

найперспективніших форм методичної роботи, на думку автора, є поширення позитивного досвіду роботи органів прокуратури України, який повинен розповсюджуватись лише за результатами його вивчення на місцях та відповідного обговорення і схвалення науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України.

Таким чином, до загальних ознак вищенаведених організаційних аспектів діяльності органів прокуратури необхідно віднести: 1) регламентованість нормами адміністративного права лише в загальному вигляді, у зв'язку з чим не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративні правовідносини; 2) є необхідним чинником управлінської діяльності в органах прокуратури; 3) здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткого та ефективного управління органами прокуратури; 4) мають як зовнішнє так і внутрішньо-організаційне спрямування; 5) здійснюються в рамках чинного законодавства і в межах компетенції того чи іншого органу.

Список літератури: 1. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793. 3. Тлумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Х., 2005. 4. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. К., 2003. 5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. 6. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис. ... докт. юрид. наук. Чернівці, 2002. 7. Косіота М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. Одеса, 2002. 8. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури. Наук. видання. Донецьк, 2001. 9. Давиденко Л. М. і др. Организация работы районной (городской) прокуратуры. Х., 1994. 10. Давиденко Л., Каркач П. Питання організації роботи та управління в органах прокуратури // Вісник прокуратури. 2002. № 4. 11. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М., 1993. 12. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ ГПУ від 19 вересня 2005 р. № 1. 13. Про Регламент Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 20 вересня 2001 р. № 43.

Надійшла до редколегії 07.02.07

В. Т. Комзюк

МІСЦЕ МИТНОГО ПРАВА В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Кожна держава, в тому числі й Україна, самостійно здійснює функції щодо захисту суверенітету у різних сферах, включаючи економічний. Зокрема, ст. 17 Конституції України визнає захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. Тому все більшої актуальності набувають питання удосконалення правових засобів здійснення митної справи і одночасно наукового дослідження основних проблем митного права. Наразі кількість і рівень досліджень у цій галузі в сучасній юридичній літературі неадекватні стану митного законодавства і обсягу правовідносин, які

складаються на його основі. В умовах зростання зовнішньоторговельного обігу, розвитку міжнародного туризму, засобів транспорту і зв'язку підвищуються вимоги до роботи митних органів, виникає необхідність в удосконаленні правових основ їх діяльності.

Митні органи як органи державної влади, зокрема її виконавчої гілки, керуються правом, у нормах і принципах якого втілена юридично значуща воля законодавця. При цьому мова йде, поперше, про застосування права в широкому розумінні як правової системи держави взагалі. По-друге, митні органи керуються в процесі своєї діяльності правовими нормами, що містяться в окремих галузях національного права, таких як конституційне, адміністративне, фінансове, цивільне та ін., які є джерелом правового регулювання діяльності митних органів і всієї сфери суспільних відносин у цій галузі взагалі. Усі ці норми й утворюють у своїй сукупності те, що називається митним правом як таким.

Нині активно дискутується питання про сутність митного права та його місце в правовій системі. Наприклад, в підручнику з адміністративного права за редакцією Ю. П. Битяка розглядаються питання управління митною справою, термін «митне право» практично не вживається, натомість йдеться про митне законодавство як сукупність нормативних актів, що регулюють митну справу [2, с. 391–400]. У досить ґрунтовному навчальному посібнику з основ митної справи за редакцією П. В. Пашко термін «митне право» також не використовується, хоча багато питань в ньому проаналізовано значно глибше, ніж в працях, присвячених митному праву [3].

Однак, все більше визнання одержує точка зору, відповідно до якої митне право є самостійною комплексною галуззю права. Цієї думки притримуються такі відомі дослідники проблем митного права, як Є. В. Додін, Ф. А. Жорін, С. В. Ківалов, В. Я. Настюк, Р. Б. Шишка, М. Г. Шульга та ін. Так, Ф. А. Жорін зазначає, що в юридичній науці є погляди, які допускають існування комплексних галузей права, що регулюються галузевими методами і механізмами, мають комплексні утворення (морське право, банківське право, господарське право та ін.). Складові частини цих комплексних утворень розвиваються по-різному. Тому розвиток адміністративного, кримінального чи іншого права обов'язково впливає на розвиток митного права. Це обумовлює часті зміни митного законодавства і внесення доповнень до нього. На думку науковця, митне право можна визначити як комплексну галузь права, яка складається із різних правових інститутів і правових норм, що регулюють суспільні відносини в галузі митної справи. До предмета регулювання митного права він відносить характер і зміст митної справи, основи митної політики, статус і функції митних органів, порядок переміщення товарів і транспортних засо-

бів через митний кордон, митні платежі, митне оформлення і митний контроль, інші складові частини митної справи і засоби проведення митної політики [4, с. 36].

Активно підтримують цю думку також Р. Б. Шипка і В. В. Сергієнко. Вони зазначають, що питання про місце митного права в правовій системі є суперечливим. Одні науковці обґрунтовують можливість виділення митного права в самостійну комплексну галузь права, другі визначають митне право як підгалузь адміністративного права, треті – як інститут адміністративного права. Останньої позиції дотримується і більшість вчених у галузі адміністративного права України. Автори, що відносять митне право до галузі адміністративного права, повинні, за логікою речей, іменувати цю підгалузь чи інститут «адміністративним правом у митній сфері». Але вони цього не роблять, і не випадково. Такий підхід є виправданим і виваженим з позиції архітектоники права та правових настанов. Міняти щось кардинально без достатніх потреб практики навряд чи доцільно. Зацікавленість у створенні митного права як самостійної галузі права, а не галузі тільки законодавства, повинна мати достатні аргументи. Інтерес щодо реалізації фіскальної політики, забезпечення безпеки зумовлює системне визначення правових, економічних і організаційних основ митної справи. Без створення всеосяжної системи митного регулювання всього комплексу митних відносин неможливо забезпечити захист митного суверенітету й економічної безпеки країни, активізацію зв'язку економіки зі світовим господарством, захист прав та охоронюваних інтересів громадян, суб'єктів підприємництва і державних органів, а також дотримання обов'язків у сфері митної справи. Тим більше, що реалізація гуманітарних та економічних програм, намагання віднайти зарубіжні ринки збуту товару активізували увагу до митного права. По суті, за короткий час фактично заново на суверенній основі створено нову галузь законодавства – митне право, і позначилася тенденція до виділення самостійних предмета та методу правового регулювання [5, с. 34–35].

Ці ж вчені визначають поняття митного права як комплексну галузь права, систему встановлених (санкціонованих) державою правових норм різної галузевої приналежності, що регулюють суспільні відносини у сфері митної справи і митної політики [5, с. 37].

Подібне визначення митного права дають також В. Я. Настюк і М. Г. Шульга, з точки зору яких митне право – це комплексна галузь українського права, яка є системою правових норм різної правовалузевої належності, що встановлюються (санкціонуються) державою і призначаються для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із переміщенням товарів і транспортних засобів митний кордон України, стягненням митних платежів, митним оформленням, митним контролем та іншими за-

собами проведення митної політики як складової частини внутрішньої і зовнішньої політики України [6, с. 8] (зауважимо, що В. Я. Настюк у своєму дисертаційному дослідженні адміністративно-правових проблем законодавчого регулювання митної справи цього питання взагалі не торкається [7]).

Мало відрізняються від наведених також визначення, які формулюють інші прихильники визнання митного права самостійною галуззю права. Разом з тим, в багатьох випадках науковці часто суперечать самі собі. Так, зазначається, що варто погодитися з тими дослідниками адміністративного права, які вважають митні відносини адміністративними [5, с. 36], що суспільні відносини в сфері здійснення митної справи потребують комплексного правового регулювання нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального, трудового, міжнародного та ін. [6, с. 6–7], що суспільні відносини в галузі митної справи можна розділити на групи, які відрізняються за специфікою і регулюються окремими нормами різних галузей права: конституційного; адміністративного; адміністративно-процесуального; цивільного; кримінального; кримінально-процесуального; трудового та ін. [4, с. 35] тощо.

Головною підставою для визнання митного права самостійною галуззю права для прихильників цієї точки зору слугує аналіз предмету його регулювання. Щодо цього робляться наступні висновки.

По-перше, вся сукупність відносин, урегульованих відповідними нормами, відображає структуру митної справи і має у зв'язку з цим істотні особливості, обумовлені специфікою кожного з блоків, які складають митну справу.

По-друге, групи суспільних відносин, урегульовані нормами різних галузей права: конституційного (державного), адміністративного, адміністративно-процесуального, фінансового, кримінального, трудового, банківського, пенсійного, а також валютного і заставного законодавства і частково міжнародного права мають якісні розходження.

По-третє, домінуючу роль грають суспільні відносини, пов'язані з управлінською, організаційною діяльністю митних й інших органів виконавчої влади.

По-четверте, істотні розходження, характерні для кожної із згаданих груп відносин, обумовлюють їх відносну відособленість, своєрідну автономію в загальній кількості суспільних відносин, що є предметом регулювання митного права. Однак ця відособленість не означає замкнутості, відсутності взаємозв'язку різних класифікаційних груп суспільних відносин. Їх взаємозв'язок і взаємозумовленість органічно впливають, у першу чергу, з характеру і особливостей Митного кодексу (далі – МК), який, хоча і регулює неоднорідні відносини в сфері митної справи в широкому її розумінні, од-

нак є єдиним зведеним, юридично і логічно цілісним правовим актом, внутрішньо узгодженим законом [8]. МК мовби синтезує законодавство в сфері митної справи, слугує серйозною підставою для виділення сукупності юридичних норм, що регулюють митну справу, як галузь права, і є щодо неї правоутворюючим фактором.

По-п'яте, серед різних груп відносин, що відрізняються неоднорідним характером, домінують відносини, врегульовані нормами адміністративного і адміністративно-процесуального права [9, с. 57–58].

Зауважимо, що останній висновок щодо домінування серед таких відносин адміністративно-правових є досить показовим.

Прихильники зазначеної точки зору вважають вагомим аргументом на користь існування митного права як окремої галузі думку відомого теоретика права С. С. Алексєєва, який підкреслює, що в правовій системі поряд з основними підрозділами, відокремленими відповідно до критерію юридичного режиму, вираженого в особливих галузевих методах і механізмах регулювання, є утворення комплексного характеру, такі, як морське право, банківське право, господарське право та інші галузі. Норми, що входять до них, не пов'язані єдиним методом і механізмом регулювання; майже усі вони належать до різних основних галузей (наприклад, норми морського права – до адміністративного і цивільного права). Входячи до комплексних утворень, юридичні норми залишаються в складі основних галузей; до вторинної структури вони входять, будучи нормами, наприклад, цивільного, кримінального, адміністративного, трудового права. Вчений робить підсумковий висновок про те, що норми комплексного утворення за іншим предметом і за іншими, нехай не головними юридичними особливостями, удруте, нітрохи не порушуючи архітекτονіки основних галузей і не виключаючи з їх складу жодної норми, поєднуються в особливу юридичну цілісність. Специфічні принципи, загальні положення, прийоми регулювання, встановлені в результаті комплексної модифікації, мають значення своєрідного силового поля, яке не тільки поєднує юридично різнорідний матеріал у відому цілісність, але і надає властивий йому специфічний галузевий відтінок, нехай і вторинний. Хоч норми комплексної галузі можна і потрібно «розподіляти» по основних галузях, але «замкнути» їх тільки в рамках основних галузей не можна [10, с. 109–110].

Проте, наведені роздуми де в чому є суперечливими. Насамперед, це стосується можливості правових норм входити одночасно до двох структурних частин правової системи – до «основної» галузі і до «комплексної». Тим самим порушується чіткість поділу права на структурні елементи, адже однією з основних вимог класифікації є те, що в сумі підгрупи мають дати початкову групу

класифікованих елементів, один і той самий елемент не може одночасно бути в кількох підгрупах [11, с. 110].

Дослідники митного права, відстоюючи тезу про його статус як самостійної галузі права, в той же час підкреслюють, що аналіз структури і змісту МК дає підстави зробити висновок, що переважна частина суспільних відносин, урегульованих його нормами, належить до сфери адміністративного і адміністративно-процесуального права. До цієї сфери повинні бути віднесені організаційно-управлінські відносини в сфері митної справи. До матеріального адміністративного права, безумовно, належать суспільні відносини, пов'язані з переміщенням через митний кордон товарів і транспортних засобів, митним оформленням, митним контролем, організацією стягування митних платежів, веденням митної статистики, порушенням митних правил, відповідальністю і видами стягнень за них. Адміністративно-процесуальними за своєю природою є норми, що регулюють провадження у справах про порушення митних правил і їх розгляд [9, с. 67–68].

Варто підтримати висловлену в науковій літературі думку про те, що зазначені проблеми виникли внаслідок наукових пошуків з приводу визначення предмета адміністративного права, в межах яких останнім часом все гостріше обговорюються питання про об'єктивну необхідність утворення (виділення з адміністративного права) нових галузей (в тому числі митного, транспортного тощо). Разом з тим, розвиток адміністративно-правового регулювання суспільних відносин лише підтверджує висновок про те, що в усіх цих випадках мова йде про здійснення «публічної сервісної» діяльності в різних сферах. Якщо йти шляхом виокремлення таких сфер в окремі «галузі» права, то незабаром можна прогнозувати виникнення і нових їх видів, наприклад, санітарного, будівельного, ветеринарного права тощо. В усіх цих випадках йдеться лише про особливості структурування особливої частини адміністративного права, тобто можна говорити про те, що в результаті такого структурування вона буде включати не тільки правові інститути, але і багато підгалузей. Саме така тенденція відповідатиме статусу адміністративного права як фундаментальної галузі в системі українського права [12].

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок, що нині митне право не можна назвати самостійною, окремою галуззю права. Безумовно, це велика сукупність правових норм, які мають внутрішні взаємозв'язки, проте вони є складовими інших галузей права. Це визнають навіть найпослідовніші прихильники такої позиції. Безперечним є те, що митне право існує, хоча мають місце також суперечки щодо його статусу.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 3. Основи митної справи: Навч. посібник / За ред. П. В. Пашка. 2-е вид., перероб. і доп. К., 2002. 4. Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): Навч. посібник. К., 2001. 5. Шишка Р. Б., Сергієнко В. В. Митне право України: Навч. посібник. Х., 2002. 6. Митне право України: Навч. посібник / В. Я. Наспок, М. Г. Шульга. Х., 2001. 7. Настюк В. Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Х., 2005. 8. Митний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 16. Ст. 203. 9. Таможенне право. Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Б. Н. Габричидзе. М., 1995. 10. Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. 11. Украинская советская энциклопедия / Гл. ред. Бажан М. Г. Т. 5. К., 1981. 12. Комзюк А. Т., Гриценко І. С. Деякі проблеми визначення предмета та системи адміністративного права // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2004. № 4.

Надійшла до редакції 04.11.06

О. С. Мірошниченко

ВИДИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Наукові дослідження юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в умовах глобального соціально-економічного реформування набувають все більшої актуальності в Україні. Це пов'язано з тим, що в правовій державі провідною ідеєю такої відповідальності є додержання особою вимог земельного правопорядку, виховання в неї почуття відповідальності за майбутні вчинки, розуміння соціального значення своєї поведінки тощо.

Переважає більшість громадян нашої країни виконує приписи, передбачені земельним законодавством. Але, на жаль, не всі. Особи, які вчинили правопорушення у сфері земельних відносин, несуть юридичну відповідальність (цивільну, адміністративну та кримінальну), передбачену Земельним кодексом України (далі – ЗК України) та законами України. За ознакою впливу на порушників земельного законодавства, перш за все, виділяється адміністративна відповідальність, фактичною підставою якої є вчинення адміністративного правопорушення (проступку) у сфері земельних відносин.

Слід зазначити, що проблема визначення підстав адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони земельних ресурсів, незважаючи на свою значимість, у сучасній правовій науці розглядається лише побічно та у підручниках. Отже, мета статті полягає у тому, щоб привернути увагу науковців і практиків до проблем законодавчого визначення видів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин.

Характерною рисою адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин є те, що вони, крім Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України) [1], в основ-