

Заснований 1995 р.

Засновник –
Харківський національний
університет внутрішніх справ

Зареєстрований
Міністерством України
у справах преси та інформації

Свідоцтво
про державну реєстрацію:
серія КВ, №1671
від 19.10.95

Виходить
чотири рази на рік

Адреса редакції:
Україна, 61080,
м. Харків,
пр. 50-річчя СРСР, 27

Телефони:
(057) 7398-342;
7398-150

Адреса електронної
пошти:
polina@adm.univd.kharkov.ua

Міністерство
внутрішніх справ України

Вісник
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

Випуск 32

Харків 2006

Вісник включено до переліку №1 наукових фахових видань ВАК України з юридичних, соціологічних наук та науки державного управління (Бюлетень ВАК України, 1999. №4)

Редакційна колегія:

О.О. Погрібний – д-р юрид. наук, проф. (відповідальний редактор); А.Т. Комзюк – д-р юрид. наук, проф. (заступник відповідального редактора); П.М. Львова – відповідальний секретар; В.С. Бакіров – д-р соціол. наук, проф.; В.С. Венедиктов – д-р юрид. наук, проф.; А.Ф. Волобуєв – д-р юрид. наук, проф.; В.А. Греченко – д-р іст.наук, проф.; О.М. Кривуля – д-р філос. наук, проф.; О.В. Марцеляк – д-р юрид. наук, проф.; Є.А. Подольська – д-р соціол. наук, проф.; І.П. Рущенко – д-р соціол. наук, проф.; О.П. Рябченко – д-р юрид. наук, проф.; М.М. Саппа – д-р соціол. наук, проф.; О.Ф. Скакун – д-р юрид. наук, проф.; В.О. Соболев – д-р соціол. наук, проф.; О.О. Теличкін – д-р юрид. наук, проф.; О.В. Тягло – д-р філос. наук, проф.; Р.Б. Шишка – д-р юрид. наук, проф.; О.Н. Ярмиш – д-р юрид. наук, проф.

Статті збірника висвітлюють широке коло актуальних проблем боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку, удосконалення національного законодавства, правового регулювання економічних та цивільних відносин в Україні тощо.

Для науковців, правоохоронців-практиків, слухачів, курсантів та студентів юридичних вузів.

Редколегія не завжди поділяє погляди авторів публікацій

Друкується за ухвалою Вченої ради ХНУВС, протокол № 1 від 27.01.06

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОСЛУГИ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ УКРАЇНИ

Питання належного забезпечення прав і свобод людини у сфері публічної влади та їх ефективний захист у разі порушення і досі залишаються актуальним, незважаючи на те, що з часу започаткування робіт у сфері адміністративного реформування минуло понад десять років.

З метою забезпечення більш динамічного здійснення заходів, пов'язаних із проведенням адміністративної реформи, а також формування системи державного управління, що буде наближена до потреб людей, у Концепції адміністративної реформи в Україні [1] (далі – Концепція) запропоновано низку заходів, переважна більшість яких на сьогодні, на жаль, так і не реалізована, адже адміністративна реформа розрахована на досить тривалий період.

У ході адміністративної реформи повинні бути запроваджені організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління, формуватися нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління. Це в певній мірі стосується і питання щодо управлінських (виконавських, публічних) послуг.

Актуальність вивчення вказаних питань полягає у нагальній потребі дослідження змісту та правової природи управлінських послуг в сфері митної справи України. Сьогодні питання про такий вид послуг так і не знайшло однозначного вирішення у наукових колах та залишається дискусійним.

Мета дослідження полягає у розкритті змісту, правової природи так званих управлінських послуг у митній сфері, а також у наданні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства даного напрямку.

Питанню змісту управлінських послуг присвячено роботи провідних науковців-адміністративістів: В.Авер'янова, І.Коліушко, В.Тимощука, В.Гаращука, І.Пахомова. Особливості інституту послуг у сфері митної справи досліджували Є.В. Додін, С.Степанюк, Л.Давиденко та інші.

Однак нині залишається ще багато дискусійних та практично невирішених питань, що стосуються окремих аспектів митного посередництва та змісту управлінських послуг у митній сфері.

Зупинимось на дослідженні деяких аспектів управлінських послуг у митній сфері. При розкритті питання доцільно виходити з аналізу положень Концепції [1], за якою виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової

держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Цей процес має ґрунтуватися на тому, що:

- 1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства;
- 2) соціальні процеси повинні регулюватися державою лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства;
- 3) управлінські послуги мають бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;
- 4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади; що забезпечить їх наближення до споживачів [1].

Отже, ефективність адміністративної реформи чимало в чому залежить від стану формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління, серед яких і інститут так званих «управлінських (публічних) послуг» або «публічно-сервісна» діяльність органів державної влади.

На сьогодні, на думку автора, ця проблема пов'язана з необхідністю чіткого визначення управлінських послуг та їх впровадження в практичну діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Останнім часом у науковій юридичній літературі значна увага приділяється питанню управлінських послуг. Як зазначають І.Коліушко, В.Тимошук, управлінськими послугами є діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які проявили ініціативу в їх реалізації [2, с.31].

На думку С.А. Степанюка, управлінські послуги з боку держави розширюють можливості громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності при здійсненні своїх прав, свобод та законних інтересів [3, с.27]. І.Бондаренко підкреслює, що за своєю суттю управлінська послуга – це виконання державою юридичних обов'язків перед фізичними та юридичними особами [4, с.47]. Управлінські послуги необхідно розуміти як «послуги з боку органів виконавчої влади», – стверджує А. Давиденко [5, с.48].

Але наведені погляди на проблему не є однозначними та безапеляційними, так, В.Гаращук та І.Пахомов висловлюють абсолютно протилежне бачення проблеми.

Управлінські послуги, на думку І.Пахомова, є новим елементом виконавчої влади у взаємовідносинах з людиною. В умовах дії конституційного принципу, за яким держава повинна служити людині, послуги виконавчої влади мають більш широке застосу-

вання і вагоме суспільне значення, але при цьому мова не може йти про оплатну державно-владну діяльність [6, с.23].

В.Гаращук пропонує не поспішати із запровадженням так званих «платних управлінських послуг», а розглядати це питання як ідею надання державою громадянам послуг у сфері державного управління [7, с.110].

Питанню змісту управлінських послуг присвячений ряд досліджень В.Авер'янова. Автор статті погоджується із визначенням управлінських послуг, що запропоноване вченим, за яким управлінські послуги – це виконання органами виконавчої влади за зверненням фізичної чи юридичної особи обов'язків, спрямованих на юридичне оформлення умов для належної реалізації зазначеними особами різноманітних прав, щодо забезпечення яких законодавством передбачена певна свобода адміністративного розсуду і альтернативність дій залежно від виконання визначених законодавством вимог, необхідних для видачі дозволу, здійснення реєстрації чи задоволення іншої потреби фізичної чи юридичної особи [8, с.8].

Враховуючи обґрунтованість та повноту визначення даного поняття, вважаємо, що саме воно допоможе в подальшому об'єктивно оцінювати зазначену діяльність у сфері митних правовідносин.

Проаналізувавши зазначену проблему, І.Бондаренко наводить наступне визначення митних послуг: «Митні послуги – це передбачена законом діяльність митних органів, спеціалізованих установ та організацій, а також суб'єктів підприємництва, що здійснюється з ініціативи фізичних та юридичних осіб і спрямована вона на реалізацію прав, свобод та законних інтересів у галузі митної служби» [4, с.49].

На думку автора, використання терміна «митні послуги» в значенні «послуги в сфері управління митною справою», а також в значенні, що запропоновано І.Бондаренко, не є цілком вдалим, оскільки під митними послугами іноді розуміють і послуги з професійного митного посередництва, тобто підприємницьку діяльність митних брокерів та митних перевізників.

Отже, це питання вимагає більш детального дослідження. В Митному кодексі України (далі – МК України) [9] взагалі про послуги у митній сфері йдеться у розділі 7 «Підприємницька діяльність із надання послуг з декларування товарів і транспортних засобів та перевезення товарів, що переміщуються через митний кордон України або перебувають під митним контролем».

Щодо послуг безпосередньо з боку митних органів України, то мова про них йде у Постанові Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 року № 1952 «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами» [10]. Відповід-

но до цієї постанови митні органи надають на платній основі консультації з питань розміщення товарів у відповідні митні режими; тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг); дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях; класифікації товарів згідно з УКТЗЕД; належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо); митного законодавства та його застосування; а також консультують митних брокерів і митних перевізників з питань посередницької діяльності. Отже, послуги з консультування митними органами здійснюються на платній засаді (ст.32 МК України) [9]. Для порівняння: у ст.25 Митного кодексу Російської Федерації [11] та ст.24 Митного кодексу Республіки Казахстан [12] мова йде виключно про безоплатне консультування в сфері митної справи.

Є.В. Додін серед функцій, що виконує сьогodнішня митна система України, поряд із фіскальною, регулятивною та правоохоронною називає саме функцію по наданню платних послуг [13, с.14].

До платних послуг митних органів також відносять надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи; надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, перевізників, митних ліцензійних складів; копіювання документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг). Слід зауважити, що норма про платне надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи суперечить положенням ст.31 МК України, відповідно до якої інформація про нормативно-правові акти з питань митної справи (назва акта, його основні положення, інформація про опублікування) надається безоплатно зацікавленим особам за їх запитом.

На думку автора, вказані платні послуги, а також послуги по ліцензуванню, сертифікації, атестації діяльності митних брокерів, митних перевізників можна розглядати сьогodні як *публічно-сервісну діяльність* митних органів України. Адже дані послуги надаються з ініціативи зацікавленої особи та передбачають певну свободу адміністративного розсуду, залежно від виконання зацікавленою особою встановлених законодавством вимог (наприклад, видати ліцензію на провадження діяльності митного перевізника, чи відмовити у її видачі в разі недодержання ліцензійних умов).

Таким чином, перебудова організаційно-правових засад діяльності державного апарату, органів виконавчої влади на місцях, як складова адміністративної реформи в Україні, обумовлює необхідність значною мірою підвищити ефективність діяльності митних органів у сфері контролю за переміщенням товарів та транс-

портних засобів через митний кордон України, забезпечення їх кваліфікованими кадрами, здатними працювати професійно, грамотно, чесно, прозоро.

Як зазначалося, будь-який суб'єкт господарської діяльності функціонує у відповідному правовому середовищі, яке формується на основі законодавчої бази держави. Економічні можливості підприємств, що здійснюють свою діяльність у митній сфері, обмежені відповідними правами та обов'язками, які встановлюються митними органами. Це дає змогу в певній мірі упорядкувати складну систему їх взаємодії. При цьому, основне завдання полягає у створенні сприятливих умов для реалізації економічних та фінансових інтересів суб'єктів господарської підприємницької діяльності.

В свою чергу, впровадження широкого кола послуг, безперечно, є позитивним явищем, й ще одним кроком до створення демократичних, правових стандартів у взаємовідносинах митних органів та суб'єктів господарювання.

З метою удосконалення чинного законодавства з визначеного питання, на думку автора, доцільним буде запровадження у сфері митної справи понять «митне адміністрування» та «публічно-сервісна діяльність митних органів», що в свою чергу, буде сприяти усуненню неоднозначного тлумачення та неточного використання терміна «митні послуги» та «управлінські послуги у митній сфері» і запропонувати наступну дефініцію цих понять:

– **публічно-сервісна діяльність митних органів** – це діяльність митних органів, що проводиться з ініціативи фізичних та юридичних осіб по наданню інформаційних, консультаційних та інших послуг, що не складають зміст владно-розпорядчої діяльності митних органів;

– **митне адміністрування** – це державна управлінська діяльність, яка являє собою сукупність організаційно-правових заходів та дій, що здійснюються митними органами України в межах своїх повноважень у забезпеченні митної справи.

Список літератури: Про заходи щодо запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року №810 // Офіційний вісник України. 1999. 321. Ст.94. 2. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. 2001. №5. 3. Степанок С.А. Управлінські послуги в галузі митної справи // Митний брокер. 2003. №1. 4. Бондаренко І.О. Послуги в галузі митної справи // Митна справа. 2004. №6. 5. Давиденко Л. Надання митних послуг громадянам // Митна справа. 2003. № 1. 6. Пахомов І. Адміністративна реформа: предмет реформування // Право України. 2004. №3. 7. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії правових наук України. 2000. №7. 8. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» // Право України. 2002. № 6; Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права – черговий етап // Право України. 2000. № 7. 9. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92 – IV // Відомо-

сті Верховної Ради України. 2002. № 38–39. Ст.288. 10. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами: Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 року № 1952 // Урядовий кур'єр. 2003. № 1. 11. Таможенний кодекс Російської Федерації от 28 мая 2003 года № 61–ФЗ. М., 2003. 12. Таможенний кодекс Республіки Казахстан от 5 апреля 2003 года № 401 // Казахстанская правда от 11 апреля 2003 года № 102–104. 13. Додин Е.В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины // Митна справа. 2003. № 5.

Надійшла до редколегії 11.01.06