилля мають бути спрямовані на усунення недоліків правотворчої техніки, коректування понятійного апарату, вирішення внутрішніх протиріч, усунення міжгалузевих колізій, а також на розвиток окремих митно-правових інститутів.

Головними особливостями роботи щодо удосконалення законодавства з питань митної справи є:

- необхідність урахування міжнародних вимог і стандартів у митній сфері;
- залежність митного регулювання в Україні від митного регулювання інших держав.

За таких умов уявляється доцільним при удосконаленні законодавства з питань митної справи, перш за все, зв'язати нормотворчі задуми із стандартами Загального додатку до Київської конвенції і тільки потім визначати їх місце у митно-правових нормах та інститутах митного законодавства



України.

Діяльність щодо вироблення шляхів ефективності митного регулювання в Україні повинна включати проведення на постійній основі та у системному порядку робіт щодо:

- збору і аналізу відомостей про практику застосування митними органами і зацікавленими особами на території України міжнародного митного законодавства і законодавства держав, що мають спільні з Україною митні кордони;
- збору і аналізу відомостей про розгляд і вирішення судами справ, пов'язаних з митними правовідносинами;
- вивченню практики застосування міжнародного митного законодавства у державах-членах Всесвітньої митної організації;
- збору і аналізу відомостей про вчинені злочини і адміністративні правопорушення у сфері митних правовідносин, як на території України, так і у державах, що мають спільний митний кордон з Україною;
- збору і вивченню інформації про митне регулювання за кордоном, на територіях країн, що є учасницями будь-якого митного і (або) економічного союзу.

Збір і аналіз відомостей про практику застосування митними органами і зацікавленими особами на території України міжнародного митного законодавства і законодавства держав, що мають спільні з Україною митні кордони, дозволить виявляти прогалини і суперечності в митному регулюванні України.

Виявлені проблеми правозастосування мають бути піддані відповідній оцінці, зокрема на предмет визначення ступеня їх проблематичності для органів доходів і зборів і (або) інших учасників митних правовідносин, а також шляхом порівняння з даними про практику, що складається у сусідніх державах.

Це допоможе намітити найбільш раціональні шляхи вирішення виявлених нормотворчих недоробок.

Збір і аналіз відомостей про розгляд і вирішення судами справ, пов'язаних з митними правовідносинами, демонструє різні конфліктні ситуації, серед яких зустрічаються й факти, що вказують на недоліки у митному регулюванні (прогалини, суперечності, двозначність і абстрактність нормативно-правових норм).

Розглядаючи конкретну справу або скаргу на прийняте судом рішення або скаргу на рішення, дію (бездіяльність) органу доходів і зборів (його посадової особи), суд також звертається до митно-правових норм, даючи юридичну оцінку діям сторін. З часом можна чекати появи документів вищих судових інстанцій, узагальнюючих практику розгляду судами справ, пов'язаних з митними правовідносинами. Досить часто зустрічаються приклади розбіжності судової практики та діяльності органів доходів і зборів при зверненні до однакових митно-правових норм та інститутів, наприклад, у випадку з обов'язком сплати митного збору за митне оформлення товарів при подачі тимчасової митної декларації і подальшій подачі органу доходів і зборів повної митної декларації.

Слід вказати, що збір і аналіз відомостей про вчинені злочини і адміністративні правопорушення у сфері митних правовідносин, як на території України, так і у державах, що мають спільний митний кордон з Україною, дозволить:

- виявити протизаконні схеми переміщення товарів через митні кордони України, зловживання митними пільгами;
- оцінити ефективність контрольної і правоохоронної діяльності органів доходів і зборів України та митних органів держав, що мають спільний митний кордон з Україною;
- прогнозувати рух в українську державу окремих товарів, незаконно ввезених на митну її територію або обмежених в обігу на цій території.

Стосовно аспектів нормотворчої діяльності у митній сфері можна припускати появу додаткових підстав для внесення змін до актів митного законодавства, наприклад, у частині що стосується заборон на розміщення окремих видів товарів під деякі митні режими (наприклад, сировинні товари, можливість ідентифікації яких у продуктах переробки достатньо ускладнена, що може дати привід



для вивозу сировини, звільненої від сплати вивізних митних зборів та її заміни іншим матеріалом при виготовленні продуктів переробки тощо).

Таким чином, своєчасний аналіз причин та умов, що сприяли здійсненню правопорушень, дозволить підготувати необхідні зміни щодо відповідальності за правопорушення у митній сфері.

Наступним напрямом діяльності щодо вироблення шляхів ефективності митного регулювання в Україні, як зазначалось вище, є збір і вивчення інформації про митне регулювання за кордоном, на територіях країн, що є учасницями будь-якого митного і (або) економічного союзу. Дана діяльність повинна бути спрямована на:

- вивчення досвіду формування і розвитку наднаціонального митного законодавства;
- виявлення помилок, що повторюються (типових) у правовому регулюванні митних правовідносин, вживання заходів, що виключають їх здійснення;
- подальше вдосконалення (розвиток) митного регулювання.

Підводячи підсумок наведеному вище, можна зробити наступні висновки.

Головною метою нормотворчого процесу щодо удосконалення законодавства з питань митної справи є підготовлений відповідно до встановлених термінів нормативно-правовий акт. «Якість» такого акту буде перевірено у процесі практичного використання (регулювання, прийнятим нормативно-правовим актом митних правовідносин) [2, с. 34-58].

Результати такого правозастосування вкажуть на подальші нормотворчі зусилля, спрямовані на усунення невідповідностей міжнародним вимогам і стандартам у митній сфері, корегування понятійного апарату, вирішення внутрішніх протиріч і міжгалузевих колізій, а також на удосконалення правотворчої техніки і розвиток окремих митно-правових інститутів.

Необхідним є ухвалення нових нормативно-правових актів, що вносять необхідні зміни до законодавства України з питань митної справи у процесі його гармонізації до міжнародних вимог і стандартів.

На етапах розробки вказаних документів потрібно прикласти максимум зусиль, щоб теоретично проекти правових актів виглядали бездоганними.

До основних чинників, що впливають на підготовку належного нормативно-правового акту з питань регулювання митної справи, можна віднести [1, с. 29-36]:

- продуманий підхід до формування колективу розробників документу;
- наявність інформаційної бази, що стосується предмету (предметів) правового регулювання;
- розумні терміни підготовки документу.

При формуванні колективу розробників документу слід звертати увагу як на рівень професійної підготовки з конкретних питань, так і на досвід нормотворчої роботи. Наприклад, фахівцеві у сфері митних технологій незвично формулювати правові конструкції і, навпаки, кваліфікованому юристові складно встановлювати правила, не маючи уявлення про тонкощі описуваного процесу.

Важливо також враховувати відомчу зацікавленість представників відповідних структур. Наприклад, простіше, коли компетенція підготовки документу закріплена за одним органом. У цьому випадку вдається уникнути конфлікту інтересів на стадії підготовки документу. Проте необхідність подальших узгоджень може істотно загальмувати його ухвалення. Саме тому пропонується відразу сформувати робочі групи фахівцями різних міністерств, служб (у випадках, коли предмет правового регулювання стосується їх професійних інтересів), щоб ще на етапі роботи над нормативно-правовим актом вирішувалися усі виникаючі протиріччя.

Достатня інформованість про предмет правового регулювання у митній сфері має на увазі наявність відомостей:

- про історію становлення і подальшого розвитку відповідного митного правового інституту в Україні (якщо, звичайно, мова не йде про правові новели);
- про зарубіжний досвід регулювання схожих митних правовідносин;
- про застосування однойменних правових конструкцій у міжнародній практиці регулювання митних правовідносин;
- про пропозиції або ухвалені рішення щодо окремих положень проекту нормативно-правового



акту, що розробляється (наприклад, у результаті досягнутих компромісів представників органів виконавчої влади з найбільш важливих (принципових) питань правового регулювання митної сфери).

Форми реалізації нормотворчих задумів можуть бути різними, у залежності від масштабів і особливостей виявлених проблем у процесі гармонізації законодавства України з питань митної справи до міжнародних вимог і стандартів.

Висновки. На запропонованих вище прикладах продемонстровані варіанти вирішення окремих недоліків у законодавстві України з питань митної справи. Особливого уточнення вимагає процес гармонізації Митного кодексу України як акту прямої дії до міжнародних вимог і стандартів.

Удосконалюючи законодавство України з питань митної справи та Митного кодексу України як акт прямої дії, законодавець ставить перед собою складне завдання. Передбачити усі ситуації, які можуть виникнути у майбутньому в митній практиці, – нереально. Очевидно, що багато питань регулюватимуться *ad hoc* [1, с. 29–36], у міру появи проблеми.

У цьому випадку неминуче ухвалення актів підзаконного характеру з метою реалізації положень Митного кодексу України [3]. Митна практика вимагає, як правило, оперативного реагування на зміни ситуації у світовій економіці і на зовнішніх ринках. Внесення відповідних змін та доповнень до законодавства з питань митної справи, а також його гармонізації до міжнародних вимог і стандартів – довгий процес, що жорстко регламентується законодавчою процедурою. Швидко заповнити правовий вакуум, прийняти нову норму або скоректувати стару можна тільки шляхом ухвалення підзаконних актів – нормативно-правових актів, що приймаються Головою держави, Кабінетом Міністрів, Міністерством доходів і зборів України. Таким чином, законодавство України з питань митної справи обростатиме підзаконними актами.

Слід наголосити на справедливому бажанні законодавців обмежити відомчу нормотворчість у митній сфері. Це призводить до того, що ідея про можливість урегулювати усіх питань у митній сфері на законодавчому рівні виявляється вельми актуальною. Наприклад, «підганяючи» текст Митного кодексу під ідею акту прямої дії, регулюючого безпосередньо, без ухвалення відомчих актів, усього масиву різноманітних і багатопланових митних правовідносин, розробники нерідко заповнюють законодавчий простір численними деталями технічного характеру, які зовсім не повинні регулюватися на законодавчому рівні і ставати предметом регулювання Митного кодексу України (наприклад, реквізити окремих митних, контрольних документів, запитів на ухвалення попереднього рішення, особливості ведення митної статистики, інформаційного забезпечення діяльності органів доходів і зборів тощо [3]).

Ухвалення Митного кодексу України як акту прямої дії не може виключати можливості ухвалення найвищими органами виконавчої влади нормативно-правових актів, регулюючих митні правовідносини. Проте включення таких підзаконних актів до системи митного законодавства може призвести до серйозних правових деформацій.

Наприкінці доцільно відзначити, що нові тенденції розвитку зовнішньоторговельного регулювання та міжнародного митного законодавства активно вивчаються і аналізуються ученими і практиками як на національному рівні, так і на рівні інтеграційних утворень. Використання результатів таких досліджень неминуче приведе до максимально можливої гармонізації національних митних систем, а самі національні митні кодекси адоптуватимуть до сприйняття іноземного учасника зовнішньоторговельної діяльності і стануть максимально зрозумілі вітчизняним підприємцям.

Список використаних джерел:

1. Козырин А.Н. Международные договоры и национальное законодательство в правовом механизме Таможенного союза ЕврАзЭС [Текст] / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2013. – № 2. – С. 29–36.
2. Керимов Д.А. Законодательная техника [Текст] : научно-методическое и учебное пособие / Д.А. Керимов. – М. : Изд-во Норма (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). – 2000. – 125 с.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Текст] // Відом. Верхов. Ради України, 2012. – № 44–45; № 46–47; № 48. – С. 1858. – Ст. 552.

