

УДК 342.9:336.24.07(477)

А.М. КУЛІШ, докт. юрид. наук, доц., Сумський державний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, завдання та функції, Державна митна служба України

Сьогодні за умов інтеграції України до міжнародних митних союзів і забезпечення прозорості й ефективності її зовнішньоекономічних зв'язків, а також з огляду на потреби економічної системи України особливого значення набувають питання митного регулювання, встановлення та справляння податків і зборів, здійснення митного контролю тощо. Безперечно, що основним органом державної влади, діяльність якого спрямовується на практичну реалізацію митної політики України, є Державна митна служба України. Раніше ми вже відмічали недоліки формування компетенції Державного митного комітету незалежної України, що загалом негативним чином позначились на наступній інституалізації головного митного органу держави, що зокрема й зумовило його подальшу реорганізацію у Державну митну службу України. З огляду на це й вбачаються актуальними питання становлення функціональної організації основного митного органу України в умовах його трансформації у Державну митну службу України.

Перш за все, зазначимо, що дослідженням проблем організації та діяльності системи митних органів України, зокрема й Державної митної служби України, займалися такі відомі вчені, як В.В. Гаверський [1], А.В. Кольбенко [2], В.Т. Комзюк [3], Ю.Д. Кунев [4], І.В. Письменний [5], Д.В. Приймаченко [6] та інші. Однак, наразі такі роботи не можуть вважатись достатньо повними чи комплексними, позаяк у даному разі питання норма-

тивно-правових підвалин формування завдань та функцій Державної митної служби України безпосередньо в рамках загального процесу інституалізації митної служби не розглядались. Саме тому метою нашої роботи є аналіз нормативно-правового закріплення завдань та функцій Державної митної служби України, а також визначення напрямків і послідовності розбудови Державної митної служби України. Новизна дослідження міститься у встановленні рівня взаємоузгодженості завдань і функцій Державної митної служби України, доцільності й органічності проведених реорганізацій головного митного органу України, наданих пропозиціях щодо поліпшення організації та діяльності Державної митної служби України.

Отже, маємо відмітити, що формуванню Державної митної служби України передувала реорганізація Державного митного комітету України, проведена відповідно до Указу Президента України від 20.01.1995 р. № 73/95 [7]. Однак дана реорганізація жодним чином не позначилась на формально-правовому статусі Державного митного комітету України, тобто він так і не визначався як правоохоронний орган держави, що має принципове значення як для завдань Державного митного комітету України, так і для форм та методів його діяльності. Так чи інакше, як ми вже зазначали, зберігається подвійність правового статусу Державного митного комітету України як центрального органу виконавчої влади та правоохоронного органу згідно Закону України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ. При цьому, призначення Державного митного комітету України як за Тимчасовим положенням за Указом Президента України від 11.12.1991 р. № 1 [8], так і за Положенням від 20.01.1995 р. все ще зводилось до здійснення митної політики та забезпечення ефективного функціонування митної системи України.

Разом із тим, у даному випадку Положення про Державний митний комітет України від 20.01.1995 р. [7] наводить вже більш досконалий перелік його завдань як загальних

напрянків діяльності головного митного органу держави. Зокрема у нормативно-правове регулювання було повернене більш досконале за своєю суттю завдання Державного митного комітету України щодо захисту економічних інтересів України, а не забезпечення її економічної безпеки як за Тимчасовим положенням від 11.12.1991 р. [8]. Крім цього, такі напрямки діяльності Державного митного комітету України як організація підготовки фахівців у галузі митної справи та інформування організацій та громадян з питань митної справи, які не є самостійними видами діяльності Державного митного комітету України, також за Положенням від 20.01.1995 р. були переведені з розряду завдань у функції-повноваження Державного митного комітету України.

З іншого боку, на нашу думку, забезпечення своєчасного і повного внесення до державного бюджету мита, а також коштів, що надходять від діяльності митних органів і підлягають зарахуванню до державного бюджету, що за Положенням від 20.01.1995 р. [7] включалось до функцій Державного митного комітету України, мало би виділятися в якості окремого напрямку його діяльності фіскального характеру, пов'язаного з виконанням дохідної частини державного бюджету. Так само окремим завданням, а не функцією Державного митного комітету України є діяльність з визначення і здійснення економічних та організаційних заходів щодо реалізації митної політики, що у повній мірі корелюється з призначенням Державного митного комітету України. Натомість зазначена діяльність у частині змісту економічних і організаційних заходів мала би бути детальніше розкрита через конкретні функції головного митного органу держави, що сприяло би підвищенню рівня правової регламентації організації та діяльності Державного митного комітету України.

Поза цим, як позитив розглядаємо обмеження повноважень Державного митного комітету України виключно лише боротьбою з контрабандою та здійсненням заходів щодо

запобігання порушенням митних правил, але не податкового законодавства, як це передбачалось Тимчасовим положенням від 11.12.1991 р. [8]. У цьому випадку вбачається доцільним розмежування компетенції Державного митного комітету України та органів державної податкової служби, зокрема податкової міліції, як за ст.2, 8, 19, 21 Закону України від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ [9].

Вбачаємо цілком доречним і обумовленим практичною потребою обмеження повноважень Державного митного комітету України визначення у відповідному Положенні конкретних форм і методів діяльності Державного митного комітету України відповідно до його нормативних завдань і функцій. Відмічаємо також і те, що як у Тимчасовому положенні від 11.12.1991 р., так і у Положенні від 20.01.1995 р. [7] не віднайшли свого закріплення безпосередні права Державного митного комітету України. На нашу думку, такими правами головного митного органу держави мають бути, передусім, право одержувати інформацію, документи і матеріали від органів публічної влади та підприємств, користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними системами та мережами зв'язку і комунікацій, скликати наради, створювати робочі групи тощо. Подібні права, що мають допоміжне забезпечувальне значення, мають надаватися та використовуватися з метою належної та ефективної реалізації завдань і функцій Державного митного комітету України.

Реорганізація Державного митного комітету у Державну митну службу України, як за Указом Президента України від 08.02.1997 р. № 126/97 [10], обмежуючись при цьому одним лише перейменуванням головного митного органу держави, носила переважно суто формальний характер, позаяк істотних змін ані у функціональній, ані у структурній організації даного органу державної влади проведено не було. При цьому, Державна митна служба України позбавилась свого завдання по забезпеченню виконання міжнародних зобов'язань у галузі митної справи. Як на

нас, таке завдання дуже наближується до інших завдань Державної митної служби України, а саме контролю за додержанням вимог митного законодавства, у тому числі й міжнародних договорів, та сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків України, відповідно до чого доцільним було би визначення цієї діяльності в якості конкретного повноваження Державної митної служби України.

Крім цього, з одного боку, вважаємо цілком логічним вилучення такого завдання Державної митної служби України як ведення митної статистики, але з іншого боку, за Положенням від 08.02.1997 р. [10] такий вид діяльності, навіть в якості функції Державної митної служби України взагалі не передбачався. Щоправда у даному випадку відбувається зниження рівня нормативно-правової регламентації організації Державної митної служби України, а тому своєрідною правовою підставою практичного ведення митної статистики могло бути повноваження по «виконанню інших функцій, що впливають з покладених завдань» як за пп.25 п.4 Положення від 08.02.1997 р. за Указом Президента України № 126/97 [10].

Досить цікавим вбачається інше повноваження Державної митної служби України, а саме забезпечення гласності у діяльності органів митної служби. Безперечно, що у цілому запровадження такого актуального демократичного принципу в діяльність Державної митної служби України одночасно і доцільно, і необхідно, особливо в рамках забезпечення гласності державного управління. Однак, поряд із цим постає питання щодо організації діяльності Державної митної служби України не тільки у відповідності із принципами гласності та законності, як за Положенням від 08.02.1997 р. [10], але іншими не менш важливими принципами функціонування органу державного управління в Україні, зокрема такими, як відкритості, гуманності, демократичності, дієвості, ієрархічності, об'єктивності, прозорості, професійності, публічності тощо. У будь-якому разі,

на нашу думку, вищевказані принципи мають носити наскрізний характер, пронизуючи усю діяльність Державної митної служби України, а не бути окремим предметом її компетенції.

Наближенням до забезпечення гласності у діяльності органів митної служби є передбачене пп.20 п.4 Положення від 08.02.1997 р. повноваження Державної митної служби України по ознайомленню виключно «через засоби масової інформації» суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян з митним законодавством України [10]. При цьому, навряд чи цю діяльність можна вважати ефективною, хоча би через саму обмеженість способів роз'яснення митного законодавства, які мали би включати і безпосередню роботу з громадянами, надання усних і письмових консультацій з приводу митного законодавства, наприклад, за аналогією з наданням податкових консультацій, як за ст.ст.2, 8 Закону України від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ [9].

Відтак, функціональна організація Державної митної служби України за Положенням від 08.02.1997 р. порівняно з компетенцією Державного митного комітету України, не відрізняючись високою правовою регламентацією чи взаємоузгодженістю завдань та функцій головного митного органу держави, все ж характеризується переоцінкою пріоритетів діяльності Державної митної служби України та нормативним вираженням її прав.

Своє подальше закріплення права Державної митної служби України віднайшли у наступному Положенні від 24.08.2000 р. за Указом Президента України № 1022/2000 [11]. Взагалі, компетенція Державної митної служби України за цим Положенням ґрунтується на попередніх правових засадах організації та діяльності як Державного митного комітету, так і Державної митної служби України. Так, наприклад, за Положенням від 24.08.2000 р. до завдань Державної митної служби України була повернена діяльність з сумісного з Національним банком України комплексного контролю за валютними операціями, як це передбачалось Тимчасовим

положенням від 11.12.1991 р., а до повноважень знову увійшло ведення митної статистики, що визначалось ще Тимчасовим положенням від 11.12.1991 р. [8] та Положенням від 20.01.1995 р. [7].

Деяку невизначеність та не упорядкованість завдань і функцій Державної митної служби України вніс Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV [12]. Даний нормативно-правовий акт взагалі виключає розмежування завдань та функцій митних органів, об'єднуючи при цьому і завдання, і функції, попередньо закріплені у Положенні від 24.08.2000 р., в окрему групу «основних завдань» Державної митної служби України [11].

На нашу думку, відповідно до призначення Державної митної служби України її основними завданнями в узагальненому вигляді мають бути саме виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, захист економічних інтересів України, а також боротьба з контрабандою. Такі види діяльності, як ведення митної статистики, здійснення верифікації сертифікатів походження товарів з України, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності та інші не повинні встановлюватись на рівні з основними напрямками діяльності Державної митної служби України. Це, з огляду на таку неузгодженість положень Митного кодексу від 11.07.2002 р. та Положення від 11.07.2002 р., може призводити до викривлень у розумінні сутності та призначення Державної митної служби України як головного митного органу держави і, як наслідок, негативним чином позначитись на реалізацію митної політики України.

Таким чином, стосовно вищерозглянутого підкреслимо таке. По-перше, трансформація Державного митного комітету у Державну митну службу України носила переважно формальний характер і не виражалась в істотному перегляді завдань та функцій Державної митної служби України. По-друге, правові засади діяльності головного митного органу держави не розкривають конкретних

форм і методів реалізації повноважень Державної митної служби України, що може призводити до неоднозначності впровадження у життя митної політики України.

І, по-третє, розбудова функціональної організації Державної митної служби України проводиться за відсутності комплексного узгодженого підходу до розуміння сутності її завдань та функцій, що має наслідком безсистемність і непослідовність формування компетенції Державної митної служби України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаверський В. В. Організаційно-правові основи становлення та розвитку державної митної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. В. Гаверський ; Одеськ. держ. юрид. акад. – О., 1998. – 16 с.
2. Кольбенко А. В. Історико-правові аспекти утворення та діяльності митних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / А. В. Кольбенко ; Львівськ. держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 1997. – 22 с.
3. Комзюк В. Т. Про статус митних органів / В. Т. Комзюк // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (11-12 квітня 2003 р.) – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2003. – С. 24–26.
4. Кунєв Ю. Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації : монографія / Ю. Д. Кунєв ; Державна митна служба України, Акад. митної служби України. – Д. : АМСУ, 2009. – 242 с.
5. Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І. В. Письменний ;

Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – Д., 2005. – 20 с.

6. Приймаченко Д. В. Правове забезпечення діяльності митних органів / Приймаченко Д. В. // Митна справа. – 2006. – № 2. – С. 8–15.

7. Указ Президента України «Про Положення про Державний митний комітет України» : від 20.01.1995 р., № 73/95.

8. Указ Президента України «Про утворення Державного митного комітету України» : від 11.12.1991 р., № 1 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 1.

9. Закон України «Про державну податко-

ву службу в Україні» : від 04.12.1990 р., № 509-ХІІ // ВВР Української РСР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

10. Указ Президента України «Про Положення про Державну митну службу України» : від 08.02.1997 р., № 126/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

11. Указ Президента України «Питання Державної митної служби України» : від 24.08.2000 р., № 1022/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1447.

12. Митний кодекс України : від 11.07.2002 р., № 92-IV // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1444.

Куліш А. М. Правове регулювання становлення завдань та функцій Державної митної служби України / А. М. Куліш // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 542–546 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kamtsu.pdf>

Виконано аналіз нормативно-правового забезпечення становлення завдань та функцій Державної митної служби України, а також визначені напрямки і послідовність її розбудови. Встановлений рівень взаємоузгодженості завдань і функцій Державної митної служби України, доцільність й органічність проведених реорганізацій головного митного органу України.

Куліш А.Н. Правовое регулирование становления задач и функций Государственной таможенной службы Украины

Выполнен анализ нормативно-правового обеспечения становления задач и функций Государственной таможенной службы Украины, а также определены направления и последовательность ее усовершенствования. Установлен уровень взаимосогласованности задач и функций Государственной таможенной службы Украины, целесообразность и органичность проведенных реорганизаций главного таможенного органа Украины.

Kulich A.N. Legal Regulation of Development Objectives and Functions of the State Customs Service of Ukraine

The analysis of the regulatory framework of the development objectives and functions of the State Customs Service of Ukraine is made; also it was determined directions and sequence of its improvement. It was established the level of mutual coherence tasks and functions of the State Customs Service of Ukraine, organic and feasibility of the reorganization of the main customs authorities of Ukraine.