

УДК 342.951:351.713

Ю. Д. Кунєв, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного та митного права
Академії митної служби України
Л. Р. Баязітов, експерт-консультант
ТОВ "Консалтингова компанія "АЛЛЕГО"

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ОСНОВНИХ МИТНО-ПРАВОВИХ ПОНЯТЬ: МИТНА СПРАВА, МИТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Присвячено розгляду проблем, визначенню сутності та змісту таких митно-правових понять, як митна справа, митне законодавство. Запропоновано історичний і теоретичний підхід до їх визначення й розвитку на основі реалізації стратегії правового забезпечення реалізації прав громадян у галузі митної справи.

Посвящено рассмотрению проблем, определению сущности и содержания таких таможенно-правовых понятий, как таможенное дело, таможенное законодательство. Предложено исторический и теоретический подход к их определению и развитию на основе реализации стратегии правового обеспечения реализации прав граждан в сфере таможенного дела.

The article is devoted to research the problem and determining the essence and content such as customs-law determining as customs business, customs law. It was proposed historical and theoretical approaches before their determination and development on base of realization of strategy of law providing of realization rights of citizens in branch of customs business.

Ключові слова. Митна справа, митна діяльність, митне законодавство, захист права, митна адміністрація, митні бар'єри, порушення митного законодавства.

Вступ. Актуальність питання пов'язана з необхідністю розвитку понятійного апарату митної діяльності, зокрема визначення сутності та змісту основних митно-правових понять, які б сприяли подальшому теоретичному дослідженню та практичному вдосконаленню нормативно-правових основ діяльності органів публічної влади України. Це обумовлено насамперед тим, що відбуваються зміни в характері й масштабах зовнішньоекономічної діяльності, зростання її соціального значення для кожної з країн і світового співтовариства в цілому. Системний підхід до митної діяльності передбачає розгляд основних категорій та понять, що визначають її сутність і зміст. Дослідження таких понять важливо для визначення зв'язку, логіки та правової конструкції митної діяльності в державі.

На нашу думку, до основних митно-правових понять можна зарахувати такі: "митна справа", "митна діяльність", "митна політика", "митне законодавство", які визначають логічний і смисловий взаємозв'язок та логіку формування й зміни інших пов'язаних з ними понять. Основним результатом діяльності з упорядкування виступають норми, які регулюють діяльність як у системі, так і поза нею.

Питанням розкриття сутності та змісту вищезазначених понять присвячували свої праці багато науковців, зокрема Н. М. Блинов, І. Г. Бережнюк, Б. М. Габричидзе, С. В. Додін, Ю. М. Дьомін, О. Д. Єршов, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, А. В. Мазур, К. К. Сандровський, Д. В. Приймаченко, П. В. Пашко. Утім існуючі моделі організаційних та правових норм митної діяльності мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, організаційними тощо. Основна причина проблем практичного плану – відсутність системної моделі норм митної діяльності на організаційно-діяльнісному та законодавчому рівнях. Необхідність системного

© Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов, 2013

усунення комплексу причин і проблем практичного плану переходить у площину розв'язання проблем теоретичного характеру й тому потребують подальшого дослідження й розвитку цілісності сприйняття та організації основних митно-правових понять.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначення сутності та змісту таких митно-правових понять, як митна справа, митне законодавство. Результати дослідження можуть стати важливою складовою в розвитку адміністративно-правової науки.

Результати дослідження. “Митний” (митна, митне, митні) – прикметник, що бере участь у формуванні величезної кількості термінів, які, з одного боку, утворюють цілі галузі в науці, законодавстві, повсякденній діяльності, з іншого – похідні від термінів, що спочатку виникли в інших галузях і для цих галузей набули системотвірної ролі.

Очевидно, що прикметник “митний” – це родова ознака, що визначає для похідного терміна точне місце в уявному “дереві”, верхівкою якого є певний базовий термін (наприклад, “справа”, “політика”, “орган” тощо), а рівнозначними гілками – похідні терміни з іншими прикметниками, наприклад “податковий”, “транспортний”, “торговельний” і т. ін.

Водночас доводиться констатувати неможливість побудувати нині згадане уявне “дерево”. Не в останню чергу цьому заважає практика оперування похідними термінами як первинними (базовими) та тенденція розмноження варіантів тлумачень однакових, ззовні ідентичних, похідних термінів. При цьому така тенденція властива для досліджень, що здійснюються у країнах колишнього радянського простору.

Повною мірою це стосується термінів “митна справа”, “митна політика”, похідних від слів “справа”, “політика”. З цього приводу слід зазначити, що діапазон викладених у дослідженнях концепцій тлумачення терміна “митна справа” досить обмежений, на відміну від тлумачення терміна “митна політика”. Проблему множинності концепцій підтверджує факт, що ці два терміни, застосовуючись, як правило, “в парі” та в чіткому (прямому або зворотному) ієрархічному взаємозв'язку, відіграють роль первинних (базових) термінів у законодавствах деяких країн, у тому числі в законодавстві України. Відповідно, подолання окреслених проблем щодо згаданих термінів має не тільки наукове, але й суто практичне значення.

У цьому плані, передусім, необхідно взяти до уваги історію походження прикметника “митний” (рос. “таможенный”), яка через первинні поняття “мит”, “мыть”, “тамга” визначила два варіанти подальшого його асоціювання:

- з “переміщенням чогось через кордон”;
- з “діяльністю наділених певними повноваженнями осіб”.

З погляду таких варіантів асоціювання, аналіз змісту похідного терміна “митна справа”, виявляє таке.

Офіційно поняття “митна справа” (рос. “таможенное дело”) уперше було запроваджено в Митному статуті Союзу РСР від 12 грудня 1924 р. Структура та норми першого радянського Митного статуту багато в чому повторюють (табл. 1) структуру та норми Митного статуту Російської імперії (1910 р.). Зокрема, повторюються й норми щодо встановлення повноважень за схожою галузевою ознакою.

Зміст понять “таможенное дело” і “таможенная часть” у них прямо не розкрито. Зміст цих понять водночас може бути розкрито через узагальнення змісту повноважень, якими в цих двох статутах наділено кожен з органів у контексті поняття “управління митною справою (таможенною частию)”, похідного від поняття “митна справа” (“таможенная часть”). Отже, на короткому проміжку часу, визначеного зміною державності, можна бачити наслідування, принаймні з боку законодавця, другого варіанта асоціювання (з “діяльністю наділених певними повноваженнями осіб”) прикметника “митний” у базовому терміні “митна справа”.

Структура та норми Митних статутів 1910, 1929 рр.

Митний статут Російської імперії (1910 р.)	Митний статут Союзу РСР (1924 р.)
Ст. 1. Главное управление таможенною частью на всем пространстве Империи принадлежит Министерству Финансовъ, по Департаменту Таможенныхъ Сборовъ. Таможенное управление составляютъ: Департамент Таможенныхъ Сборовъ, Окружныя и Участковыя Таможенныя Управления и таможенныя учреждения (таможни, таможенныя заставы, таможенныя посты и переходные пункты)	1. Управление таможенным делом на всей территории Союза ССР принадлежит Народному Комиссариату Внешней Торговли, осуществляющему свои задачи в центре и на местах через входящие в состав Народного Комиссариата Внешней Торговли Главное Таможенное Управление и иные учреждения и через состоящий при Народном Комиссариате Внешней Торговли Таможенно-Тарифный Комитет, действующий на основании особого о нем положения

Зміни головних законодавчих актів з митної справи СРСР відбувалися потім ще тричі – 1928, 1964, 1991 рр., але до першого варіанта асоціювання (з “переміщенням чогось через кордон”) законодавець схилився тільки напередодні припинення існування СРСР, у Митному кодексі СРСР від 26.03.1991 р., де вперше дано пряме тлумачення терміна “митна справа”: “Статья 1. Таможенная политика и таможенное дело. Порядок перемещения через таможенную границу СССР товаров и иных предметов, таможенное обложение, оформление, контроль и другие средства проведения в жизнь таможенной политики *составляют таможенное дело*”.

Одночасно застосований у цьому кодексі та надовго збережений у національних законодавствах держав пострадянського простору спосіб тлумачення терміна “митна справа” через посилання на нерозтлумачений окремо термін “митна політика” обумовив подальше існування згаданого вище явища – різниця діапазонів тлумачень термінів “митна справа” й “митна політика”.

У 2003 р. у законодавстві Російської Федерації вперше застосовано термін “митна справа” без посилання на термін “митна політика”. Зокрема, Митним кодексом Російської Федерації (п. 2, ст. 1) визначалося, що “Митна справа являє собою сукупність методів і засобів забезпечення дотримання заходів митно-тарифного регулювання, заборон і обмежень, установлених відповідно до законодавства Російської Федерації з державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності, пов’язаних із переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон” [1].

“Таке визначення поняття піддається досить логічній структуризації, оскільки містить ключові моменти для окреслення рамкових ознак, властивих тільки митній справі:

- сфера застосування “митної справи” – діяльність, пов’язана з переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон;
- призначення “митної справи” – забезпечення дотримання встановлених заходів регулювання, заборон та обмежень;
- інструменти реалізації “митної справи” – сукупність методів та засобів” [2, 318].

Ключовими поняттями, що автоматично фіксують факт наявності або відсутності митної справи, є поняття “митний кордон держави” та/або “митна територія держави”. Піс-

ля визначень “державний кордон” та/або “територія держави”, що є найголовнішими атрибутами для існування держави, ці поняття встановлюють додаткову ознаку території, на якій державою запроваджується певний правовий статус, що має свої характерні ознаки. Цей статус означає, з одного боку, автоматичне (безумовне) поширення певних правил поведінки на тих, хто підпадає під характерні ознаки статусу, з іншого – спрацювання системи недопущення порушення вимог, обумовлених статусом.

Нині в українському законодавстві в цілому зберігається запроваджений останнім радянським Митним кодексом спосіб тлумачення терміна “митна справа” (за новим Митним кодексом України [3] – “державна митна справа”, з посиланням на термін “державна політика у сфері державної митної справи”). Сам же зміст тлумачення терміна механічно поєднує в собі обидва варіанти асоціювання прикметника “митний”.

Найприроднішим та історично достовірним вважаємо варіант асоціювання з “переміщенням чогось через кордон” прикметника “митний” у похідному терміні “митна справа”.

У такому значенні як митну справу спрощено можна розуміти все те, що на державному рівні “заважає” вільно переміщувати певні об’єкти через митний кордон, або в певних випадках розпоряджатися ними до чи після перетину митного кордону й відповідно покладає певні обов’язки на осіб, які здійснюють таке переміщення або розпорядження.

Такий підхід спонукає дослідника до розгляду митної справи через категорії “правове суспільство”, “держава і право”, “приватне/публічне право”, “публічна влада”, що дає можливість визначити більш розгорнуті характеристики цього терміна та явища.

Перш за все необхідно звернутися до загальної моделі функціонування правового суспільства, за якої діяльність окремої особи щодо задоволення своїх індивідуальних інтересів і потреб цілком закономірно наштовхується на певні перешкоди, створені в тому числі для задоволення або захисту інтересів вищого рівня – державних або суспільних. Відповідно отримати кінцевий результат своєї діяльності особа може тільки за умови подолання таких бар’єрів. Зазначена модель притаманна також діяльності, пов’язаній із міжнародним фізичним обігом товарів. Митну справу в цій моделі може бути подано як сукупний бар’єр, що обмежує свободу міжнародного фізичного руху товарів.

У цьому контексті з метою встановлення подальшого асоціативного зв’язку потрібно згадати: 1) використаний у рамках європейської економічної інтеграції термін “чотири свободи” (свобода переміщення товарів, послуг, робочої сили та капіталу), джерела якого виходять ще з Римського договору (1957 р.) “Про заснування європейського економічного співтовариства”; 2) класифікацію у Білій книзі ЄС “Формування внутрішнього ринку” (1985 р.) бар’єрів: фізичних, технічних, фіскальних на шляху вільного потоку товарів, послуг, робочої сили та капіталу.

З погляду теорії держави та права митну справу може бути подано як державну функцію (діяльність), суб’єктом якої є держава, а об’єктом – сфера суспільних відносин, що виникають під час фізичного переміщення товарів у міжнародному обігу.

У площині розподілу права на приватне й публічне митну справу може бути подано як інструмент організації суспільного життя (діяльності), де встановлено правову межу: 1) забезпечення реалізації права громадян за допомогою механізмів публічного управління; 2) гарантій невтручання держави у сферу приватних прав.

Рівень демократичності держави залежить від того, де міститься і яка межа співвідношення гарантій та перешкоджання реалізації прав громадян, у першу чергу – правова межа, у другу – реальна, забезпечена механізмами державного управління, але не для окремих верств (прошарків або станів) суспільства, а для всіх громадян. Межа між ними визначається ступенем правового й неправового втручання (перешкоджання) держави вільній приватній діяльності (відносинам).

Перешкоджання можливе для створення преференцій країні, певній групі, сфері діяльності тощо в різних формах: правова та неправова; офіційна й неофіційна. За наявності тіньової економіки й тіньового обігу товарів можливі й тіньові схеми “бар’єрів”.

Подолання “опору бар’єрів” потребує витрачання ресурсів, які за перевищення розумної (економічно обґрунтованої) межі роблять той чи інший різновид суспільно корисної діяльності непродуктивним (неефективним).

Очевидно, що в правовому суспільстві не можна припускати іншого способу втілення вищезгаданих бар’єрів, ніж у межах та на підставі права, зокрема права публічного. За такого способу втілення бар’єрів, вони можуть вважатися нормами законодавства, відповідно, процес їх подолання – виконанням норм законодавства та/або дотриманням норм законодавства. Однак у світовій практиці широко застосовується вужче поняття “митне законодавство”, під яким розуміється сукупність тільки тих норм законодавства, у яких (або якими) втілено бар’єри на шляху фізичного переміщення товарів у міжнародному обігу. Митне законодавство – сукупність правових норм законів та підзаконних нормативних актів, що стосуються імпорту, експорту, переміщення або зберігання товарів, застосування і забезпечення яких покладено безпосередньо на митну адміністрацію, а також будь-які нормативні акти, видані митною адміністрацією в межах, установлених для неї законом повноважень [4].

В українському законодавстві термін “митне законодавство” не отримав належного застосування і тлумачення. Натомість, саме цей термін, за умови його застосування як базового для розкриття змісту терміна “митна справа”, спроможний надати митній справі в Україні (принаймні в теорії) властивостей інструмента дотримання вищезгаданої правової межі. Такі пропозиції висловлювалися авторами й раніше [5, 144].

Утіленню ж цих властивостей у практичну діяльність має передувати перегляд самої моделі дії митного законодавства. За певний прототип можна взяти модель, що поступово впроваджується в Україні у сфері поводження з нерухомим майном [6].

Основу конструкції цієї моделі становлять суб’єктивне право особи, що здійснює діяльність з переміщення товарів у міжнародному фізичному обігу, та її юридичні обов’язки. Приймаючи перший факт, що діяльність з переміщення товарів у міжнародному фізичному обігу є реалізацією суб’єктивного права особи на таке переміщення, необхідно прийняти факт другий – що частина цієї ж діяльності є виконанням юридичних обов’язків. Потенційна наявність певних юридичних обов’язків особи обумовлюється невідворотністю спрямування частини діяльності на подолання бар’єрів (за класифікацією ЄС [7] – фізичні, технічні, фіскальні), “схованих” у численних правових нормах численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

При цьому юридичною мовою:

– початок особою цільової діяльності (пов’язаної з міжнародним фізичним обігом товарів) означає реалізацію суб’єктивного права, обтяженого певними юридичними обов’язками – позитивними зобов’язаннями;

– момент подолання бар’єрів означає звільнення (очищення) від таких обтяжень, будучи моментом потрапляння з імперативної зони правовідносин (дії приписів щодо виконання необхідних і достатніх дій) у диспозитивну (дії дозволів розпоряджатися майном (товарами і транспортними засобами), або моментом зміни правового режиму на основі юридичних фактів – виконання зобов’язання (необхідних дій), видання індивідуального правозастосовного акта про випуск товарів.

Особливості цієї моделі дозволяють сформулювати юридичний зміст окремих ключових понять Кіотської конвенції [8], який можна вважати альтернативним змісту, наведеному в тексті конвенції:

– “випуск товарів” – санкціонований митною службою момент звільнення суб’єктивного права від усіх або частини обтяжень, обумовлених наявністю певних юридичних обов’язків;

– “очищення” (в українському законодавстві – “митне оформлення”) – узагальнений процес звільнення суб’єктивного права від усіх або частини обтяжень, обумовлених наявністю певних юридичних обов’язків;

– “митна процедура” (в українському законодавстві – “митна процедура”, “митний режим”) – унормована та уніфікована (за ознакою споріднення характеру обтяжень, що допускається залишити після “випуску”) сукупність умов та вимог до процесу “очищення”.

Крім цього, стає очевидною системотвірна роль терміна “митне законодавство” для ряду інших термінів з Кіотської конвенції:

– “митна служба” – сукупність державних органів, на яку покладено застосування “митного законодавства” та стягнення мит і податків, а також застосування інших законів і правил, що стосуються ввезення, вивезення, переміщення або зберігання товарів;

– “митний контроль” – сукупність заходів, що здійснюються митною службою для забезпечення дотримання “митного законодавства”;

– “митна територія” – територія, на якій застосовується “митне законодавство” Договірної Сторони;

– “рішення” – окремий акт, за яким митна служба приймає рішення з питання, передбаченого “митним законодавством”;

– “взаємна адміністративна допомога” – заходи, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею для належного застосування “митного законодавства”, а також для запобігання, розслідування або припинення порушень “митного законодавства”;

– “бездіяльність” – невиконання дії або неприйняття рішення, що вимагається від митної служби відповідно до “митного законодавства”, протягом розумного терміну з питання, належним чином поставленого перед нею.

Результати розгляду різних аспектів митної справи дозволяють дати таке визначення цьому терміну. **Митна справа** – це діяльність держави із застосування, забезпечення виконання й дотримання митного законодавства та запобігання його порушенню.

Таким чином, можна вважати, що зміст митної справи полягає в організації та функціонуванні законодавчо визначеної системи перешкод вільному перетину митного кордону або розпорядженню певними об’єктами до, під час чи після перетину митного кордону.

Органом, якому державою делеговано повноваження зі здійснення митної справи, раніше була митна служба України. Нинішнього часу в контексті трансформацій, що відбуваються в Україні, зокрема створення нового Міністерства доходів і зборів України, яке є правонаступником митної служби України, доцільно органи, які безпосередньо здійснюють митну справу, називати “митна служба”.

Інституційною основою митної справи є митна система, до складу якої входять і адміністрації митної служби України.

Роль митної служби стосовно державної митної справи подвійна. Перша роль полягає у здійсненні державної митної справи, друга – в організації управління цією справою та її розвитком, що в сукупності обумовило появу в теорії терміна “митна діяльність”. Згідно з цим підходом переважну частину завдань митної справи покладено на митні адміністрації, які здійснюють митну діяльність.

Висновки. Пропоновані визначення та тлумачення понять “митна справа” і “митне законодавство” сприятимуть гармонізації підходів до формулювання в законодавстві України як уже означених митно-правових понять, так і інших, таких як “митна політика”, “митна діяльність”, “митні формальності”, “митні процедури”, з’ясування сутності та змісту яких потребує додаткового розгляду.

Визначення поняття “митна справа” як діяльності держави із застосування, забезпечення виконання й дотримання митного законодавства та запобігання його порушенню, сприятиме таким крокам:

- створення моделей митної діяльності, де визначено систему кооперації діяльності суб’єктів (митників і клієнтів), які в сукупності становитимуть механізм митної діяльності з подальшим проектуванням його на структуру й організованість митної служби в Україні;
- побудова несуперечливого щодо суміжних галузей науки й практики “дерева” базових і похідних термінів з митної тематики.

Література

1. Таможенный кодекс РФ : Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.
2. Кунев Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право” / Ю. Д. Кунев. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010. – 442 с.
3. Митний кодекс України : Закон, Кодекс України від 13.03.12 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended) (done at Kyoto on 18 May 1973, amended on 26 June 1999) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.wcoomd.org/Kyoto New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto%20New/Content/content.html).
5. Кунев Ю. Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації : [монографія] / Ю. Д. Кунев. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.
6. Мироненко І. В. Поняття та зміст обтяжень майна / І. В. Мироненко // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 135–138.
7. Біла книга ЄС “Формування внутрішнього ринку”, UNSPECIFIED (1985) Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June, 1985). COM (85) 310 final, 14 June, 1985. [EU Commission – COM Document].
8. Про приєднання України до Міжнародної конвенції зі спрощення та гармонізацію митних процедур у змінній редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України, від 05.10.2006, № 227-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-16>.