

МАЗУР А. В.

**КОДИФІКАЦІЯ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В АСПЕКТІ
ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ТРАДИЦІЇ**

Стаття присвячена проблемам кодифікації митного законодавства в аспекті зародження концептуальних засад митного регулювання, зокрема, правової традиції, яка покликана сприяти удосконаленню й поступовому розвитку правової системи держави.

Ключові слова: *правова традиція, кодифікація, Митний кодекс України, концепція закону, законодавство з питань митної справа.*

Статья посвящена проблемам кодификации таможенного законодательства в аспекте становления концептуальных основ таможенного регулирования, в частности, правовой традиции, которая призвана способствовать усовершенствованию и поступательному развитию правовой системы государства.

Ключевые слова: *правовая традиция, кодификация, Таможенный кодекс Украины, концепция закона, законодательство по вопросам таможенного дела.*

The article deals with the problems of codification of the customs legislation in the aspect of the formation of conceptual frameworks of the customs regulation, in particular, it deals with the legal tradition aimed to promote the progressive development and improvement of the state legal system.

Keywords: *legal tradition, codification, Customs Code of Ukraine, conception of the law, customs legislation.*

Постановка проблеми. Процес кодифікації національного митного законодавства має як позитивні риси, так і негативні. Безумовним досягненням є те, що з урахуванням урізноманітнення митної діяльності поступово розширюється предмет регулювання основного кодифікованого акту в галузі митної справи й уточнюється зміст його норм відповідно до міжнародно-правових стандартів. Водночас, сам процес систематизації митного законодавства зазнає впливу чинників суб'єктивного характеру, а окремі його приписи хибують на порушення правил нормотворчої техніки.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематиці удосконалення митного законодавства присвячено наукові праці Є. В. Додіна, В. В. Прокопенка, І. О. Федотової та інших. У їх числі варто виокремити дослідження М. Г. Шульги під назвою «Закони України в системі джерел митного права» [1], в якому закон означено як основну форму вираження

митного права, наголошено на надмірній кількості у МК України 2002 р. відсильних норм й прямих приписів на прийняття підзаконних актів різного рівня. Водночас, правники не аналізують процес кодифікації митного законодавства з точки зору важливості організації його та проведення у контексті формування правової традиції, а також з урахуванням правових принципів. Останні не випадково іменують так званим правовим «камертоном», орієнтація на який дозволяє законодавцю формулювати галузеві правові норми, вони покликані глибше з'ясувати смисл конкретних законодавчих приписів й визначають тенденцію його розвитку.

Мета та завдання дослідження. Стаття присвячена проблемам кодифікації митного законодавства в аспекті формування концептуальних засад митного регулювання й має за мету розвинути обшири досліджень питань систематизації митно-правових норм за рахунок наголошення в галузевих юридичних дослідженнях на термінові «правова традиція», що, на думку автора, покликана сприяти удосконаленню й поступовому розвитку нормативно-правової основи митних відносин. Відтак, досягненню даної мети слугувало вирішення відповідного завдання: аналіз кодифікації митного законодавства крізь призму сформульованих ученими-юристами критеріїв та вимог, у тому числі щодо розробки концепції основного митного закону, відповідності його приписів правилам нормотворення.

Основний матеріал. Кодифікація – це впорядкування нормативного масиву шляхом докорінної переробки змісту наявних у певній сфері правового регулювання нормативних актів і створення на їхній основі єдиного юридично й логічно цільного нормативного акту [2, с. 342].

Кодифікація істотно відрізняється від інших видів систематизації. На думку Т. В. Кашаніної кодифікації притаманні певні ознаки й з-поміж них такі [2, с. 343]: кодекс – це фундаментальний нормативний акт, за допомогою якого систематизуються правові галузеві відносини й при цьому він закріплює основи правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин, а тому не заперечує існування інших видів нормативних актів, більш того – припускає їх необхідність; кодифікація здійснюється періодично в залежності від накопиченого нормативного матеріалу та об'єктивної необхідності його всебічної переробки; усі правові приписи, заплановані для включення в кодекс, потрібно пов'язати і розташувати за заздалегідь розробленою логічною схемою.

Варто погодитися, крім того, що кодекс не завжди регулює всі тонкощі суспільних відносин. І якщо з цієї причини доводиться видавати закон більш детальний і спеціалізований, немає ніяких підстав надавати преференції кодифікованому акту. Попри це кодекси в системі законів посідають чільне місце. Саме таку позицію обстоює дедалі більше число вчених.

На думку І. О. Спасибо-Фатєєвої, робота зі внесення в кодифіковані акти змін або викладення в новій редакції не ґрунтується на концептуальній базі ієрархічного й системного бачення цих кодексів у канві інших кодексів і законодавства в цілому [3, с. 62]. Попри те, що авторка мала на увазі, передовсім, Цивільний кодекс України та Господарський кодекс України,

висловлене цілком стосується процесу систематизації митного законодавства. Адже вона (тобто кодифікація) має відбуватися на базі нової стратегії правотворчості, звільнення від застарілих норм та системного викладення внутрішньо узгоджених норм, виходячи з реального та всебічного аналізу правової, політичної та економічної ситуації в країні, що дозволяє обрати адекватні існуючій систематизації засоби впливу на неї, визначення їх можливої ефективності [3, с. 66].

Загалом, цього можна досягти, якщо не нехтувати практикою укладання так званої концепції закону, що, на жаль, не стало національною правовою традицією. Тож, підготовка концепцій законів являє собою складний етап юридичної діяльності, що випереджає процес створення законопроектів, вимагає величезних зусиль по здійсненню цілого комплексу моніторингових функцій (спостереження, аналізу, правових експериментів, тренінгів та прогнозів), спирається на наукові та методичні знання, передовий позитивний досвід з метою підвищення якості законів, а в підсумку рішення проблеми оптимізації всієї системи законодавства, спрямованої на упорядкування різних видів суспільних відносин [4, с. 73].

На нашу думку, концепція повинна відповідати певному набору правил: найбільш повно відображати ідею законодавця; повинна урахувати думку вчених і фахівців-практиків з даної проблеми, а також аналіз закордонного досвіду з даної проблеми; містити можливі альтернативи правового регулювання; повинна являти собою певний план, науково обґрунтований орієнтир для законодавця; мусить указувати на предмет майбутнього закону, його цілі і завдання, а також на причину прийняття закону; відображати існуючі проблеми у певній сфері правового регулювання; містити основні положення плану реалізації закону, прогнози наслідків прийняття норм закону. На жаль, вади проголосованого у парламенті МК України переконують, що далеко не усе з перерахованого було взято до уваги його розробниками.

Ось які Ю. Г. Арзамасов виокремлює фактори, що їх необхідно брати до уваги законодавцям в процесі укладання концепції закону [4, с. 86]: 1) взяття за основу помилкової концепції призводить до невірних результатів, правове питання лишається не розв'язаним, або охопленим правовим регулюванням не в повному обсязі; 2) концепція має являти собою модель, загальний план майбутнього нормативного акту; 3) у концепції варто чітко окреслити предмет та методологію правового регулювання; 4) перед підготовкою концепції треба визначити її цілі та завдання; 5) розробкою концепції мають займатися професіонали, які мають відповідні знання правил і прийомів законодавчої техніки; 6) концепція закону повинна проходити обговорення, має бути схвалена більшістю спеціалістів; 7) концепцію закону варто створювати пере розробкою нових норм права.

Тож, розробка концепції закону з питань митної справи – справа майбутнього. Як і включення його у контекст так званої правової традиції. У основі останніх лежать правові цінності. Правові традиції додають їх у правовий простір через вплив на духовну сферу суспільного життя; через

правосвідомість, правову культуру, юридичну техніку правові традиції потрапляють у правовий простір, удосконалюючи й розвиваючи правову систему держави [5, с. 49]. На думку М. М. Вопленка й О. П. Рожнова, «правова традиція у загальному вигляді – це стабільність і певна тривала незмінність найбільш істотних (конститутивних) компонентів національної правової системи, що надають їй як якісну індивідуальну своєрідність, так і дозволяють за ознакою їх відносного збігу групувати правові системи у правові сім'ї» [6, с. 27–28].

Ю. М. Оборотов цілком слушно зауважив таке: «...питання про правові традиції, їхню специфіку й використання має безпосереднє відношення до існуючих національних правових систем, їх входження в різні правові сім'ї. Врахування власних правових традицій стосовно правової системи України є важливим у зв'язку з використанням запозичених правових інститутів, цінностей і норм» [7, с. 13].

Як тут не пригадати факту включення в термінологічний апарат нового МК України понять із Кіотської конвенції 1973 р. [8]. Або як не погодитися із твердженням відносно недостатньої прогнозованості національного законодавчого процесу. Вона зумовлена насамперед непослідовністю загальнодержавної політики в галузі нормотворення, відсутністю належного обліку наявних науково-теоретичних доктрин, зневажливим ставленням до дотримання концепцій розвитку окремих галузей законодавства, затверджених (прийнятих) під час попереднього владарювання інших політичних сил [9].

Разом із тим, загальними недоліками законодавчого процесу в Україні сьогодні, як і раніше, залишаються: відсутність усталеної організації верховної державної влади як суб'єкта правотворчості; недостатня конституційна і законодавча урегульованість правотворчої діяльності; низький рівень правової культури, організації й техніки законотворчості; фактична відсутність системного управління законодавчим процесом [10, с. 91].

Більшість із вказаних недоліків можна виявити в перебігу навіть доволі поверхневого аналізу нового Митного кодексу України (далі – МК України), зокрема його ст. 1 з назвою «Законодавство України з питань митної справи». Про відверто недостатній рівень техніки законотворчості свідчать вади у підходах до формулювання змісту норми, допущені формально-логічні помилки.

Щодо потреби у виваженому підході до конструювання правового припису, в якому подається термін «законодавство з питань митної справи», або ж «митне законодавство», автор цієї статті наголошував [11]. І оскільки сталося це в процесі розробки нового МК України, можна було очікувати, що його автори зважатимуть на рекомендації та пропозиції, або, принаймні, братимуть до уваги досвід роботи над МК України 2002 р. (не забуваймо, що тоді усі пропозиції Адміністрації Президента України були враховані законодавцем). Утім, маємо справу і з повторенням юридичних помилок, і з появою нових недолугих юридичних конструкцій.

До розряду перших слід віднести словосполучення «договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України», яке цілком слушно

запропонували скоригувати правники президентської Адміністрації і яке знову «виринає», але тепер у ч. 1 ст. 1 нового МК України. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори» [12] залежно від конкретного випадку передбачено чотири форми надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору: ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання, й вищий законодавчий орган держави не являється одноосібним суб'єктом надання такої згоди. Вочевидь, саме тому свого часу законодавець погодився із пропозицією Президента України й термін «договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» у МК України від 11 липня 2002 р. замінив словосполученням «міжнародні договори, укладені в установленому законом порядку». Чи не про готовність повторно прийняти таке рішення свідчить той факт, що в тексті п. 24 ст. 4 нового МК України у визначенні поняття «митний контроль» натрапляємо саме на таке формулювання? І тут не стало на заваді тлумачення п. 9 ст. 92 Конституції України, згідно з яким, дійсно, виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи.

Українським є поділ у ст. 1 актів міжнародного характеру, які є джерелом митно-правових норм, на «міжнародні договори України» та «договори з митних питань». Адже в такому разі або останні не можуть визнані як міжнародні, або перші з перерахованих не можуть мати своїм предметом митно-правові відносини, що саме по собі суперечить ідеї віднесення їх до джерел митного законодавства. Так само важко пояснити, чому п. 5 аналізованої статті, у якій мовиться про пріоритетність міжнародно-правових норм над приписами національного митного законодавства, вже не згадуються так звані міжнародні договори України. Бо навряд чи автори Кодексу схильні вважати, що такого роду акти за юридичною силою поступаються актам національного законодавства з питань митної справи.

Важко пояснити й формулювання поняття «митні платежі» через відкритий перелік, що складається винятково з податків (п. 27 ст. 4). Зрозуміло, що у Податковому кодексі України (ст. 14.1.113) митні платежі сформульовано через термін «податки». Разом із тим, неважко спрогнозувати труднощі, з якими стикатимуться митні органи, коли постане потреба, для прикладу, стягнути плату за зберігання товарів і транспортних засобів на складах митних органів за відсутності для того правових підстав у відповідних кодифікованих актах.

Чомусь непотрібною виявилася преамбула до основного кодифікованого акту в галузі митної справи, або, бодай, стаття із окресленням сфери його дії. Значення преамбули є великим – вона допомагає глибше й повніше зрозуміти значення нормативного акту, загострює увагу на актуальних питаннях правового регулювання; через установлення цілей і завдань, що постають перед нормативним актом, офіційно констатує ці положення й тим самим зобов'язує виконавців мати їх на увазі в перебігу застосування окремих норм акту; формує правосвідомість користувачів нормативного акту, мобілізує громадськість на реалізацію юридичних приписів; сприяє добровільній

реалізації положень нормативного акту, бо формує у адресатів впевненість у потребі чинити так, як вимагає нормативний акт; потреба мотивувати нормативний акт стримує законодавців від прийняття непотрібних нормативних актів [2, с. 233].

Висновки. Недоліки в організації процесу кодифікації митного законодавства, нехтування неписаними правилами нормотворення, порушення правил формальної логіки, – усе це, на жаль, характеристики теперішнього етапу систематизації митно-правових норм. Визначальним імперативом у перебігу удосконалення оновлюваного тепер і у майбутньому митного законодавства має стати правова традиція з таким її елементом, як концепція закону. Її розробка мусить відбуватися із урахуванням доробку вчених-теоретиків, пропозицій і зауважень практиків, невпинного оновлення міжнародних митних норм і стандартів.

Список використаних джерел:

1. Шульга М. Г. Закони України в системі джерел митного права / М. Г. Шульга // Право та управління. – 2011. – № 2. – С. 435–441.
2. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
3. Спасибо-Фатеева І. В. Методологічні витoki кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність / І. В. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2009. – № 8. – С. 62–71.
4. Арзамасов Ю. Г. Формирование концепции законопроекта (рекомендации законодателям) / Ю. Г. Арзамасов // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики : сб. науч. статей. – М. : РАН, 2010. – С. 71–86.
5. Сулипов Р. С. Понятие и признаки правовых традиций: теоретический аспект / Р. С. Сулипов // Вестник Пермск. ун-та. Юридические науки. – 2010. – № 4 (10). – С. 49–52.
6. Вопленко Н. Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции : монография / Н. Н. Вопленко, А. П. Рожнов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 205 с.
7. Оборотов Ю. М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Ю. М. Оборотов. – Одеса, 2003. – 38 с.
8. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – Ст. 2711.
9. Бринцев В. Роль і значення наукових доктрин і концепцій / В. Бринцев // Віче. – 2011. – № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2696>.
10. Ющик О. До питання методології пізнання законодавчого процесу в Україні / О. Ющик // Право України. – 2009. – № 10. – С. 91 (89–95).
11. Мазур А. В. «Законодавство України з питань митної справи»: сувора або контекстуальна неявна дефініція? / А. В. Мазур // Матеріали

Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. «Проблеми правотворчості очима науковців» (м. Тернопіль, 9 лютого 2010 р.). – Ч. 1. – Тернопіль, 2010. – С. 65–67.

12. Про міжнародні договори України : Закон України : від 29.06.2004 р., № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

Стаття надійшла до редакції 12.12.2011

Мазур А. В. – кандидат юридичних наук, доцент, кафедра адміністративного та митного права Академії митної служби України.