

Юрій Терещук,

здобувач МАУП

ДЕЯКІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ

Проаналізовано поняття та систему адміністративно-правового забезпечення митної справи. Виокремлено та досліджено елементи адміністративно-правового забезпечення митної справи. 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.

Терещук Ю. В.

Отдельные вопросы современного административно-правового обеспечения таможенного дела

Проанализировано понятие и система административно-правового обеспечения таможенного дела. Выделены и исследованы элементы административно-правового обеспечения таможенного дела. Освещены 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.

Tereschuk J.

Some aspects of modern administrative and legal support of customs matters

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.

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

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси у світовій економіці суттєво спростили торговельні взаємовідносини між державами, у результаті чого полегшилися та пришвидшилися процедури митного оформлення, декларування, переміщення товарів через митні кордони. Але разом із цим, у зв'язку із низкою чинників, з кожним роком помітно зростає пріоритет національних інтересів. Це вимагає пошуку адекватних заходів реформатування митної політики в контексті посилення уваги до протекціонізму у поєднанні із загальноприйнятими ідеалами фритредерства. Прийнятий у 2012 р. Митний кодекс України заклав низку прогресивних інститутів у відносинах контролюючих органів та декларантів, проте на сьогодні він недостатнім чином відображає тенденції адміністративно-правового забезпечення управлінських процесів в митних органах з урахуванням сучасних міжнародних стандартів митного адміністрування та забезпечення митних процесів в умовах неможливості фіскальними органами здійснення цілковитого контролю над всією територією України. У ракурсі цих завдань у поєднанні із недостатністю науково-теоретичних розробок правового регулювання митної політики, питання адміністративно-правового забезпечення митної справи є актуальним напрямком науково-дослідної роботи.

Слід підкреслити, що як і діючий Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. так і попередні нормативно-правові акти визначали категорію «митна справа», що, у тому числі, говорить про давній інтерес до досліджуваного феномену. Разом із цим, інститут митної справи пройшов тривалі еволюційні потрясіння до його розуміння в сучасному контексті. Загалом шість етапів розвитку митної справа на українських землях виокремлюють А. Дубініна, С. Сорокіна, О.Зельніченко: I – докиївський період в історії митної справи на українських землях (V ст. до н. е. – VIII ст. н. е.); II – період Київської Русі та монголо-татарського панування (XI–XVII ст.); III – період запорізького козацтва – Гетьманщини (XVI ст. – перша половина XVIII ст.); IV – період входження українських земель до Російської імперії (кінець XVIII – початок XX ст.); V – митна справа в Україні у радянську добу (1917–1991 рр.); VI – період становлення та розвитку митної справи у період незалежності української держави (з 1991 р.) [1, с. 11].

© Юрій Терещук, 2016

У своєму дисертаційному дослідженні В. Комзюк підмічає, що митна справа зазнала свого легітимного закріплення ще в Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. Це положення було повторено і в ст. 1 Закону України «Про митну справу в Україні» від 25 червня 1991 р. в якій зазначалося, що Україна як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу. Митна справа є складовою частиною зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України [2, с.10]. Т. Проценко також стверджує, що початок розвитку нормативно-правового регулювання митної справи співвідноситься із початком незалежності України, оскільки 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України проголошено Акт про незалежність і самостійна митна справа була проголошена як важлива ознака розбудови незалежної держави [3, с. 392].

Отже, запропонована Митним законом дефініція містить не те щоб властивості, а невичерпний перелік окремих напрямків чи складових елементів митної діяльності держави під керівництвом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, а саме:

- порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення;
- застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- справляння митних платежів;
- ведення митної статистики;
- обмін митною інформацією;
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;
- здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України;
- запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил;
- організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів;
- інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [4].

Слід зазначити, що вітчизняним законодавцем не спроста обрана категорія «державна митна справа». По-перше, саме вона пояснює компетенційну адміністративну діяльність центральних органів виконавчої влади при реалізації митної політики. Основною особливістю митного права являється його приналежність до публічних галузей права. Наявність владного примусу з боку регулятора – контролюючих органів (центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику), що досягається шляхом реалізації ними своїх фіскально-контрольних повноважень, імперативне зобов'язання декларантів виконати заходи тарифного та нетарифного регулювання – є специфічними ознаками, які притаманні тільки митному праву.

По-друге, законодавець влучно вказує на той факт, що державна митна справа націлена на реалізацію державних митних інтересів, з чого випливає, що виключно держава в особі її органів володіє абсолютним правом на здійснення такої справи. Наприклад, метою діяльності агентів з митного оформлення є, у першу чергу, забезпечення інтересів бізнесу у сфері надання послуг по розмитненню, але це зовсім не означає що вони не являються учасниками митної політики або суб'єктами митної системи, при чому відстоюючи свій власний митний інтерес. Інтерес у сфері митної справи, як відмічає Д. Приймаченко, властивий і таким суб'єктам соціально-правових відносин як політичні партії, громадські організації, Торгово-промислова палата України, Асоціація міжнародних автоперевізників України, Асоціація митних брокерів тощо [5, с. 58].

По-третє, як правило, предмет регулятивного охоплення правових відносин терміном «державна митна справа» застосовується лише в частині регулювання закону, в якому він визначений. За даних обставин застосування терміну «митна справа» викликало б чимало критики, саме тому, що він виходив би за межі регуляторної дії самого нормативного акта. Додатковим підтвердження обмеженого поширення предмету регулювання державної митної справи виступають положення ст. 1 Митного кодексу України. Так, законодавство України з питань державної митної справи складається з Конституції України та Митного кодексу України, інших законів України, але виключно щодо питань, зазначених у ст. 7 Митного кодексу України [4].

По-четверте, за своїм характером діяльність по реалізації державної митної справи виражається у формі активних заходів з боку органів, на які покладено обов'язок здійснювати державну митну справу. Слід відмітити, що не знайшло свого законодавчого закріплення серед складових напрямків державної митної справи, до прикладу: міжнародне співробітництво в галузі митної справи, нормотворча та законот-

ворча діяльність у сфері здійснення митних заходів, процедур та формальностей; здійснення інформаційної, консультативної та роз'яснювальної діяльності з питання розмитнення, організації діяльності митних брокерів, агентів з митного оформлення, правовий статус, організація діяльності магазинів безмитної торгівлі, митних складів, вільних митних зон комерційного або сервісного типу тощо.

Отже, змістовне наповнення терміну «державна митна справа» у співвідношенні із категорією «митна справа» являється вужчим і охоплює той сегмент правового регулювання митних відносин, який спрямований на реалізацію державної митної політики виключно в контексті забезпечення митних інтересів держави, здійснення якої покладається на органи доходів і зборів України. На противагу їй, змістом питання митної справи буде сукупність відносин за участю усіх (суб'єктів) учасників митної системи, що безпосередньо або опосередковано приймають участь та 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 пов'язаний із державними інтересами. На нашу думку, до такого прикладу можна віднести здійснення наукових, аналітичних досліджень з питань митного оформлення, процедур розмитнення та ін. науково-дослідними центрами чи вищим навчальними закладами.

Адміністративний аспект в організації здійснення митної справи безпосередньо пов'язаний із діяльністю держави в особі митних органів. До такої ж думки приходять і В. Я. Настюк. 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 та обсязі, передбачених законодавством України, її міжнародними договорами з питань митної справи [6, с. 12].

На наш погляд, найбільш доречним і розгорнутим виглядатиме диференціація адміністративно-правового регулювання за напрямками здійснення державної митної справи. Проте слід звернути увагу на те, що напрямки реалізації державної митної справи не можна співставляти із формами діяльності митних органів, але при цьому потрібно враховувати останні при класифікації актів правового регулювання. Наприклад, до одного із завдань слідчих управлінь фінансових розслідувань Державної фіскальної служби України належить розслідування кримінальних правопорушень за фактами незаконного переміщення товарів через митний кордон (контрабанда). Такий аспект реалізації повноважень у сфері забезпечення державної митної справи передбачений кримінальним процесуальним законодавством, а тому Кримінальний процесуальний кодекс не входить до системи адміністративно-правового забезпечення, оскільки він складатиме зміст кримінальної форми.

Обраний критерій поглибленого дослідження класифікації адміністративно-правового регулювання міститься ряд переваг, зокрема: прив'язаність до митного органу; високий рівень підзаконної диференціації; можливість постійного оновлення списків правових актів без суттєвих наслідків для загальної системи правових актів; раціональність та доцільність класифікаційного середовища в ракурсі законодавчого регламентування.

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

Отже, адміністративно-правове забезпечення митної справи – це сукупність адміністративно-правових засобів, гарантій та адміністративно-правового регулювання, що являється інструментом легітимного управлінського впливу на поведінку учасників митних правовідносин уповноваженими органами дер-

жавної влади з метою забезпечення митного правопорядку та балансу економічних інтересів держави та приватних інтересів зобов'язальних суб'єктів митних правовідносин.

Термін «митна справа» та «державна митна справа» повинні співвідноситись як загальне та спеціальне, оскільки предмет державної митної справи охоплює лише той сегмент правового регулювання митних відносин, який спрямований на реалізацію державної митної політики виключно в контексті забезпечення митних інтересів держави, реалізація яких покладається на органи доходів і зборів України.

Під адміністративно-правовим регулюванням необхідно розуміти систему нормативно-правових актів, що визначають адміністративну діяльність суб'єктів здійснення митної справи у сфері митного адміністрування та реалізації інших завдань державної митної політики. Класифікацію нормативних актів в контексті адміністративно-правового регулювання митної справи найбільш доречно проводити за напрямками діяльності митних органів, а саме: функціональне, організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності митних органів, організація здійснення митних процедур та митного оформлення та декларування, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, митний аудит (контроль), справляння митних платежів, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності та інші питання по класифікації товарів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, організація боротьби із порушеннями митних правил та застосування відповідальності за невиконання митних правил, сертифікація, стандартизація, визначення митної вартості.

Гарантії в адміністративно-правовому забезпеченні митної справи являються невід'ємним атрибутом дії верховенства права, упевненості у дієвості закону та захищеності інтересів декларантів, а також легітимної державно-владної діяльності митних органів.

Сучасною рисою та самостійним елементом адміністративно-правової політики у сфері митної справи являється система нормативно-правових актів, гарантій та засобів, за допомогою яких органи доходів і зборів спрямовують свій владний потенціал для максимальної підтримки єдності і цілісності митної політики, забезпечення публічних, приватних, корпоративних інтересів держави та бізнесу, окремих громадян та громадських організацій, що реалізують соціальну функцію держави у зв'язку із веденням бойових дій та тимчасовою окупацією території України.

Список використаної літератури

1. *Митна справа : підруч. за заг. ред. А. А. Дубініної*. – К. : Центр уч. л-ри, 2010. – 320 с.
2. *Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 191 с.*
3. *Проценко Т. О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Т. О. Проценко. – К.: Б.в., 2008. – 36 с.*
4. *Митний кодекс України № 4495-VI від 13.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – с. 552.*
5. *Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. / Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 468 с.*
6. *Настюк В. Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. дис. док-ра юрид. наук : 12.00.07 // Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 39 с.*

Стаття надійшла до редакції 02.11.2016.