

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ МИТНОГО ПРАВА (КРИТИЧНІ ЗАУВАГИ ЩОДО НАВЧАЛЬНОГО ПОСІБНИКА БОЙКА В. М. [1])

**Мазур Анатолій
Васильович,**

*кандидат юридичних
наук, доцент кафедри
адміністративного
та митного права
Університету митної
справи та фінансів*

Якщо дискусія щодо місця митного права в системі права триває й часом стає доволі гострою, то мало хто з укладачів навчальних програм з підготовки фахівців різних напрямів, освітньо-професійних програм з правознавства сумнівається в доцільності впровадження навчальної дисципліни «Митне право». Звідси попит на навчальну й методичну літературу відповідної спрямованості. Утім побіжного огляду наявних видань на митноправову тематику достатньо, щоб зробити невтішний висновок щодо невідповідності попиту й пропозиції. Так, з-поміж останніх дидактичних праць слід назвати навчально-методичні посібники 2012 р. [2] і 2013 р. [3], але вийшли вони доволі обмеженим тиражем, до того ж очевидно є їхня специфіка: у першому випадку – фіскальна, у другому – правоохоронна.

Тому поява рецензованого¹ навчального посібника «Митне право України» мала би стати вагомою подією і для студентів, і для науково-педагогічних працівників. Чи не вперше за період незалежності нашої держави робота з такою назвою підготовлена не авторським колективом, а одноосібно. До того ж заявлений обсяг книги давав сподівання на максимально повне розкриття включених до її змісту тем курсу, наповнення необхідним прикладним матеріалом, а вказівка у вихідних даних на «Том I» – передчуття фундаментальної праці на тему митного права. Натомість маємо справу з виданням, яке справляє неоднозначне враження. Позитивні його риси, поза всяким сумнівом, відзначені поважними рецензентами, серед яких два доктори і чотири кандидати юридичних наук. Тому варто, на наш погляд, зупинитися на деяких про-

¹ За уважне ознайомлення з текстом посібника й викладення своєї точки зору як потенційних адресатів рецензованого видання автор висловлює вдячність студентам юридичного факультету Університету митної справи та фінансів – Ю. Чернявській (група П12-3) та К. Андрєєвій (група П12-2).

BLEMНИХ позиціях методологічно-го характеру в контексті актуалізації дискурсу щодо новітньої концепції митного права, який, сподіваємося, триватиме й матиме практичне втілення у вигляді якісних навчально-наукових видань з митноправової тематики.

Відповідність назви навчального видання його змісту – перший критерій, за яким варто оцінювати книгу.

Відповідно до наказу МОН України № 537 [4] навчальний посібник є навчальним виданням, що доповнює або частково замінює підручник та офіційно затверджене як таке. Навчальний посібник слід розглядати як доповнення підручника й охоплювати він може не всю навчальну дисципліну, а лише частину (наприклад, кілька розділів програми курсу).

Останнім можна пояснити відсутність у роботі В. Бойка параграфів, присвячених громадянам як суб'єктам митних правовідносин, транскордонному переміщенню товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, спеціальним суб'єктам митного права, висвітлення інших важливих митноправових інститутів, без яких курс митного права є неповним. Сподіваємося, що незабаром побачить світ другий том навчального посібника, у якому цю прогалину буде усунуто.

Із запропонованих автором дев'яти тем дві (тема 1 частково, тема 9 повністю) присвячено історії митного права (від часів Київської Русі й до періоду незалежності України), історії боротьби з контрабандою (від XVIII ст. до початку XXI ст.). У зв'язку з цим постає питання доцільності

фрагментарної і часом украй поверхневої ретроспективи митних відносин на фоні монографічних праць «Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті» 2010 р. [5], «Історія митної справи в Україні» 2006 р. [6]. Остання – обсягом понад півтисячі сторінок, джерельна база її складається з майже сотні історичних джерел і понад трьохсот найменувань літератури. Про фаховий підхід авторського колективу цього твору свідчить, наприклад, спеціально присвячений джерельній базі та історіографії історії митної справи в Україні розділ із детальною періодизацією розвитку митної справи, що охоплює проміжок часу від античності й до 1991 р., висновок про «наукову і практичну необхідність дослідження митної справи в Україні в усі її періоди від давнини до сьогодення та в межах усіх держав, до яких вона належала» [7, с. 569]. На цьому фоні надто спрощеними видаються, наприклад, порівняння митної системи Запорізької Січі періоду гетьманства із «митними порядками часів Української народної республіки в 1918-1919 роках» (с.19), присвячення Митному кодексу СРСР 1964 р. лише одного абзацу, та й у тому цитується визначення поняття «контрабанда» (с.49).

Окрім як назва і зміст навчального видання мають відповідати одне іншому, мають також корелюватися назви окремих структурних елементів книги та відповідний зміст. На жаль, маємо пряме порушення правил формальної логіки: найменування параграфу 1.2 повторює назву навчального посібника. Як варіант можна було вжити словосполучення «митне

право в системі права», що дозволило б акцентувати увагу на складній проблемі, існування якої, щоправда, автором бачиться дещо в іншому ракурсі, а саме як з'ясування місця митного права в системі правової науки. Із приводу останнього більшість дослідників висловлюються ствердно, тоді як місце митного права в системі права дійсно залишається предметом численних дискусій у науковій літературі. Як, наприклад, визначення предмета митного права, який цілком слушно відокремлено від предметасуспільних відносин при здійсненні митної справи (матеріальні цінності, грошові кошти). Але, по-перше, під виглядом ст. 7 МК 2012 «Державна митна справа» чомусь наведено текст аналогічної статті МК 2002 р.; по-друге, неприпустимим є вибіркоче цитування роботи Ф. Жоріна, адже складається враження, що він до «предмета правового регулювання митного права» відносить суспільні відносини з приводу «впровадження державного митного режиму і проведення митної політики в цілому», тоді як це точка зору К. Сандровського, яку перший заперечує [8, с. 34-35]; по-третє, не варто «приписувати» відомому теоретику права С. Алексєєву сентенції щодо митного права та його предмета, адже будь-хто з уважних користувачів рецензованого посібника може мати доступ до однієї з трьох редакцій роботи званого вченого під назвою «Государство и право. Начальный курс» і відтак виявить цей факт.

На відміну від підручника посібник може вмішувати не лише апробовані, загальновизнані знання й

положення, але й різні думки з тієї чи іншої проблематики. Проте автор чомусь не скористався цією можливістю.

Відповідність загального обсягу навчального видання або його структурних компонентів (розділів, глав) кількості навчальних годин, передбачених на вивчення митного права вочевидь з'ясовувала експерт Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України. Як і **відповідність змісту посібника навчальній програмі**, адже дотепер юристи-освітяни не мають затвердженого державного освітнього стандарту. Наші міркування з приводу змісту анотації спецкурсу «Митне право України» представлено на офіційному сайті вишу, в якому працює автор рецензованого навчального посібника.

Отже, предметом вивчення спецкурсу означено «вітчизняне законодавство, яке регулює переміщення через митний кордон України товарів у відповідності до контрактів зовнішньої торгівлі». Але не варто забувати очевидне: транскордонне переміщення відбувається і по-за договірною практикою; тобто штучно звужено предмет митного права як навчальної дисципліни. Мету вивчення спеціального курсу визначено через неповний перелік, адже окрім митного контролю й митного оформлення, адміністративно-юрисдикційної діяльності, здійснюваних митними органами, є низка інших проявів митних правовідносин. Аносований в анотації «розгляд досвіду деяких іноземних держав відносно діючого контролю й захисту з боку держави діяльності

суб'єктів ЗЕД» не відбито в навчальному посібнику, в якому досвід інших держав не аналізується, за винятком хіба що розвитку митної справи, тобто в історичному аспекті.

Не дотримано, так би мовити, логіки митних правовідносин, бо тоді митне декларування передувало б і митному контролю, і митному оформленню, і митному оподаткуванню). «Розгляд дії митно-тарифного й нетарифного регулювання» – відверто невдала, на нашу думку, теза. Митно-тарифні й нетарифні аспекти зовнішньої торгівлі є предметом вивчення економічної науки, і тому доцільно акцентувати увагу на нормативно-правовій основі конкретних інститутів – митної вартості, країни походження товару, тарифних пільг і преференцій, окремих заходів нетарифного регулювання. Водночас «заходи правового впливу на осіб, які порушують чинне законодавство, щодо здійснення зовнішньо-економічної діяльності» вимагають вивчення і господарсько-правових санкцій, дослідження яких виходить за межі митного права.

Логічність і послідовність викладу матеріалу – показник, за яким вдумливі студенти оцінюють навчальне або наукове видання.

Посібник тією чи іншою мірою розкриває зміст дев'яти тем: «Розвиток діяльності митної справи України», «Митний контроль», «Митне оформлення та декларування товарів та предметів, які переміщують через митний кордон України», «Митно-тарифне та нетарифне регулювання», «Митна статистика», «Переміщення та пропуск через митний кордон України товарів,

транспортних засобів та інших предметів», «Митні процедури при переміщенні товарів через митний кордон України різними видами транспорту», «Митний режим щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Гарантії», «Боротьба з контрабандою в історії митної справи».

З першого погляду стає зрозуміло, що назви окремих тем автор формулює некоректно (наприклад, першої з них, адже митна справа сама по собі не здійснює діяльності, терміном митна справа лише позначається державно-владна діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади). Неодноразово можна натрапити на термін предмети, і це при тому, що законодавець у чинному МК 2012 р. відмовився від нього, а також і від терміна митна процедура у звичному його значенні. Тепер він не позначає операцій, пов'язаних зі здійсненням митного контролю й митного оформлення, справлянням митних платежів. У зв'язку з упровадженням одного з фундаментальних понять Міжнародної конвенції зі спрощення та гармонізації митних процедур наразі в основному митному законі митна процедура – це зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання.

Послідовність тем свідчить про прихильність В. Бойка до логіки законодавця, відображеної в попередній редакції МК. Нічим іншим неможливо пояснити той факт, що питання митного контролю передують положенням щодо митного оформлення.

Водночас важко зрозуміти, чому питання митно-режимного регулювання опинилися наприкінці навчального посібника – крім того в сполученні з інститутом фінансових гарантій та іншими способами забезпечення сплати митних платежів. Адже чинний МК цілком логічно це питання регламентує одразу після відносин, пов'язаних зі справлянням митних платежів (гл.43).

«Основний текст навчального посібника – це дидактично та методично оброблений і систематизований автором навчальний матеріал, викладання якого має відрізнятися об'єктивністю, науковістю та чіткою логічною послідовністю». Останні риси, нажаль, більш ніж скромно виявляються на прикладі рецензованої навчальної книги.

Загалом результати опитування студентів, які встигли ознайомитися із посібником, свідчать, що він перенасичений логічними помилками.

Науковий і методичний рівень матеріалу – можна припустити, що саме ця характеристика більш ніж важлива для науково-педагогічного працівника, який відбирає літературу зі своєї навчальної дисципліни для вишівської бібліотеки. І тут зацікавлену особу очікує певне розчарування. Скажімо, яке окрім негативного враження виникатиме в користувача посібника з митноправової тематики, якщо в ньому трапляються такі змістовні помилки (далеко не про всі з них ми говоритимемо): а) неправильно вказано норму Закону (с.369) або вказано на статтю МК замість Постанови КМУ (с.362); б) вжито термін вантажна митна декларація (с. 96,

146, 148, 150, 333, 335, 336 тощо) замість митна декларація відповідно до ПКМУ № 450 «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» від 21.05.2012; в) всупереч ч. 10 ст. 52 МК до повноважень органів доходів і зборів (с. 150), а не центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, віднесено встановлення правил заповнення митної декларації; г) уведено дивний неологізм *переддодгляд* (с. 485); г) всупереч постанові Пленуму ВСУ № 8 [9] вказано, що «контрабанда вважається завершеним злочином на момент затримання на митному кордоні України»; д) всупереч ст. 407 МК визначення порядку розгляду заяви і видання дозволу на використання приміщення, резервуару, майданчика як складу тимчасового зберігання віднесено до повноважень КМУ або уповноваженого ним органу (с. 267), замість центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику; е) як чинний згадується Закон України «Про акцизний збір» (с. 185), що втратив чинність 2010 року; є) до митних платежів віднесено нечинні вже митні збори (с. 186, 207, 235); ж) всупереч правилу ч. 1 ст. 247 МК митне оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через державний (!) кордон України, на думку автора, здійснюється виключно в зонах митного контролю, а не в місцях розташування відповідних підрозділів органів доходів і зборів протягом робочого часу, встановленого для цих органів; з) як чинний

згадано Закон України «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах» (с. 213), який втратив чинність на підставі МК України. Далі, для навчальної книги, у назві якої є термін право, неприпустиме, на нашу думку, довільне оперування фундаментальними правовими поняттями, як наприклад «статус». Останній, на думку В. Бойка, необхідно «придати» переміщенню товарів і транспортних засобів (!) з метою недопущення їх хаотичного ввезення та вивезення (с. 361).

Відтак доводиться визнати, що книга рясніє змістовними, стилістичними, пунктуаційними, редакційними помилками. Останні два види ще можна віднести до сфери відповідальності літературного редактора видавництва (як-от «Фінляндія займала українне положення» (с. 44), повтор абзаців (с. 118-119), *занатовані* замість *занотовані* (с. 246) та інші). Натомість стилістичних неточностей маємо чимало. Так, на с. 41 ідеться про тариф, який утворюється «шляхом прибавок». На с. 64 фраза «Відносини які розглядаються регулюються не тільки правовими нормами Митного кодексу України, але й нормами адміністративного, кримінального, цивільного, фінансового інших галузей права» (авторську пунктуацію збережено – *прим. А. М.*) спонукає до висновку про те, що МК – це і є митне право, або що митне право як галузь законодавства складається винятково з основного митного закону. Хибний висновок про безпосередній закономірний взаємозв'язок митного та інших галузей права й законодавства можна зробити з

твердження про те, що «...розвиток адміністративного, кримінального чи іншого права обов'язково впливає на розвиток митного права. Це зумовлює, часті зміни митного законодавства та внесення доповнень до нього» (с. 64).

Загальновідомою, на думку автора посібника, є теза про те, що існування того чи іншого Закону та його застосування запобігає злочинам (с. 72, параграф 1.3 «Роль митного права в економіці України та значення кримінального закону в охороні митно-податкових відносин»). Але, по-перше, сам по собі закон не є засобом попередження злочинності, бо для запобігання злочинам мають вживатися спеціальні заходи щодо усунення негативних явищ і процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, а також недопущення вчинення злочинів на ранніх стадіях злочинної поведінки, по-друге, алогічним є термін митно-податкові, бо митні правовідносини й податкові правовідносини є відмінними за своїм фактичним та юридичним змістом, а також суб'єктним складом.

Наявність і якість дидактичного апарату видання (узагальнень, висновків, контрольних питань, завдань тощо). Основним текстом навчального посібника має бути дидактично та методично оброблений і систематизований автором навчальний матеріал. Тому замало лише перерахувати митні режими (с. 360), варто було б запропонувати їхню класифікацію.

Кожна тема в навчальному посібнику завершується висновками. Проте прагнення викласти матеріал

теми стисло, надати, так би мовити, квінтесенцію призвело до того, що він деформується у висновках, спотворюється. Прикладом можуть слугувати висновки до теми 1. У них механізм правового регулювання ототожнюється з митним правом як структурним елементом системи права, а відносини з приводу переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення (по суті предмет митного права) – із суспільними відносинами, «пов'язаними із митною справою».

Рецензований посібник не містить апарату для орієнтації в матеріалах книги (предметний, іменний покажчики). Так само не відповідає вимогам вступ, у якому замість характеризувати роль та значення дисципліни митного права в підготовці фахівця, показати місце цього курсу серед інших дисциплін, сформулювати основні завдання, що постають перед студентом при вивченні митного права, автор вказує на момент виявлення перших відомостей про зовнішньоторговельні зв'язки, джерельну базу для відтворення загальної історичної картини розвитку митної політики держав стародавнього світу та середньовіччя (с. 6-7).

«Композиція підручника, подання термінів, прийоми введення до тексту нових понять, використання засобів наочності повинні бути направлені на те, щоб передати студентові певну інформацію, навчити його самостійно користуватися книгою, захопити його, викликати інтерес до предмета, що вивчається» (п. 2.3 згаданих вище Методичних рекомендацій). Тому зовсім не зрозуміло, яку

мету переслідував автор, коли, наприклад, всупереч усталеній теорії юридичної відповідальності пише про «посягання на норми законодавства про систему оподаткування» (с. 74) замість суспільних відносин, цінностей, охоронюваних правом (наприклад, власність, духовні цінності, здоров'я людини та ін.). Або коли у параграфах 2.1 «Організація митного контролю», 2.3 «Здійснення митного контролю» не формулюються відповідні визначення.

Якість ілюстративного матеріалу (текстів, малюнків, схем, креслень, ілюстрацій), статистичного матеріалу та їхня відповідність досліджуваному матеріалу. Ілюстративний матеріал у посібнику є достатньо інформативним і логічним. Утім важливим є більш-менш рівномірне його розміщення в усьому тексті книги або ж винесення ілюстрацій і блок-схем у додатки за межі основного тексту. Так само не зовсім вдало наведено статистичний матеріал. Автор демонструє роль податків у формуванні бюджету за даними включно 2001 року. І це при тому, що в останнє десятиліття відбулися події, які так чи інакше вплинули і на фінансову (включно з бюджетною) систему держави. Відповідно наведена на с. 72 інформація не дозволяє з'ясувати значення податкових надходжень до державного бюджету, відтак – роль органів доходів і зборів у наповненні його дохідної частини.

Таким чином, скасування 2014 р. процедури надання навчальним виданням для вищої школи грифів МОН України відбулося з метою забезпечення вишівської автономії, яка серед

іншого передбачає можливість використовувати в навчальному процесі ту навчальну літературу, яка відповідає вимогам часу, а не лише формальним вимогам галузевого міністерства [10]. Таким чином, на ВНЗ покладається відповідальність за якість навчального видання.

Ми вимушені констатувати той факт, що у студентів Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі виникатимуть труднощі з досягненням мети, заявленої в розміщеній на сайті анотації до навчальної дисципліни, вивченню якої має сприяти рецензований навчальний посібник, – сформувати теоретичні і практичні знання з питань митного законодавства. Прикро, що якісному типографському виконанню не відповідає змістовне наповнення посібника. Відтак, на жаль, не можемо рекомендувати студентам Університету митної справи та фінансів – профільного вищого навчального закладу, в якому відбувається поглиблена підготовка фахівців у галузі митної справи, використовувати цей посібник під час вивчення митного права.

В одному слід погодитися з автором: настав час підготовки розширеного видання повноцінного підручника з митного права щонайменше у двох частинах, який би охоплював усю програму курсу й давав можливість зокрема якісної самостійної підготовки. Задля цього варто сформувати потужний авторський колектив однодумців, які мають тривалий досвід викладання митного права на високому науково-методичному рівні, здатні досягнути й систематизувати

значний масив митноправових знань, який на сьогодні є. Фахова підготовка навчально-методичної літератури високого рівня є можливою вразі всебічної й неупередженої експертизи друкованих праць, реально, а не удаваного рецензування ще на етапі рукопису. У такому разі творчий продукт, на наш погляд, буде заслуговувати на визнання і студентством, і викладачами митного права. За умов істотного зменшення обсягу аудиторної роботи як навчальна дисципліна митне право бачиться крізь призму таких змістових модулів: 1. Методологічні основи митних правовідносин; 2. Інституційно-функціональний механізм системи митних органів доходів і зборів; 3. Переміщення через митний кордон: правовий зміст процедури; 4. Митне декларування і митний режим як форма реалізації суб'єктивного митного права; 5. Правове забезпечення митного контролю та його оформлення; 6. Митно-тарифний й нетарифний аспекти митних правовідносин. Вказане – не догма, а запрошення до роздумів, тож небайдужим пропонується долучитися до обговорення проекту типової програми з митного права, розміщеної за такою адресою: https://docs.google.com/document/d/1IwwSIX7UeQanto3KyaJFyNMgxEl9_9V21MHRJFKvntc/edit?usp=sharing. Підготовка на її основі підручника з митного права – почесне й водночас відповідальне завдання, виконання якого як ніколи є актуальним. Адже будь-яке реформування системи митних органів не заперечує, а навпаки – ставить на порядок денний питання підготовки кадрів належної

кваліфікації з достатнім рівнем фахових знань.

Список використаних джерел:

1. Бойко В. М. Митне право України : навч. посіб. Т.1 / Бойко В. М. – К.: Алерта, 2015. – 528 с.

2. Митне право [Текст] : навч.-метод. посіб. / В. Т. Білоус та ін. ; Держ. податк. служба України, Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь: Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2012. – 104 с.

3. Дорофєєва Л. М. Митне право України [Текст]: навч. посіб. / Л. М. Дорофєєва, М. М. Ясевич; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». – Ужгород: Бреза, 2013. – 266 с.

4. Про затвердження Порядку надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів та свідоцтв Міністерства освіти і науки України: наказ Міносвіти і науки України від 17.06.2008 № 537 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1751.

5. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті : наукове видання / за ред. В. В. Ченцова; авт. кол.:

К. М. Калесников (керівник авторського колективу, Д. В. Архірейський, О. О. Дячок, О. В. Морозов, С. В. Шуляк та ін. – Одеса: Пласке, 2010. – 541 с.

6. Історія митної справи в Україні / [К. М. Колесніков, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.] ; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступне слово О. Б. Єгорова. – К.: Знання, 2006. – 600 с.

7. Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем) : навчальний посібник / Жорін Ф. Л. – К.: КНЕУ, 2001. – 248 с.

8. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : постанова Пленуму ВСУ від 03.06.2005 № 8 Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/77AFB7C62719BB47C325703100329B3C?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=77AFB7C62719BB47C325703100329B3C&Count=500&>

9. Гарагонич О. Гриф МОН вузівським підручникам присвоюватись не буде [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/ogaragonych/article/14257.aspx>

Стаття надійшла до друку 27 серпня 2015 р.