

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF CUSTOMS AUTHORITIES IN UKRAINE UNDER MODERN CONDITIONS

Дорофєєва Л.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного, фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету*

У статті представлено загальнотеоретичне уявлення про систему правового регулювання з огляду на обов'язок держави певним чином упорядкувати суспільні відносини в державі, надати їм певної юридичної форми та забезпечити їх охорону й удосконалення. Аналіз особливостей сучасного стану нормативного забезпечення діяльності митних органів України та новітніх підходів до формування митного законодавства й складу учасників митних правовідносин дав змогу сформуванню власного бачення питання правового регулювання діяльності митних органів в сучасних умовах.

Ключові слова: правове регулювання, митне законодавство, упорядкування суспільних правовідносин, функції права, митні органи.

В статье представлено общетеоретическое представление о системе правового регулирования с учетом обязательства государства определенным образом упорядочить общественные отношения, придать им необходимую юридическую форму и обеспечить их охрану и совершенствование. Анализ особенностей современного состояния нормативного обеспечения деятельности таможенных органов Украины и новейших подходов к формированию таможенного законодательства и состава участников таможенных правоотношений позволил сформировать собственное видение вопроса правового регулирования деятельности таможенных органов в современных условиях.

Ключевые слова: правовое регулирование, таможенное законодательство, упорядочение общественных правоотношений, функции права, таможенные органы.

General-theoretical idea of the system of legal regulation is presented in article, considering an obligation of the state to definitely order the public relations in the state, to give them a certain legal form and to provide their protection and improvement. The analysis of features of the current state of standard ensuring activity of customs authorities of Ukraine and the latest approaches to formation of the customs legislation and the list of participants of customs legal relationship gave the chance to create own vision in questions of legislative regulation of activity of customs authorities in modern conditions.

Key words: legal regulation, customs legislation, ordering of the public relations, functions of the law, customs authorities.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання діяльності митних органів загалом розвивається відповідно до загальних підходів до впорядкування суспільних відносин у державі. Проте впорядкування організації діяльності митних органів, на нашу думку, відрізняється певними особливостями з огляду на комплексний характер правовідносин, що виникають в окресленій сфері, тому для з'ясування його специфіки слід розглянути сутність правового регулювання як структурного елементу правової системи та погляди вчених на це явище, а також з'ясувати особливості цього інституту у сфері митних відносин.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з правовим регулюванням митної справи, досліджувались українськими та зарубіжними вченими неодноразово. Теоретичні та практичні положення діяльності митних органів з огляду на різні аспекти її нормативного впорядкування вивчали І.Г. Бережнюк, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, Т.О. Коломєєць, В.Т. Комзюк, М.Г. Шульга, В.В. Ченцов та інші науковці. Однак правове забезпечення та практичні аспекти організації діяльності митних органів ДФС у сучасних умовах реформування та європейської інтеграції потребують додаткового аналізу.

Мета статті полягає в тому, щоби на основі аналізу системи правового забезпечення, висновків науковців та практики функціонування митних органів проаналізувати загальнотеоретичний аспект і запропонувати власне розуміння правового регулювання діяльності митних органів у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно важливим елементом євроінтеграційних процесів, до яких активно долучилась Україна, їх стійким плацдармом науковці називають вдосконалену стійку законодавчу базу, що відповідатиме міжнародним нормативам та стандартам [1, с. 44]. Підтвердження тому, що інтеграція України в європейський правовий простір супроводжується широкомасштабним реформуванням правової системи України, знаходимо у Ю.Ю. Акіменка, який наголошує на тому, що міжнародні зобов'язання країни вимагають розроблення нових національних законодавчих актів, орієнтованих на європейські правові стандарти, які встановлені у відповідних програмних нормативно-правових документах Ради Європи та законодавстві Європейського Союзу [2, с. 75].

Як і в усьому світі, в Україні безпосереднє здійснення митної справи покладається на митні органи,

які забезпечують дотримання митного законодавства. Аргументуючи таку думку, колектив авторів навчального посібника «Митна справа», згадує про виключну компетенцію митних органів щодо здійснення митної справи та відповідальність саме митних органів за повноту виконання в державі митного законодавства. При цьому він вважає митні органи об'єктом управління в митній справі, державу (законодавчі, виконавчі, правоохоронні, судові та інші органи держави, причетні до розроблення, прийняття, виконання та контролю за виконанням законодавства з питань митної справи) – суб'єктом такого управління, а законодавство з питань митної справи – засобом управління в митній справі [3, с. 144].

В.Я. Настюк у ході дослідження адміністративно-правової проблематики законодавчого регулювання митної справи зазначав, що система митного законодавства – це самостійна логічна сукупність нормативно-правових актів галузевої належності, які встановлюються (санкціонуються) державою та призначені для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон, справленням митних платежів, митним оформленням, митним контролем та іншими засобами проведення митної політики як складника внутрішньої та зовнішньої політики України [4, с. 14].

Походження терміна «регулювання» пов'язують насамперед із латинським словом “regulo” («правило») та розуміють як упорядкування, приведення чогось у відповідність до чогось [5, с. 489].

Науковці переконані в тому, що правове регулювання охоплює різні боки суспільного життя, а юридична форма притаманна основним та найважливішим видам суспільних відносин у тих сферах людської активності, які, окрім законодавчої форми, потребують її змістовної правової наповненості [6, с. 32].

Частіше за все під правовим регулюванням в юридичній літературі розуміють один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини задля їх впорядкування в інтересах людини, суспільства й держави [7, с. 692]. У словнику юридичної термінології правове регулювання класично визначається як процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [8, с. 524].

Відомий дослідник теорії права О.Ф. Скакун запропонувала розуміти правове регулювання як здійснення державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток [9, с. 529]. Н.М. Онищенко визначає правове регулювання як упорядкування суспільних відносин засобами обов'язкових за законом правил поведінки та заснованих на них приписів індивідуального значення, що забезпечуються в необхідних випадках державним примусом [10, с. 3]. В.Ю. Шильник розглядає це явище як здійснювану державою в особі її уповноважених органів та посадових осіб діяльність з підготовки, прийняття та реалізації правових норм

задля впорядкування, закріплення та охорони суспільних відносин [11, с. 61]. П.М. Рабінович вважає, що правовим регулюванням є здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів вплив на суспільні відносини задля їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [12, с. 44]. С.М. Чистов переконаний в тому, що правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм, правил поведінки суб'єктів права [13, с. 36].

А.Т. Комзюк зазначає, що правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому вчений наполягає на тому, що правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер та здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституційного утворення, тобто регулятора [14, с. 47]. Ми повністю погоджуємося з тими ознаками, які науковець виділяє, надаючи характеристику правового регулювання, адже правове регулювання буде ефективним тоді, коли буде здійснюватися цілеспрямований вплив на ті суспільні відносини, які повинні бути врегульовані правом. Важливою характерною ознакою є організуючий характер правового регулювання, адже правовий вплив повинен бути спрямований на забезпечення належної організації відповідних процесів, діяльності, систем, структур, органів тощо, від чого прямо залежать їх продуктивність та ефективність. Однак ми дещо не погоджуємося з тим, що А.Т. Комзюк правове регулювання пов'язує тільки з регулятивною функцією права, та вважаємо, що правове регулювання має охоплювати також охоронну функцію права, адже ці дві функції тісно взаємопов'язані та доповнюють одна одну. Таким чином, правове регулювання, на нашу думку, охоплює як регулятивну, так і охоронну функції права. Більш повне визначення поняття «правове регулювання» надає В.М. Сирих, який визначає його як діяльність держави та суспільства, здійснювану в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників задля досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [15, с. 148]. Така позиція науковця охоплює регулятивну та охоронну функції права, отже, повніше розкриває поняття правового регулювання.

Зустрічаються в науковій літературі дещо інші підходи до визначення правового регулювання. Зокрема, Б.В. Сабецький розглядає правове регулювання як закріплення в правових нормах певного рівня суспільних відносин, забезпечення їх стабільності через постійний контроль, відновлення правовими засобами їх порушень, приведення їх у відповідність до наявних норм права [16, с. 9], С.С. Алексєєв спирається на двозначність поняття «правове регулювання», а саме його визначення в широкому та вузькому розумінні. У вузькому значенні правове регулювання окреслюється як дія норм права (системи правових норм), інших спеціальних

юридичних засобів на поведінку особи та суспільні відносини задля їх упорядкування та прогресивного розвитку, а в широкому значенні, на думку вченого, інститут правового регулювання слід розуміти як усебічну дію на суспільні відносини всіх правових явищ, зокрема правових ідей, принципів правового життя суспільства, не втілених у юридичні форми (закони, нормативно-правові акти, рішення судових органів тощо) [17, с. 220]. Ця позиція, що ґрунтується на ідеї можливості здійснення правового регулювання поза законодавчою формою з використанням інших факторів впливу на суспільні відносини, видається нам дискусійною. Більш переконливою є думка академіка Ю.С. Шемшученка, який розглядає правове регулювання як різновид соціального регулювання, а предметом правового регулювання вважає правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливе без використання норм права. До головних складових створеного державою механізму забезпечення правового регулювання вчений відносить норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права є основою механізму правового регулювання); юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; правові санкції щодо порушників норм права [7, с. 692]. Під час дослідження проблематики управління професор А.С. Луньов ще півстоліття тому вказував на ту обставину, що не можна визнати достатнім та правильним аналіз проблем управління поза правом та зв'язком з правом, оскільки управління має здійснюватися відповідно до цілей, встановлених правом, на основі права й у правових формах [18, с. 45]. Не утворює дискусії також визначення зарубіжними вченими механізму правового регулювання як системи юридичних засобів, організованих найбільш послідовним чином задля впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права [19, с. 590].

Як бачимо, представлені міркування вчених-правників хоча й різняться за підходами та формулюваннями, проте дають змогу формалізувати практично уніфіковане поняття правового регулювання, яке можна розглядати як систему різних за характером методів, форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин задля зобов'язання дотримання учасниками таких відносин встановленого в суспільстві масштабу поведінки.

Незважаючи на деякі відмінності, вчені сходяться в тому, що механізм правового регулювання реалізується шляхом використання юридичних (правових) засобів та покликаний забезпечити врегулювання (впорядкування) суспільних відносин. Самі

ж ці засоби є правовими явищами, що виразилися в інструментах (настановах) та діяннях (технологіях), використання яких дає змогу задовольнити інтереси правових суб'єктів, домогтися досягнення соціально корисних цілей [20, с. 66–70].

Похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом науковці називають адміністративно-правове регулювання [21, с. 163], а також визначають його як процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин [22, с. 60]. Ще одне визначення знаходимо у Ю.А. Тихомирова: адміністративно-правове регулювання – це механізм імперативно-нормативного впорядкування й організації діяльності суб'єктів та об'єктів управління, а також формування стійкого порядку функціонування [23, с. 379].

Галузеві особливості адміністративно-правового регулювання проявляються перш за все через самостійний механізм забезпечення такого регулювання, а саме специфічні прийоми та засоби впливу права на суспільні відносини. Характеризуючи механізм адміністративно-правового регулювання як систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (впорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління, науковці роблять висновок, що структуру механізму адміністративно-правового регулювання утворюють адміністративно-правові норми, акти тлумачення та акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [24, с. 23].

У період активного реформування системи органів державного управління, виходячи з мети нашого дослідження, вважаємо за необхідне звернутись до окремого напрямку, а саме адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи, а також виокремити спеціальних суб'єктів, які беруть участь в адміністративно-правовому регулюванні митної сфери та вступають у правовідносини із суб'єктами публічного адміністрування. Науковці, які досліджували це питання в попередні періоди, справедливо констатують, що суб'єктом адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи є орган публічної адміністрації, який, відповідно до визначеної законодавством компетенції, здійснює владні управлінські функції задля забезпечення реалізації публічного інтересу в галузі митної справи. Характеризуючи таких суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи, вчені констатують, що риси, які визначають їх сутність, є однотипними з тими, що притаманні суб'єктам адміністративно-правового регулювання загалом. При цьому до загальних ознак суб'єкта адміністративно-правового регулювання належать вираження інтересів певної соціальної спільноти, зокрема народу, соціальної групи; існування системної організованості у структурі, функціях та діяльності; наявність властивих лише їм функцій, але в межах власної діяльності виконання

загальних управлінських функцій, таких як прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль; власна юридично обґрунтована організація; визначене місце в ієрархії державного апарату, повноваження на прийняття чітко визначених видів рішень [25, с. 96]. З урахуванням особливостей суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи, що проявляється в наявності повноважень в окресленій сфері, ознаки суб'єкта адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи визначаються таким чином:

- є органом публічної адміністрації, що має чітко визначене місце в ієрархії органів публічної влади;

- має, крім властивих лише їм завдань та функцій щодо здійснення адміністративно-правового регулювання галузі митної справи, загальні управлінські функції, а саме функції регулювання, організації, контролю, прогнозування, планування, які реалізуються в межах власної діяльності;

- є суб'єктом, який реалізує функції держави щодо захисту національних інтересів, в структурі яких є митні інтереси;

- є інституційним утворенням, що наділене певним обсягом владних повноважень у галузі митної справи;

- має загальну, спеціальну (галузеву) чи міжгалузеву компетенцію у галузі митної справи [26, с. 41].

Адміністративно-правовим регулюванням в галузі митної справи О.В. Іванов вважає процес цілеспрямованого, нормативно-організуючого впливу норм адміністративного й митного права та інших адміністративних засобів забезпечення прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах у галузі митної справи задля підпорядкування їх юридично встановленому порядку, а також встановленню та забезпеченню порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. На його думку, внаслідок такого регулювання формується юридичне підґрунтя, визначаються нормативно закріплені правові приписи діяльності учасників митно-правових відносин, спрямованої на реалізацію фактичних завдань в галузі митної справи.

Акцентуючи увагу як на регулятивному, так й на охоронному впливі норм на суспільні відносини в митній сфері, В.Т. Комзюк під правовим регулюванням діяльності митних органів пропонує розуміти здійснюваний всією системою правових засобів та форм результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, суб'єктами яких є митні органи, задля їх впорядкування, розвитку й охорони згідно з необхідністю забезпечення ефективності здійснення митної справи та реалізації державної митної політики, а також вжиття заходів

державного впливу до порушників митних правил та норм [27, с. 83–84].

В сучасних умовах швидких змін законодавства, активного реформування центральних органів виконавчої влади, зокрема у сфері формування й реалізації митної політики, а також посилення адміністративного впливу урядових структур на діяльність митних органів, наведене поняття потребує уточнення. При цьому пропонуємо врахувати, що сьогодні суб'єктами правовідносин у сфері державної митної справи є не лише митні органи. Так, згідно з пропозицією Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів та Державної фіскальної служби, з 21 червня 2018 р. урядом було запроваджено експериментальний проект щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів. На час реалізації вказаного експерименту задля виявлення фактів порушення митних правил право цілодобово перебувати в зонах митного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в інших місцях митної території України, в яких органи Державної фіскальної служби здійснюють митні формальності, а також право доступу до автоматизованої системи митного оформлення «Інспектор – 2006», отримали поліцейські [28]. В результаті впровадження механізму «єдиного вікна» до суб'єктів, що здійснюють митні формальності, крім митних органів (органів доходів та зборів), віднесені інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України. В результаті організаційних змін та перерозподілу функцій між територіальними органами ДФС з 2013 р. повноваження на проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи, зокрема своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів (пост-аудит контроль), з митниць передано підрозділам головних управлінь ДФС в областях.

Висновки. Отже, під правовим регулюванням діяльності митних органів в сучасних умовах пропонуємо розуміти нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини у сфері здійснення державної митної справи та реалізації державної митної політики, суб'єктами яких є органи Державної фіскальної служби, Національної поліції та інші державні органи, установи та організації, уповноважені на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечується комплексом правових засобів, спрямованих на систематизацію та вдосконалення таких відносин, а також забезпечення ефективного впливу до порушників митного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клиновий Д.В. Проблеми і перспективи інтеграції економічного простору України в європейсько-євроатлантичний економічний простір. *Зовнішня торгівля: право та економіка*. 2006. № 4. С. 40–45.
2. Акіменко Ю.Ю. Деякі аспекти гармонізації національного законодавства, що регулює діяльність господарських товариств в контексті створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. *Зона вільної торгівлі Україна – Європейський Союз та європейська інтеграція: правові та економічні аспекти* : збірник статей учасників Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 8 червня 2007 р.) / відп. ред. М.П. Орзіх ; Одеська національна юридична академія ; Б-ка журналу «Юридический вестник». Одеса: Фенікс, 2007. С. 75–79.

3. Митна справа: курс лекцій : навчальний посібник : у 3 т. / за ред. А.Д. Войцещука. Київ : Мануфактура, 2006. Т. 1. 412 с.
4. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2005. 36 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2006. 656 с.
6. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2006. 366 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с.
8. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2000. 704 с.
9. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков : Консум ; Ун-т внутренних дел, 2000. 704 с.
10. Оніщенко Н.М. Правове регулювання та правовий вплив: поняття, взаємозумовленість та відмінність. *Держава і право*. 2004. Вип. 25. С. 3–7.
11. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 196 с.
12. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. 9-те вид., зі змін. Львів : Край, 2007. 188 с.
13. Чистов С.М. Державне регулювання економіки : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2002. 208 с.
14. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. 336 с.
15. Сырых В.М. Теория государства и права : учебник. Москва : Юстиц-информ, 2001. 592 с.
16. Сабецкий Б.В. Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 20 с.
17. Алексеев С.С. Теория права. Москва : изд-во БЕК, 1994. 224 с.
18. Лунев А.Е. Правовые проблемы науки управления. Москва : Наука, 1966. 275 с.
19. Пиголкин А.С. и др. Теория государства и права : учебник для бакалавров / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. Москва : Юрайт, 2013. 761 с.
20. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики. *Журнал российского права*. 1998. № 8. С. 66–77.
21. Бевзенко В.М. Форми реалізації владних повноважень президента України. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2957>.
22. Коренев А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Москва : МЮИ МВД России ; Щит-М, 1999. Ч. 1. 280 с.
23. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса : учебник. Москва : Юринформцентр, 1998. 568 с.
24. Горшнев В.М. Способы и организационные нормы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юридическая литература, 1972. 240 с.
25. Глазунова Н.И. Государственное управление как система : монография. Москва : изд-во Гос. ун-та управления, 2001. 373 с.
26. Иванов О.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 205 с.
27. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2014. 446 с.
28. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 479. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479-2018>.