

УДК 336.24.07 : 342.9

Ніканорова О. Н., к.ю.н., доцент кафедри
права Львівського інституту МАУП

Митні правовідносини як різновид правових відносин в Україні

У статті висвітлено поняття, функції та ознаки митних правовідносин як різновиду правових відносин в Україні, а також, особливості їх виникнення, реалізації і припинення. Уточнено взаємозв'язок між функціями митних органів, їх компетенцією та правовими відносинами, що виникають у сфері державної митної справи.

Ключові слова: право, правові відносини, митні правові відносини, митно-адміністративні правові відносини, митне право, митна політика держави.

В статье отслеживаются определения, функции и признаки таможенных правоотношений в Украине, а также, особенности их возникновения, реализации и прекращения. Уточнено взаимосвязь между функциями таможенных органов, их компетентностью и правовыми отношениями, которые возникают в сфере государственной таможенной деятельности.

Ключевые слова: право, правовые отношения, таможенные правовые отношения, таможенно-административные правовые отношения, таможенное право, таможенная политика государства.

The article In the article a concept, functions and signs of custom legal relationships, is reflected as to the variety of legal relations in Ukraine, and also, features of their origin, realization and stopping. Intercommunication is specified between the functions of custom authorities, their competence and legal relations that arise up in the field of a state custom affair.

Key words: Law, legal relations, custom legal relations, custom-administrative legal relations, custom right, customs policy of the state.

Постановка проблеми. Митна служба України становить собою систему органів виконавчої влади та інших державних установ, які в межах наданої їм компетенції безпосередньо здійснюють державне управління, реалізуючи покладені на них функції у сфері державного управління.

Безпосередньо управлінську діяльність здійснює Державна митна служба України, як один із центральних органів виконавчої влади, митні органи на місцях, спеціалізовані підрозділи, посадові особи та інші службовці митних органів.

Діяльність митних органів України значною мірою процесуалізована, адже ще з радянських часів відомо, що саме процесуалізація діяльності суб'єктів державної влади є одним з найбільш надійних способів забезпечення суворого дотримання режиму законності в управлінському процесі.

Однак і в тих випадках, коли процесуальні норми не регулюють порядку виконання того чи іншого завдання, митні органи мають дотримуватись принципу законності. Тож варто пам'ятати, що органи державної влади, їхні посадові та службові особи мають діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Аналіз останніх досліджень. Проблема митних правовідносин як різновиду правових відносин в Україні на науковому рівні, попри її значущість, фактично не порушували. Відсутність самостійного дослідження і напрацювання сталої позиції щодо задекларованої проблематики істотно ускладнює правильне розуміння сутності таких правовідносин. Ось чому постала потреба приділити особливу увагу розв'язанню цієї проблеми. Також необхідно чітко охарактеризувати ознаки та коло обов'язкових

учасників митних правовідносин як різновиду правових відносин в Україні.

Вагомими дослідниками зі значними науковими доробками в цій сфері є такі учені: В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Р. Калюжний, Ю. Козлов, Л. Коваль, В. Колпаков, І. Коліушко, А. Комзюк, О. Кузьменко, Є. Курінний, П. Недбайло, Н. Нижник, О. Остапенко, Ю. Старілов та ін.

Попри те, необхідно відзначити, що оскільки діяльність митних органів має бути повністю врегульована нормами права, то й реалізовуватись вона має тільки через конкретні правові відносини, що виникають між митними органами та іншими суб'єктами. Недослідженими залишаються питання про те, що це за правові відносини, яка їхня природа.

Мета статті полягає в тому, щоб на теоретичному та практичному рівні проаналізувати ті питання, які найбільш дотичні до митних правовідносин як різновиду правових відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Визнання митного права самостійною, окремою галуззю права потребує наявності специфічного предмета правового регулювання. Як відомо з теорії права, таким предметом мають виступати специфічні правові відносини. У нашому має йтися про митні правові відносини. Та чи існують такі правовідносини? У науковій літературі радянських часів про них немає жодної згадки. Звичайно, для цього є об'єктивні причини. Це і обмежені обсяги зовнішньої торгівлі радянської держави, і відсутність відособленої, відносно незалежної системи митних органів (митна служба була структурним підрозділом Міністерства фінансів СРСР), і часткова деформація функцій митних органів. Цілком логічно, що за таких обставин ніхто не висловлював пропозицій щодо виокремлення митного права в самостійну галузь і питання про митні правовідносини не порушувалось.

Усе це викликало надзвичайно жвавий інтерес до такої категорії, як «митні правовідносини». Багато науковців, розпочинаючи дослідження різних аспектів митної справи, зовсім не пов'язаних із цією проблемою, і бажаючи надати їм більшої поважності і вагомості, викладали свої погляди на сутність митних правових відносин. Це призвело до формування досить широкого кола наукових підходів до питання.

Так, А. Козирін пише, що митні правові відносини — це такі правовідносини, що виникають у процесі чи з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон держави. На його думку, їх можна розділити на відносини, що виникли до переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон та після переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон [2, с. 16–17]. Близьку позицію відстоює М. Шульга [3, с. 50–51].

А. Ноздрачов стверджує, що митними є такі правові відносини, які виникають у зв'язку з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, оформленням, контролем та сплатою різноманітних митних платежів [4, с. 50].

Аналогічні позиції відстоюють і вітчизняні автори. Скажімо, у К. Сандоровського можна прочитати, що митні правовідносини — це такі суспільні відносини, які завжди пов'язані з наявним у кожній державі порядком пропуску через митний кордон фізичних осіб, транспортних засобів та інших предметів [5, с. 38].

Узагальнюючи, можна назвати підхід згаданих авторів до визначення категорії митних правовідносин як емпіричний. Можливо, він склався в результаті спільного для всіх учених прагнення довести факт існування нового виду правових відносин,

можливо, під впливом адміністративного права, з якого митне право й виокремлюється. Та все ж, на нашу думку, він є досить прямолінійним і дещо спрощеним.

Усі цитовані визначення вказують на існування якоїсь залежності між митними правовідносинами і процесом переміщення через митний кордон матеріальних цінностей (товарів і транспортних засобів). Однак, що являє собою таке переміщення: технічний процес, самостійні правові відносини чи інше юридичне явище? У чому полягає взаємозалежність митних правових відносин та переміщення через митний кордон? Якого рівня зв'язку між ними достатньо, щоб з певністю стверджувати, що одні правовідносини є митними, а інші — ні? Відповіді на ці та інші запитання наведені вище визначення не дають. Немає і чітко встановленого переліку специфічних ознак, що мають бути властиві митним правовим відносинам.

Більш складним є підхід до сутності митних правовідносин, який пропонують В. Драганов та М. Рассолов. Автори виділили дві риси митних правовідносин. З формально юридичного погляду, митні правовідносини — це такі суспільні відносини, які регулюються нормами митного права, а з іншого боку — відносини з приводу переміщення через митний кордон товарів, транспортних засобів, проведення дізнання у справах про контрабанду тощо [6, с. 69].

Щодо першої ознаки, варто слід згадати позицію С. Ківалова. Він пише: «Митне право — це система норм, які зафіксовані у визначених державою джерелах і є загальнообов'язковим нормативним критерієм правомірно дозволеної поведінки в процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України» [7, с. 19]. Це твердження ніби прокладає місток від емпіричних визначень до більш прогресивного підходу російських учених.

На перший погляд, у ньому не йдеться про правові відносини, але докладніше проаналізувавши, можна стверджувати, що правомірна поведінка (як і правопорушення) реалізуються в межах саме правових відносин. Отож думку С. Ківалова можна розуміти двояко: лише ті норми, що регулюють суспільні відносини з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, можуть розцінюватись як норми митного права, або митними є лише ті правовідносини, що врегульовані нормами митного права. Тобто акцент робиться на формалізованості державної митної справи, необхідності врегулювання митних правовідносин саме нормами митного права.

Водночас, коли перша ознака митних правовідносин, наведена В. Драгановим та М. Рассоловим, ніби доповнює визначення А. Козиріна, К. Сандоровського та інших, то друга постає як протиставлення їм.

Складається враження, що науковці навмисно не дають вичерпного переліку обставин, з якими може бути пов'язане формування митних правовідносин, намагаючись істотно розширити їхнє коло. Про це свідчить положення, що в межах митних правових відносин можуть реалізовуватись суб'єктивні права та юридичні обов'язки, причому і прямо пов'язані з переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон, і такі, що мають з ним досить опосередкований зв'язок, а можливо, і взагалі не пов'язані.

Така ідея набула розвитку у працях В. Настюка. Вивчаючи переважно питання митного законодавства та митних норм, він не міг залишити осторонь проблему митних правовідносин. Багатоманітність і строкатість митного законодавства, вкрай складна структура державної митної справи дали підстави вченому стверджувати,

що, з одного боку, не всі відносини, які складаються в царині державної митної справи, регулюються нормами митного права, а з іншого — норми митного права регулюють не лише відносини, пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон (як приклад наведено внутрішньоорганізаційні відносини, які складаються в митних органах, та відносини, які встановлюються у зв'язку з виконанням міжнародних договорів з питань митної справи) [8, с. 25–26].

Просуваючись далі та спираючись на проаналізований матеріал, визначимо риси, характерні для митних правовідносин, перелік яких дозволить остаточно підтвердити факт існування останніх. На нашу думку, митним правовідносинам властиві такі специфічні риси.

По-перше, обов'язковим учасником таких правовідносин завжди виступає митний орган, його структурний підрозділ, посадова особа чи інший службовець митного органу. Можлива ситуація, коли всі учасники правовідносин належать до згаданих суб'єктів.

По-друге, ці правовідносини виникають, розвиваються і припиняються в царині державної митної справи, і значна частина з них прямо чи опосередковано пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон.

По-третє, митні правовідносини майже завжди пов'язані з реалізацією митної політики держави. Запроваджений у чинному МК України термін «державна політика у сфері державної митної справи» вважаємо вкрай невдалим. Це викликано тим, що обсяг понять, закріплених у ст. 5 та ст. 7 МК України, явно не сумірний за масштабом.

По-четверте, митні правовідносини регулюються нормами митного права.

Говорячи про митні правовідносини та їхні риси, треба пам'ятати, що Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади [9], а інші митні органи — органами виконавчої влади на місцях. Тож їхнє головне призначення — здійснювати державне управління. Відносини ж у сфері державного управління регулюються нормами адміністративного права, застосування яких веде до перетворення звичайних суспільних відносин на адміністративні правовідносини.

У який же спосіб співвідносяться адміністративні та митні правовідносини. Ретельних досліджень з цього приводу не проводилось, однак можна використати напрацювання окремих науковців, які досліджували комплексні галузі права, що обслуговуються такими інститутами, як адміністративний процес, державний контроль тощо. Тут напрацювань достатньо. Як приклад наведемо результати наукового пошуку, які одержано під час аналізу згаданої проблематики в аграрному праві. Чому саме аграрне право, тому що тут, на рівні докторських дисертацій, досліджено не лише проблеми аграрних правовідносин, а й проблеми адміністративних відносин у сільському господарстві та взаємовідношення перших й останніх. Схоже завдання стоїть і перед нами.

Учений-адміністративіст В. Курило, дослідивши адміністративні правовідносини в сільському господарстві України, дійшов висновку, що адміністративно-правові відносини в аграрному секторі треба розуміти як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини в цій галузі у вигляді стійких правових зв'язків між їхніми сторонами (суб'єктами), що виникають у процесі реалізації ними суб'єктивних прав та обов'язків на підставі приписів адміністративно-правових норм, якими встановлені і гарантовані. Причому ці відносини відрізняються від аграрних за двома критеріями, такими як: «(1) наявність (чи відсутність) серед суб'єктів правовідносин

державного органу чи органу місцевого самоврядування або громадської організації, наділених владно-розпорядчими державними функціями по відношенню до іншого суб'єкта цих правовідносин; (2) наявність у аграрних правовідносинах управлінського характеру самоврядування і демократії» [10, с. 24].

На його думку, «суспільні відносини, одним із суб'єктів яких виступає державний орган, орган місцевого самоврядування або громадська організація, наділені владно-розпорядчими державними функціями по відношенню до іншого суб'єкта цих правовідносин, не залежно від галузевої, функціональної чи територіальної сфери (зокрема такі, що виникають у аграрному секторі), підставно віднести до предмету адміністративного права. Будь-які інші організаційно-управлінські відносини, що виникають у аграрній сфері, одним із суб'єктів яких не виступають зазначені вище суб'єкти права, або у них присутні самоврядування і демократія, підставно відносити до предмету аграрного права».

Повернувшись від теоретичних питань безпосередньо до предмета нашого дослідження, зазначимо, що митне право може претендувати на визнання лише як комплексна галузь. Саме так його й позиціонує більшість прибічників, особливо наполегливо акцентуючи на факті наявності у сфері його регулювання приватних правових відносин. У такому випадку є підстави стверджувати, що митне право регулюватиме низку правовідносин, яким властиві встановлені нами риси (обов'язкового учасника — митний орган, його підрозділ чи працівник; виникають у царині державної митної справи; митні правовідносини цілком виправдано зараховувати до сфери регулювання митного права. Оскільки вони пов'язані з реалізацією митної політики; регулюються нормами митного права). Одночасно всі ці правовідносини мають належати і до сфери регулювання однієї з інших, головних галузей права. Одне з визначальних місць належить адміністративному праву. Це зумовлено, передусім, тим, що митне право утворюється шляхом відокремлення, виділення з права адміністративного. Тривалий час воно розглядалось як інститут чи підінститут особливої частини права адміністративного і багато зв'язків між дочірньою та материнською галузями збереглися й існуватимуть тривалий час.

Дійшовши висновку, що митні правові відносини перебувають у сфері регулювання одночасно двох галузей права — митного як комплексної галузі та ще однієї з базових галузей, можна запропонувати класифікацію митних правових відносин, яка базуватиметься саме на такому критерії, як друга належність. Згідно з цією класифікацією можна виділити такі групи правовідносин: (1) митно-адміністративні правові відносин; (2) митно-податкові правові відносин; (3) інші публічні митні правові відносин; (4) митно-приватні правові відносини.

Звертаємо увагу, що одна з ознак, які характеризують адміністративні та митні правовідносини, є, по суті, ідентичною і відрізняється лише масштабом. Обов'язковим учасником адміністративних правових відносин є органи державного управління чи інші суб'єкти державно-владних повноважень, обов'язковим же учасником митних правових відносин — митний орган, його підрозділ, посадова чи службова особа.

Діяльності митних органів, як й інших органів виконавчої влади, має виконавчо-розпорядчий характер. Як нам відомо, розпорядчий елемент державного управління реалізується у внутрішньоапаратних відносинах, а виконавчий — у позаапаратних відносинах. Тобто можна стверджувати, що митно-адміністративні відносини можуть бути і внутрішньоапаратними (щодо організації роботи митної служби України), і

позаапаратними (щодо безпосереднього здійснення державної митної справи).

Один із сучасних авторів, який вивчає питання митного права, запропонував специфічну класифікацію, орієнтовану саме на митні правовідносини. Її критерієм є зміст правовідносин. Відповідно, виділяють такі групи: (1) деліктні (охоронні) митні правовідносини; (2) правовідносини, пов'язані зі здійсненням митного контролю та митного оформлення; (3) правовідносини, пов'язані з митною статистикою; (4) податкові відносини; (5) правовідносини щодо верифікації; (6) внутрішньо-організаційні (внутриапаратні) правовідносини; (7) сервісні правовідносини тощо.

На наш погляд, назвати такий перелік класифікацією не можна. У ньому змішано різні критерії поділу. Це веде до того, що одні й ті самі правовідносини потрапляють відразу до кількох груп, а інші взагалі не охоплені класифікацією.

Окреслимо сферу застосування (реалізації) досліджуваних відносин. Правильніше за все буде розпочати із зазначення, що митно-адміністративні правові відносини тісно пов'язані з такою категорією, як адміністративна діяльність митних органів.

Функції митних та інших органів державного управління реалізуються через вчинення конкретних дій. Будучи належно нормативно врегульованими, ці дії перетворюються на конкретні правові відносини. Сукупність таких дій-правовідносин і є діяльністю митних органів.

Оскільки функцій у митних органів кілька (на нашу думку, сім), то цілком логічно зробити висновок, що кожна з них реалізується через різні види правових відносин. Зв'язок правовідносин з реалізацією однієї з функцій митних органів може бути критерієм специфічної, властивої лише митним правовідносинам, класифікації. Згідно з такою класифікацією можна виділити: (1) правовідносини, через які реалізується фіскальна функція митних органів; (2) правовідносини, через які реалізується контрольна функція митних органів; (3) правовідносини, через які реалізується правоохоронна функція митних органів; (4) правовідносини, через які реалізується дозвольно-ліцензійна функція митних органів; (5) правовідносини, через які реалізується координаційна функція митних органів; (6) правовідносини, через які реалізується зовнішньоорганізаційна функція митних органів; (7) правовідносини, через які реалізується внутрішньоорганізаційна функція митних органів.

У кожній із цих груп митно-адміністративні відносини представлено по-різному. Серед правовідносин, через які реалізується фіскальна функція, митно-адміністративних відносин немає. Вкрай обмежено вони представлені і серед правовідносин, спрямованих на реалізацію координаційної функції.

Натомість майже всі правові відносини, через які реалізується контрольна функція, є митно-адміністративними. Серед правоохоронних відносин безперечно більшість становлять правові відносини щодо реалізації адміністративного примусу. Найчастіше як приклад наводять відносини, пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, однак у діяльності митних органів трапляється багато відносин щодо реалізації адміністративного припинення й адміністративного запобігання. Митна варт, спеціалізований підрозділ Держмитслужби, по суті, зорієнтований на діяльність щодо застосування адміністративного припинення. Також і реалізація внутрішньоорганізаційної функції потребує значної кількості адміністративних відносин. Виняток становлять переважно відносини, що виникають у процесі трудової діяльності працівників митних органів, яким не присвоєно спеціальних звань. Тут маємо справу з митно-трудовами відносинами.

Мабуть, найбільш різноманітні правові відносини трапляються під час реалізації зовнішньоорганізаційної функції. Вирішення різних питань щодо забезпечення діяльності митної служби України потребує застосування широкого кола інструментарію. Митним органам доводиться вступати в нехарактерні для їхньої діяльності приватноправові відносини. Адміністративні правовідносини трапляються тут досить часто, але контактують з цивільно-правовими та іншими правовідносинами.

Дозвільно-ліцензійна функція є найменш розвинутою з усіх наявних функцій митних органів. Можливо, її і не варто було б виокремлювати, якби не одна особливість. Здійснюючи реалізацію дозвільно-ліцензійної функції, митні органи виступають у зовсім не властивій їм ролі, а саме як суб'єкт державного управління у сфері підприємницької чи господарської діяльності. Як наслідок — під час видачі дозволів та ліцензій маємо справу з митно-адміністративними правовими відносинами матеріального і процесуального змісту та, можливо, митно-господарськими правовими відносинами, хоча останнє припущення потребує ретельного додаткового вивчення.

Висновки. Отже, митним правовідносинам властиві такі специфічні риси: (а) їхнім обов'язковим учасником майже завжди виступає митний орган, його структурний підрозділ чи посадова особа; (б) вони виникають, розвиваються та припиняються в царині державної митної справи, і значна частина з них прямо чи опосередковано пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон; (в) вони майже завжди пов'язані з реалізацією митної політики держави; (г) їх регулювання здійснюється за допомогою норм митного права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відом. Верх. Ради України. — 2005. — № 35/36, 37. — Ст. 446.
2. Козырин А. Н. Таможенное право России : учебное пособие / А. Н. Козырин. — М. : СПАРК, 1995. — 134 с.
3. Шульга М. Г. Митні правові відносини / М. Г. Шульга // Митна справа. — 2002. — № 2. — С. 50—56.
4. Таможенное право / отв. ред. А. В. Ноздрачев. — М. : Юрист, 1999. — 416 с.
5. Сандоровский К. К. Таможенное право в Украине : учеб. пособ. для студ. вуз. и фак. / К. К. Сандоровский. — Киев : Вентури, 2000. — 208 с.
6. Таможенное право : учебное пособие / под ред. В. Г. Драганова, М. М. Рассолова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 640 с.
7. Ківалов С. В. Організаційно-правові основи митної справи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Васильович Ківалов. — Одеса, 1996. — 40 с.
8. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування : монографія / В. Я. Настюк. — Х. : Факт, 2003. — 216 с.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 94. — Ст. 3334.
10. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Іванович Курило. — К., 2008. — 42 с.