

individual. Considering them the representatives of the government and the public must build policies so as to orient it to strengthening respect for children rights, improvement of the efficiency of national mechanism of guaranteeing and protecting the rights and fundamental freedoms, implementation of European human rights standards and ensuring the state's responsibility for their failure.

It is also emphasized on the mandatory implementation of the obligations taken by Ukraine before the international community for the implementation and guaranteeing children rights, because failure to perform by Ukraine the provisions of international documents and treaties as well as the recommendations of monitoring bodies of international organizations is a serious problem.

Keywords: children rights, international treaties, implementation of international experience, implementation, obligations.



УДК 342.951

В. Т. Комзюк

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено і охарактеризовано правове регулювання діяльності митних органів України. Розглянуто основні правові акти, що регулюють їх діяльність, надано рекомендації щодо удосконалення правового регулювання діяльності митних органів. Зроблено висновок, що діяльність митних органів регулюється великою кількістю правових актів різної юридичної сили, які містять норми різної галузевої приналежності, зокрема конституційного, фінансового, адміністративного, банківського, трудового та інших галузей права. Це свідчить про комплексний характер митно-правового регулювання.

Ключові слова: митні органи України, правове регулювання, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Діяльність будь-якого державного органу повинна бути належним чином врегульована, організована і скерована. Від належної організації його роботи прямо залежить ефективність реалізації основних завдань і функцій. Процес такої організації починається з прийняття відповідних правових актів, якими повинен керуватися державний орган. Не є винятком і митні органи, діяльність яких охоплює широке коло суспільних відносин. Чітке регулювання основних завдань, повноважень, організації та порядку діяльності митних органів – запорука нормального функціонування як самих митних органів, так і всієї галузі державної митної справи. Правове регулювання діяльності цих органів здійснюється відповідними законами, а їх конкретизація та уточнення забезпечується необхідними підзаконними нормативно-правовими актами. При цьому потрібно зважено та цілеспрямовано підходити до визначення основних напрямків державної політики у сфері митної справи, здійснювати постійне удосконалення нормативно-правової бази,

© Комзюк В. Т., 2015

а також вивчати та використовувати досвід правового регулювання митної діяльності інших країн. Отже, дослідження основ правового регулювання діяльності митних органів України є дуже важливим для визначення їх адміністративно-правового статусу, його розвитку і вдосконалення.

Стан дослідження. Загальні питання правового регулювання діяльності митних органів розглядали у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. С. Гриценко, С. М. Гусаров, Є. В. Додін, Ф. А. Жорін, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломосць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. Я. Масленников, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, В. Я. Настюк, Д. В. Приймаченко, О. С. Проневич, Ю. С. Рябов, В. К. Шкарупа, М. Г. Шульга та ін. Однак окремі питання, які стосуються правового регулювання діяльності митних органів України та внесення змін у чинне законодавство, досі не розглянуті, що обумовлює необхідність подальших досліджень даної проблематики.

Мета статті полягає у визначенні сутності, особливостей та механізму правового регулювання діяльності митних органів України.

Виклад основного матеріалу. Для розуміння сутності правового регулювання необхідно розглянути позиції різних науковців щодо визначення поняття «правове регулювання». Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) й означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність до чого-небудь [1, с. 489]. Як справедливо зазначає Х. П. Ярмакі, правове регулювання охоплює різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні й найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а й її змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання й забезпечення, що досягаються правознавством, дають змогу краще розібратися в тих соціальних процесах, які зазнають юридичного впливу з боку держави та вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом [2, с. 32].

В юридичній літературі термін «правове регулювання» є достатньо дослідженим, хоча серед науковців немає єдиної думки щодо визначення його поняття, складових, механізму тощо. Наприклад, П. М. Рабінович вважає, що здійснюваний вплив держави за допомогою всіх юридичних засобів на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку і є правовим регулюванням [3, с. 44]. На думку А. Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституційного

утворення – регулятора [4, с. 47]. Ми повністю погоджуємося з ознаками, які науковець виділяє при характеристиці правового регулювання, адже воно буде наявним тоді, коли здійснюватиметься цілеспрямований вплив на суспільні відносини, що повинні бути врегульовані правом. Характерною ознакою є організуючий характер правового регулювання, оскільки правовий вплив повинен бути спрямований на забезпечення належної організації відповідних процесів, діяльності, систем, структур, органів тощо, від чого прямо залежать їх продуктивність та ефективність. А. Т. Комзюк правове регулювання пов'язує тільки із регулятивною функцією права, ми ж вважаємо, що правове регулювання повинно охоплювати і охоронну функцію права, адже вони тісно пов'язані і доповнюють одна одну. Таким чином, правове регулювання, на нашу думку, охоплює як регулятивну, так і охоронну функції права.

Наведемо ще декілька визначень досліджуваного поняття. Так, С. С. Алексєєв пропонує розуміти поняття «правове регулювання» у двох значеннях – вузькому та широкому. У вузькому він розуміє правове регулювання як дію норм права (системи правових норм), інших спеціальних юридичних засобів на поведінку особи та на суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку. У широкому значенні його необхідно розуміти як всебічну дію на суспільні відносини всіх правових явищ, у тому числі правових ідей, принципів правового життя суспільства, не втілених в юридичні форми (закони, нормативно-правові акти, рішення судових органів тощо). При цьому необхідно розуміти роль правового регулювання як сукупності заходів і способів реалізації позитивного права [5, с. 220]. С. С. Алексєєв правове регулювання не ототожнює з дією законів та інших правових актів, які це робить більшість науковців, а вважає, що таке регулювання може здійснюватися і поза правовою формою, тобто за допомогою інших регуляторів суспільних відносин. Така думка має право на існування, однак ми вважаємо, що потрібно опиратися на реальні регулятори суспільних відносин, якими є саме правові засоби, і перш за все норми права.

Своє визначення поняття правового регулювання дає Б. В. Сабєцький – це закріплення у правових нормах певного рівня суспільних відносин, забезпечення їх стабільності через постійний контроль, відновлення правовими засобами їх порушень, приведення їх у відповідність до існуючих норм права [6, с. 9]. С. М. Чистов вважає, що правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм, правил поведінки суб'єктів права [7, с. 36].

Характеризуючи правове регулювання, потрібно визначитися з його механізмом та структурою. Під механізмом (в нашому випадку під механізмом правового регулювання діяльності митних органів) слід розуміти сукупність правових засобів, за допомогою яких регулюються суспільні відносини, що виникають в результаті діяльності

або за участі митних органів України в процесі реалізації їх правового статусу. Під структурою механізму правового регулювання С. С. Алексєєв розумів такі його елементи: а) юридичні норми; б) правовідносини, змістом яких є суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників таких відносин, їх діяльність; в) акти реалізації прав та обов'язків; г) індивідуальні приписи та акти застосування права [8, с. 364–365].

Два підходи до визначення елементів (структури) механізму правового регулювання пропонує Я. М. Шевченко, на думку якої, у широкому розумінні правове регулювання характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин (норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правовідносини, тлумачення, реалізація права, законність, правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність). Вузьке розуміння включає лише елементи, що становлять основу регулятивної функції права (норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізація права, законність) [9, с. 307–308]. Ми ж вважаємо, що до елементів правового регулювання діяльності митних органів потрібно віднести нормативно-правові акти, що регулюють діяльність митних органів, норми права, митні правовідносини, юридичні факти, акти реалізації норм права, законність, їх відповідальність.

Розглядаючи питання правового регулювання діяльності митних органів, необхідно також чітко визначитися з поняттям «митні органи України», оскільки на законодавчому рівні відсутнє відповідне нормативне визначення. Митний кодекс України у п. 34-1 ст. 4 закріплює поняття «органи доходів і зборів», розуміючи під ними і митні органи, до яких відносить центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости [10]. Але, як нами було доведено у попередніх дослідженнях, не всі органи доходів і зборів є митними органами, тому ми пропонуємо внести зміни до Митного кодексу України і доповнити ст. 4 Кодексу пунктом 22-1 такого змісту: митні органи України – спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі митної справи, що безпосередньо здійснюють державну митну справу і реалізують державну митну політику – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної митної політики, митниці і митні пости [11, с. 30].

На основі наведених тез можемо сформулювати власне *поняття правового регулювання діяльності митних органів* – здійснюваний всією системою правових засобів і форм цілеспрямований, результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, суб'єктами яких є митні органи, з метою їх впорядкування, закріплення, розвитку і охорони згідно з необхідністю забезпечення ефективності здійснення митної справи і реалізації державної митної політики, а також застосування заходів державного впливу до порушників митних правил та норм. Цим визначенням ми виділяємо

як регулятивний, так і охоронний вплив норм на суспільні відносини у митній сфері.

Серед усієї сукупності правових засобів, що забезпечують правове регулювання діяльності митних органів України і складають структуру його механізму, основними і найважливішими елементами є норми права, які містяться у численних нормативно-правових актах, а також міжнародних договорах України і міжнародних правових актах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Загальні аспекти правового регулювання діяльності митних органів закріплені в Основному Законі нашої держави – Конституції України. Першим, на чому хотілося б акцентувати увагу, є положення Конституції, закріплені у ст. 17, згідно з яким захист суверенітету та територіальної цілісності держави, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Частиною 3 цієї ж статті передбачено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом (сюди відносяться і митні органи). Відповідно до п. 9 ст. 92 Основного Закону виключно законами України визначаються також засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи [12]. Важливими для правового регулювання є положення ст. 9 Конституції України, яка встановлює, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Таким чином, Конституція визначає основні, загальні положення діяльності митних органів, які згодом знаходять свою конкретизацію та подальший розвиток у відповідних кодексах, законах та інших нормативно-правових актах. Ці закони та інші правові акти не повинні суперечити Основному Закону держави.

Основним нормативним актом, що забезпечує правове регулювання діяльності митних органів, становить основу митного законодавства України, є Митний кодекс України, який визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митних органів України. Він спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захист прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також на забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи.

Відповідно до ст. 1 Митного кодексу, законодавство України з питань державної митної справи складається з Конституції України, цього кодексу, інших законів України, що регулюють питання, зазначені у ст. 7 Кодексу, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також із нормативно-правових актів, виданих на основі й на виконання цього

Кодексу та інших законодавчих актів. Відносини, пов'язані зі справлянням митних платежів, регулюються цим Кодексом, Податковим кодексом України та іншими законами України з питань оподаткування [10].

Частина 3 цієї ж ст. 1 встановлює, що якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Кодексом та іншими законами України, то застосовуються правила міжнародного договору України, і таким чином закріплюється принцип пріоритету міжнародно-правових норм над нормами національного права. Тут слід зазначити, що діяльність митних органів великою мірою регулюється нормами міжнародних договорів України в галузі митної справи і міжнародних правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Україна є членом Всесвітньої митної організації (ВМО), тому такі договори і правові акти надзвичайно важливі та багаточисельні. Так, автори навчального посібника «Митне право України» за загальною редакцією професора В. В. Ченцова констатують, що «здійснюючи міжнародне митне співробітництво в рамках ВМО, а також в рамках Європейської Економічної Комісії ООН – міжнародних організацій, під егідою яких і відбувається розроблення та прийняття більшості міжнародних договорів з митних питань, Україна стала учасницею таких міжнародних митних конвенцій: Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки міжнародного дорожнього перевезення від 14 листопада 1975 р. (Конвенція МДП); Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 9 червня 1977 р. (Конвенція Найроби); Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 жовтня 1982 р. (Женевська конвенція 1982 р.); Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів від 14 червня 1983 р. із змінами і доповненнями, внесеними Протоколом від 24 червня 1986 р. (Конвенція про ГС); Конвенція про тимчасове ввезення від 26 червня 1990 р. (Стамбульська конвенція)» [13, с. 282].

У правовому регулюванні діяльності митних органів особливе місце займають підзаконні нормативно-правові акти, видані на основі й на виконання Конституції, законів України і які конкретизують, уточнюють і деталізують положення цих законів. Це нормативно-правові акти Президента України, Кабміну, центральних органів виконавчої влади (перш за все Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України), а також місцевих органів виконавчої влади. Вони є надзвичайно чисельними, різноманітними і посідають чільне місце в митному законодавстві, що є основою правового регулювання діяльності митних органів України. На сьогодні окремі з цих чинних підзаконних нормативно-правових актів не відповідають

положенням Митного кодексу, тому для вдосконалення правового регулювання їх необхідно або скасувати і прийняти нові, або привести у відповідність до Митного кодексу. До найважливіших підзаконних нормативних актів, що регулюють діяльність митних органів можна віднести постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби», від 21 травня 2014 р. № 236 «Про Державну фіскальну службу України», від 6 серпня 2014 р. № 311 «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», від 9 лютого 1993 р. № 97 «Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України», від 25 грудня 2002 р. № 1984 «Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митної служби» та ін.

Висновки. Отже, нами встановлено поняття, механізм, структуру правового регулювання діяльності митних органів України, його нормативно-правову основу, і можна підсумувати, що діяльність митних органів регулюється великою кількістю правових актів різної юридичної сили, які містять норми різної галузевої приналежності. Це свідчить про комплексний характер митного законодавства, яке містить положення конституційного, адміністративного, фінансового, податкового, банківського, трудового та інших галузей права.

Список використаних джерел: 1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2005. – 656 с. 2. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х. П. Ярмакі. – Одеса : Юрид. літ., 2006. – 366 с. 3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 9-те, зі змін. – Львів : Край, 2007. – 188 с. 4. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. 5. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / [под ред. С. С. Алексеева]. – М. : БЕК, 1998. – 453 с. 6. Сабецький Б. В. Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сабецький Борис Вікторович. – Київ, 2002. – 20 с. 7. Чистов С. М. Державне регулювання економіки : навч.-метод. посіб. [для самост. вивчення дисципліни] / С. М. Чистов. – Київ : КНЕУ, 2002. – 208 с. 8. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с. 9. Цивільне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / за ред. Я. М. Шевченко. – Київ : Ін Юре, 2003– . – Т. 2. Особлива частина. – 2003. – 520 с. 10. Митний кодекс України : закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI // Голос України. – 2012. – № 73–74. 11. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Володимир Трохимович. – Харків, 2014. – 40 с. 12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 13. Митне право України : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Ченцова. – Київ : Істина, 2007. – 328 с.

Надійшла до редколегії 26.09.2015



Комзюк В. Т. Правовое регулирование деятельности таможенных органов Украины

Исследовано и охарактеризовано правовое регулирование деятельности таможенных органов Украины. Рассмотрены основные правовые акты, регулирующие их деятельность, даны рекомендации по совершенствованию правового регулирования деятельности таможенных органов. Сделан вывод, что деятельность таможенных органов регулируется большим количеством правовых актов различной юридической силы, содержащих нормы различной отраслевой принадлежности, в частности конституционного, финансового, административного, банковского, трудового и других отраслей права. Это свидетельствует о комплексном характере таможенно-правового регулирования.

Ключевые слова: таможенные органы Украины, правовое регулирование, нормативно-правовые акты.

Komzyuk V. T. Legal regulation of Ukrainian customs services' activity

The system of legal regulation of Ukrainian customs services' activity is characterized. The essence, features and mechanism of legal regulation of these services are determined. It is stated that the definition of legal regulation in legal literature received enough research, in spite of the absence of agreed scholars' opinions of determination, elements and mechanism, etc. The author offers his own determination of legal regulation of Ukrainian customs services' activity that is implemented in the entire system of legal means and forms of purposeful, effective, legal and organizational impact on public relations, subjects, which are customs services for the purpose of streamlining, consolidation, development and protection in accordance with the need to ensure the efficiency of customs activity and realization of the state customs policy, also application of state influence on violators of customs rules and acts. Under mechanism of legal regulation of customs services' activity we understand the complex of legal means that assists to regulate social relations that arise as a result of activity or with participation of Ukrainian customs services in the process of realization of their legal status.

It is concluded that Ukrainian customs services' activity is regulated by numerous legal acts containing rules in various branches. This demonstrates the complex nature of customs legislation, which contains constitutional, administrative, financial, tax, banking, labour and other branches of law provisions.

Keywords: customs services, activity, legal regulation.

