

ТЕРЕЩУК Ю. В.,
здобувач
(Міжрегіональна Академія
управління персоналом)

УДК 342.53

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ

У представленій статті проаналізовано поняття та систему адміністративно-правового забезпечення митної справи. Виокремлено та досліджено елементи адміністративно-правового забезпечення митної справи. Автором висвітлено сучасні напрямки державної політики у сфері здійснення митної справи в Україні.

Ключові слова: митна справа, державна митна справа, адміністративно-правове забезпечення, органи доходів і зборів, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правові гарантії, адміністративно-правове регулювання.

В представленной статье проанализированы понятие и система административно-правового обеспечения таможенного дела. Выделены элементы административно-правового обеспечения таможенного дела. Автором исследованы современные направления государственной политики в сфере осуществления таможенного дела в Украине.

Ключевые слова: таможенное дело, государственное таможенное дело, административно-правовое обеспечение, органы доходов и сборов, административно-правовые средства, административно-правовые гарантии, административно-правовое регулирование.

In this article the author analyzes the concept and system of legal support customs activity. The author identifies the components of administrative support customs. Also, the author determines current trends of the state policy of Ukrainian customs.

Key words: customs, state customs, legal support, income and charges bodies, legal means, legal guarantees, legal regulation.

Вступ. На сьогодні економічне багатство держави є основною ціллю її внутрішньої та зовнішньої політики. Грамотно скомпонований механізм управління приватними бізнес-процесами спільно з вивірною діяльністю органів публічної адміністрації цілком здатні вирішити низку проблем економічного зростання та відтворити національні інтереси на міжнародних ринках. Митна справа є одним із ключових інструментів реалізації такого завдання, оскільки сфера її відання охоплюється одночасно зовнішніми та внутрішніми аспектами діяльності держави.

Глобалізаційні процеси у світовій економіці суттєво спростили торгівельні відносини між державами, у результаті чого полегшилися та пришвидшилися процедури митного оформлення, декларування, переміщення товарів через митні кордони, здійснення митного контролю. Проте з кожним роком на європейському та світовому ринках помітно зростає пріоритет національних інтересів. Це вимагає пошуку адекватних заходів переформатування митної політики в контексті посилення уваги до протекціонізму та в поєднанні із загальноприйнятими ідеалами фритредерства.



Постановка завдання. Прийнятий у 2012 році Митний кодекс України заклав низку прогресивних інститутів у відносинах контролюючих органів та декларантів. Проте на сьогодні він недостатньо відображає тенденції адміністративно-правового забезпечення управлінських процесів у митних органах з урахуванням сучасних міжнародних стандартів митного адміністрування та забезпечення митних процесів в умовах неможливості здійснення фіскальними органами цілковитого контролю над усією територією України. У ракурсі цих завдань та в поєднанні з недостатністю науково-теоретичних розробок специфіки митного менеджменту, питання адміністративно-правового забезпечення митної справи є актуальним напрямком науково-дослідної роботи.

Результати дослідження. Слід підкреслити, що як діючий Митний кодекс України від 13 березня 2012 року, так і попередні нормативно-правові акти визначали категорію «митна справа», що свідчить про давній інтерес до цього феномену.

П. Пашко звертає увагу на етимологічну близькість категорій «митна справа» та «митна політика» в законодавчому розумінні на теренах колишнього СРСР. Автор констатує, що у Митному кодексі СРСР поняття митної політики поєднувалось із поняттям митної справи. На сьогодні поняття «митна політика» є більш змістовним, ніж «митна справа», оскільки остання є складовою діяльності держави в особі її компетентних органів у відповідних внутрішніх та зовнішніх сферах, а митна політика визначає напрями цієї діяльності [7]. Хочеться додати, що ототожнення цих понять відбувалось у зв'язку з відсутністю митної політики як самостійного напрямку державницької зовнішньоекономічної діяльності СРСР. В адміністративно-командній системі не використовувалися вивірені децентралізовані інститути митного менеджменту, тарифного та нетарифного регулювання, а тому необхідності в інституціоналізації митної справи не було. Стаючи на шлях демократії, незалежна Україна обрала для себе ринковий механізм державного управління економічним сектором, що стало передумовою формування прозорої та самостійної митниці.

Проведений нами аналіз терміна державної митної справи в розумінні ст. 7 Митного кодексу України та загальновідомої категорії «митна справа», дозволяє дійти висновку, що остання є вужчою й охоплює той сегмент правового регулювання митних відносин, який спрямований на реалізацію державної митної політики виключно в контексті забезпечення митних інтересів держави. А її здійснення покладається на органи доходів і зборів України. На противагу цьому зміст питання митної справи складає відносини за участю всіх учасників митної системи, які безпосередньо або опосередковано реалізують свої права, обов'язки чи інтереси в середовищі митної політики. На наш погляд, учасники митної справи, на відміну від суб'єктів державної митної справи, будуть мати свій приватний інтерес, який не завжди пов'язаний із державними інтересами.

Говорячи про адміністративний аспект організації здійснення митної справи, необхідно взяти до уваги позицію В. Настюка. Вчений зазначає, що організація митної справи – своєрідна форма державного управління, яку пропонується трактувати як виконавчо-розпорядчу діяльність митно-правового характеру, спрямовану на створення умов, необхідних і достатніх для виконання органами митної служби відповідних функцій у межах, передбачених законодавством України, міжнародними договорами з питань митної справи [5, с. 12].

Слово «адміністрація» (від латинської *administratio*) означає управління. У широкому сенсі (за К. Марксом) – це вся діяльність держави з управління економічними, соціально-культурними й адміністративно-політичними процесами. У вузькому сенсі – це діяльність особи, яка здійснює керівництво установою, організацією, підприємством [3]. Тобто зміст адміністративного аспекту митної справи безпосередньо пов'язаний із діяльністю митних органів як суб'єктів управління митною справою щодо забезпечення організації й дотримання митного правопорядку.

У науці адміністративного права та управління немає єдиної думки про зміст та структуру феномена адміністративно-правового забезпечення. Часто під ним розуміють сукупність норм права, які регулюють ту чи іншу сферу державно-правового життя. Проте це не зовсім відображає природу цієї категорії. О. Гумін приходиться до висновку, що адміністра-



тивно-правове забезпечення варто розглядати в широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні – як упорядкування суспільних відносин органами, уповноваженими на те державою, їхнє юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація й розвиток. У вузькому – адміністративно-правове забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде йтися [2, с. 49]. Тобто якщо говорити про адміністративно-правове забезпечення діяльності органів виконавчої влади, то логіка виокремлення елементів структури повинна бути скерована таким чином, аби якнайточніше відобразити політику та обсяг публічного адміністрування, потенціал якого використовується з метою впливу на той чи інший спектр суспільних відносин.

На підставі аналізу позицій вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі митної справи, з метою з'ясування етимологічної сутності та місця адміністративно-правового забезпечення митної справи, автором взято за основу трьохскладову модель її структури (адміністративно-правові засоби, адміністративно-правові гарантії, адміністративно-правове регулювання) та запропоновано розглядати її як засіб досягнення митного правопорядку.

Слід погодитись із В. Комзюком у тому, що адміністративно-правові засоби – це сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини в зазначеній сфері з метою забезпечення дотримання порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів митного регулювання, процедур митного контролю, попередження та припинення порушень митних правил, притягнення винних до відповідальності та ін. [4, с. 8]. В. Комзюк запропонував диференціювати ці засоби на засоби організації управління митною справою та методи управлінської діяльності митних органів [4, с. 8].

З положень доктрини права відомо, що системоутворюючою групою адміністративно-правових засобів є правові засоби. Визначаючи сутність останніх, необхідно виокремити їхню мету в контексті здійснення митної політики. По-перше, це конкретизація необхідних правил поведінки щодо порядку розмитнення та виконання митних процедур, що в деяких випадках забезпечується використанням державного примусу [9, с. 38]; по-друге, виокремлення легальних інструментів впливу на неправомірну поведінку декларантів та їх стимулювання до належної (правомірної) поведінки; по-третє, самоорганізація, самокритика, самовдосконалення органів доходів і зборів, підвищення їхньої ролі та відповідальності перед суспільством.

Адміністративно-правові гарантії як елемент адміністративно-правового забезпечення стосуються усіх сторін – учасників митних правовідносин. Їхня роль зумовлена посиленням формальної дії положень самого закону, закріпленням за суб'єктами можливості захистити свої права та інтереси чи реалізовувати повноваження. Незважаючи на те, що гарантії містяться в нормах самих законів, у правовій державі вони є невід'ємним атрибутом дії верховенства права, упевненості громадян у дієвості закону, з одного боку, та чіткому, неухильному виконанні делегованих повноважень держави – з іншого. Ось чому чинне законодавство та Основний Закон просякнуті словами «гарантія», «гарантується», «держава гарантує» тощо.

У правовій доктрині питання диференціації адміністративно-правових гарантій – це питання загальнотеоретичного значення для всіх правових наук. Існує велика кількість вчень, ідей, правил і критеріїв, за якими відбувається їх дослідження.

Щодо найзагальнішого розуміння догми призначення таких гарантій в публічно-правовій сфері, то слід погодитися з позицією А. Воронова, що законодавець повинен іти не шляхом звуження адміністративної юрисдикції і скорочення суб'єктів, які її здійснюють, а шляхом посилення гарантій реалізації прав громадян й організацій, залучених в орбіту адміністративної юрисдикції [10, с. 58]. Чи можливо ідею А. Воронова застосувати й до суб'єктів митних правовідносин при реалізації ними своїх потреб у переміщенні товарно-грошових потоків чи задоволенні інших інтересів у галузі митного права? На наш погляд – так. Мета митного правового регулювання – забезпечити баланс публічних інтересів держави та приватних інтересів фізичних, юридичних осіб. До цього списку необхідно також включити



гарантії права на оскарження рішень контролюючих органів, у тому числі звернення до судів міжнародної юрисдикції в разі вичерпання національних засобів захисту. Іншою адміністративно-правовою гарантією є чітке законодавче регламентування процедур митного адміністрування, в яких гарантіями є строки, порядок, форма, спосіб здійснення митними органами своїх контрольних повноважень. Наприклад, контроль за справлянням митних платежів може здійснюватися виключно при переміщенні товарів через митний кордон України [6]. Проте адміністративні гарантії слід відрізнити від фіскальних. Для останніх характерна виключно економічна природа. Наприклад, важливою фіскальною гарантією у сфері реалізації митних прав є правові засоби та процедури, які забезпечують недопущення подвійного оподаткування декларантів.

З іншого боку, митні інтереси держави не повинні бути проігноровані. Досить широко обґрунтована патерналістична ідея права держави на податки у роботі Р. Гаврилук [1, с. 242]. Суть ідеї зводиться до того, що фіскальна природа митного права не позбавляє його участі в розподілі загальнодержавного блага. А тому митні органи володіють не тільки асиметричним правом, а й обов'язком вимагати від суб'єктів виконання митних правил. З цього випливають гарантії законної державно-владної діяльності митних органів. Серед них містяться, по-перше, використання законних засобів, методів та інструментів митного адміністрування (наприклад, визначення митної вартості на товари, які ввозяться, застосування митних формальностей та митних процедур, проведення та реалізація заходів тарифного та нетарифного регулювання, здійснення контролю процедур декларування) за порушення, неналежне застосування чи недотримання яких до суб'єктів застосовуються санкції; по-друге, гарантії забезпечення виконання зобов'язань перед фіскальними органами (дотримання строків митних процедур, правил обліку та порядку заповнення митних документів, допуску посадових осіб до здійснення митного контролю та вчинення дій за законною вимогою митників).

Останній елемент, який, на наш погляд, складає основу адміністративно-правового забезпечення митної справи – це адміністративно-правове регулювання. При визначенні змісту цього поняття, принципово важливо не вийти за його межі. Беручи за основу класичний підхід вітчизняних адміністративістів та говорячи про адміністративний аспект правового регулювання, логіку потрібно скеровувати на діяльність органів публічної влади. Так, актуальним видається розуміння адміністративно-правового регулювання як системи нормативно-правових актів, що встановлює адміністративну діяльність суб'єктів здійснення митної справи у сфері митного адміністрування та реалізації інших завдань державної митної політики.

На наш погляд, найбільш доречною і розгорнутою є диференціація адміністративно-правового регулювання за напрямками здійснення державної митної справи: функціональне, організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності митних органів, організація здійснення митних процедур, митного оформлення та декларування, застосування механізмів тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, митний аудит (контроль), справляння митних платежів, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, організація боротьби з порушеннями митних правил та застосування відповідальності за невиконання митних правил, сертифікація, стандартизація, визначення митної вартості.

Наприклад, адміністративно-правові засади організації здійснення митних процедур, митного оформлення та декларування складають положення окремих законів України (Митний кодекс України, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»); Конвенції про тимчасове ввезення від 26 червня 1990 року, ратифікованої Законом України «Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення»; постанов Кабінету Міністрів України («Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» від 21 травня 2012 року № 450); наказів Міністерства фінансів України («Про виконання митних формальностей відповідно до заявленого митного режиму» від 31 травня 2012 року № 657, «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа» від 30 травня



2012 року № 631); наказів Державної фіскальної служби України («Про затвердження Вимог до рентгенотелевізійної інспекційно-доглядової техніки, що використовується для цілей митного контролю та митного оформлення» від 30 липня 2015 року № 555) тощо.

Особливе місце в системі адміністративно-правового регулювання посідають інформаційні листи. Їхній правовий статус зводиться до актів роз'яснення вищих органів, як правило, виконавчої влади, які не мають юридичної сили. Листи органів влади не містять нових правових норм і не підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України. Вони лише рекомендують оптимальну поведінку [11]. Але незважаючи на те, що у правовій науці їх не прийнято вважати нормативними актами, на наш погляд, листи все ж таки необхідно включити до системи адміністративно-правового забезпечення митної справи, оскільки: по-перше, вони можуть надавати інструктивну інформацію про порядок діяльності контролюючих органів; по-друге, вони надають компетентні роз'яснення щодо правильності здійснення тих чи інших дій, процедур в галузі митної справи; по-третє, суб'єктом видання листів є орган, уповноважений на здійснення державної митної справи, який шляхом донесення актуальної та необхідної інформації здійснює її реалізацію, а тому зміст таких листів є елементом самої митної справи; по-четверте, метою видання інформаційних листів органів доходів і зборів України є забезпечення дотримання положень митного законодавства з питань митної справи. Предмет змісту листів може стосуватися будь-якого питання у сфері митного адміністрування чи узагальнення його практики. Наприклад, Листом ДФС України «Про заповнення митної декларації» від 29.09.2016 року №32089/7/99-99-18-02-02-17 роз'яснюється порядок заповнення митної декларації в частині внесення відомостей до графи 28 МД [8].

Однією з вимог до ефективної державної політики реалізації митної справи органами доходів і зборів є її гнучкість. Ризики та загрози економічній безпеці України, які повинні бути попереджені, виявлені та ліквідовані у зв'язку з веденням бойових дій та окупацією території Криму, на наш погляд, становлять елемент управління митною політикою. А тому адміністративна діяльність, пов'язана з реалізацією вищенаведених завдань, також регламентується нормами адміністративного права. Отже, до адміністративно-правового регулювання забезпечення митної справи у зв'язку з тимчасовою окупацією території України та веденням бойових дій можна віднести деякі положення нормативних актів, які визначають тимчасову та необхідну зовнішню та внутрішню митну політику: Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 року № 1636-VII; постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2015 року № 1035 «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію»; постанова Кабінету Міністрів України «Про заборону ввезення на митну територію України товарів, що походять з Російської Федерації» від 30 грудня 2015 року № 1147.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід визначити, що адміністративно-правове забезпечення митної справи – це сукупність адміністративно-правових засобів, гарантій та адміністративно-правового регулювання, що є інструментом легітимного управлінського впливу на поведінку учасників митних правовідносин уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення митного правопорядку та балансу економічних інтересів держави та приватних інтересів суб'єктів митних правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Гаврилюк Р. Антропосоциокультурный код налогового права : [монографія]. Книга 2. Константы налогового права / Руслана Гаврилюк. – Черновцы : Черновицкий нац. ун.-т, 2014. – 804 с.
2. Гумін О. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура / О. Гумін, Є. Пряхін // Наше право. – 2014. – № 4. – С. 46–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_4_9.



3. Електронний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vseslova.com.ua/word/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-1443u>.
4. Комзюк В. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : автореф. на дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. Комзюк ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 18 с.
5. Настюк В. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. на дис. ... д-ра юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 / В. Настюк ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 39 с.
6. Нікіпчук О., Лапатовський В. Особливості адміністрування митних платежів в Україні / О. Нікіпчук, В. Лапатовський [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.sworld.com.ua/index.php/uk/economy-113/accounting-and-auditing-113/17260-113-0186>.
7. Пашко П. Щодо термінів «митна політика» та «митна справа» / П. Пашко // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Економіка. – 2012. – № 2. – С. 41–46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2012_2_7.
8. Про заповнення митної декларації : Лист ДФС України від 29.09.2016 №32089/7/99-99-18-02-02-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/listi/69876.html>.
9. Тарахонич Т. Змістовна характеристика правових засобів: сучасні погляди / Т. Тарахонич // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С.36–39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_2/36.pdf.
10. Теория и практика административного права и процесса: Материалы пятой Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небуг Краснодарского края, 7–9 октября 2010 года). В 2-х частях: Часть I / Отв. ред. проф. В.В. Денисенко, доц. А. Эртель. – Майкоп : изд-во ОАО «Полиграф-Юг», 2010. – 314 с.
11. Юридична сила листів і проектів нормативно-правових актів : (коментар) / МЦ-ФЕР-Україна. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sbf41d33d2c835597.jimcontent.com/download/ version/1460379176/module/10155989693>.

