

УДК 342.91

ВСТАНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МИТНІЙ СФЕРІ

**О.О. ГАПОНЮК, аспірант¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

***Анотація.** У статті досліджується зміст інституту адміністративних послуг у митній сфері шляхом окреслення її ознак через призму визначення митних правовідносин. Показується місце інституту адміністративних послуг у сфері митних правовідносин та окреслюються перспективи розвитку його правового регулювання.*

***Ключові слова:** адміністративні послуги, митні правовідносини, інститут адміністративних послуг в митній сфері*

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищими соціальними цінностями. Забезпечення права кожного на отримання якісних адміністративних послуг, з усуненням будь-яких проявів корупційної складової, буде свідчити про те, що Україна насправді є європейською, демократичною, правовою та соціально орієнтованою державою.

Впровадження інституту «адміністративних послуг» у сферу митних правовідносин є важливим етапом розвитку органів державної влади у митній сфері, що наразі представлені органами Державної фіскальної служби України. Орієнтація даного органу на публічно-сервісні відносини стала шляхом до забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності [1, с. 68–73].

Окремі дослідження було здійснено щодо загального системоутворюючого поняття «адміністративні послуги» вченими, серед яких: В. Авер'янов, Б. Борисов, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Р. Калюжний, В. Кампо, В. Кудря, Є. Курінний, Р. Куйбіда та інші. Питання, пов'язані дослідженням правового регулювання митних правовідносин, були об'єктом наукових розвідок Л. Давиденка, Є. Додіна, С. Ківалова, А. Мазура, А. Малька, В. Настюка, Д. Приймаченка, В. Прокопенка, Р. Халфіної, М. Шульги.

Мета статті – дослідити поняття «адміністративні послуги у митній сфері» в контексті його інституційно-дефініційного наповнення.

В Україні кожному гарантується «право на вільне пересування, (ст. ст. 13 і 14 Загальної декларації прав людини та Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»), право на безперешкодне переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України (передбачені Митним Кодексом України, постановою Кабінету

¹Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В. В. Ладиченко

Міністрів України «Про питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» тощо). Забезпечення даних прав нерозривно супроводжується передбаченими законом процесуальними діями, пов'язаними зі здійсненням окремих видів правовідносин контактуючими органами державної влади в митній сфері. Проте, попри прийняття в 2013 р. спеціального ЗУ «Про адміністративні послуги», що мав на меті деталізовано врегулювати відносини з надання адміністративних послуг органами державної влади, регламентувати правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, слід зазначити, що система надання адміністративних послуг органами Державної фіскальної служби України, як і інших органів державної влади в Україні за самими поміркованими оцінками є вкрай неефективною й неузгодженою.

Виходячи з усвідомлення виконавчої влади як діяльності, що полягає у забезпеченні реального втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичному застосуванні всіх важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку, а також із загальновідомого визначення органу виконавчої влади як організаційно-самостійного елемента державного апарату, який наділений чітко окресленим обсягом повноважень, органи державної влади у митній сфері здійснюють діяльність, яка має управлінський, організуючий, виконавський, контрольний-розпорядчий та правоохоронний характер [2, с. 26].

Ще в 2004 р. відомий український адміністративіст В.Б. Аверьянов зазначав, що «без створення нової теоретичної бази адміністративно-правової науки неможливе успішне реформування галузі адміністративного права в сучасних соціально-економічних і політико-ідеологічних умовах розвитку українського суспільства» [3, с. 25.]. Все це, безумовно, вказує на нерозривність законодавчого та науково-правового процесу реформування інституту адміністративних послуг у митній сфері.

Досліджуючи інститут адміністративних послуг, що надаються органами державної влади у митній сфері, їх слід розглядати через призму аналізу митних правовідносин та системи ознак, притаманних адміністративним послугам. Необхідно проаналізувати власне саму природу суспільних відносин, що виникають з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Даний метод дослідження допоможе нам зрозуміти природу, походження та зміст поняття «адміністративні послуги в митній сфері».

Звертаючись за визначенням поняття «відносини» до тлумачного словника Української мови, знаходимо його визначення: «через призму зв'язків, що виникають між людьми, суспільствами, країнами в процесі спілкування або діяльності на певному ґрунті» [4, с. 18]. Таке філософсько-абстрактне формулювання визначення «відносин» окреслює його основну природу, а саме зв'язок, що відбувається між суб'єктами в особі людини, суспільства або держави.

Проте, зважаючи на специфіку притаманну митним відносинам, слід зазначити, що по-перше, дані відносини врегульовані нормативно-правовими актами різної галузевої спрямованості. Серед них – Конституція України, яка

визначає основні напрями здійснення державної політики в митній сфері, Митний Кодекс України, що детально регламентує здійснення митних відносин, Закон України «Про Митний тариф України» яким встановлюється Митний тариф України, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», що визначає принципи та основні засади здійснення зовнішньоекономічної діяльності в Україні, постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1031 «Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України», що затверджує перелік товарів, які підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю) у разі переміщення їх через митний кордон України та інші. Тобто, дані норми прямо або опосередковано пов'язані з переміщенням товарів або транспортних засобів через митний кордон України.

По-друге, у митно-правових відносинах однією зі сторін завжди виступає митний орган, що представляє інтереси держави [5, с. 23–24].

По-третє, дані відносини мають публічний характер, адже митні правовідносини виникають у процесі здійснення державної діяльності [5, с. 23–24], тобто діяльності органів державної влади України.

Сукупність вказаних ознак свідчить про належність даного виду суспільних відносин до категорії «правовідносин», врегульованих нормативно-правовими актами (митні правовідносини).

Звертаючись до загальної теорії права, зазначимо, що під поняттям «правовідносини» розуміють врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [6, с. 345].

У правовій літературі серед вчених немає однозначної точки зору щодо понять «правовідносини у митній сфері» або «митні правовідносини», однак майже всі вони визначають їх як «митні правовідносини». Так, на думку В. В. Драгунова, поняття «митні правовідносини» означають митні відносини між окремими учасниками (митними органами, підприємствами, організаціями), в яких останні беруть участь в якості носіїв прав та обов'язків, установлених нормами митного права [7, с. 38]. На нашу думку, дане твердження не зовсім повно відображає дефініційне розуміння даного поняття, адже, наголошуючи на наявності суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених виключно нормами, вчений зосереджує увагу лише на нормах митного права, при тому, що останні регулюються ще цілою системою нормативних актів іншої галузевої належності.

В.М. Василенко вважає, що «митні правовідносини» в Україні – це врегульовані нормами різних галузей права суспільні відносини, які носять нормативний, публічно-правовий та імперативний характер, виникають за участю митних органів з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України у процесі організації заходів щодо митного оформлення, а також під час здійснення митного контролю [8, с. 30]. Дане судження також потребує доопрацювання у зв'язку з тим, що митні правовідносини містять не лише «імперативний», наказовий характер. Вони за своєю суттю мають диспозитивний, імперативний та змішаний характер

(імперативно-диспозитивний), що широко застосовується при правовому регулюванні.

Заслуговує на увагу, на нашу думку, позиція В. Я. Настюк, яка розглядає митні правовідносини як різновид суспільних відносин, що за своєю формою є індивідуально визначеними зв'язками управомочених і зобов'язальних осіб, а за безпосереднім змістом – взаємодією осіб, які реалізують свої суб'єктивні права й виконують покладені на них юридичні обов'язки на підставі норм митного права [9, с. 93–99].

На думку В.В. Ченцова, митні правовідносини доцільніше характеризувати як врегульовані нормами митного права суспільні відносини, що виникають у процесі або із приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Оформлення й контроль за його здійсненням, а також сплата митних платежів безпосередньо пов'язані з митною політикою, являють собою цілеспрямовану діяльність держави з регулювання зовнішньоторговельного обміну (обсягу, структури й умов експорту та імпорту) через установлення відповідного митного режиму переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон [10, с. 15].

Сукупність відносин щодо переміщення через митний кордон товарів, предметів, транспортних засобів – це комплексне, складне утворення різноманітних за власним характером елементів, що становлять предмет правового регулювання митного права. До його складу входять адміністративно-правові та фінансово-правові відносини. Адже у разі порушення встановлених у нормі права приписів застосовується імперативний метод у вигляді притягнення до відповідальності, що є притаманним і адміністративному, і фінансовому праву [5, с. 24].

Дослідивши різні погляди щодо визначення поняття (встановлення змісту) «митні правовідносини», стає зрозумілим, що їх дефініційне розгалуження призводить лише до плутанини та протиріччя смислового наповнення. Тому вважаємо за необхідне підвести ризик під визначенням поняття «митні правовідносини» з урахуванням цих недоліків, що містять попередні визначення. На нашу думку, поняття «митні правовідносини» слід розуміти як врегульовані нормами права різної галузевої приналежності (передусім митними) суспільні відносини, які виникають між суб'єктами з приводу переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, що здійснюється за допомогою поєднання наказового та дозвільного методів.

Переходячи до дослідження поняття «адміністративні послуги у митній сфері» та визнання їх суспільними відносинами, слід зазначити, що їм як і будь-яким суспільним відносинам притаманна наявність суб'єктного складу. Або навпаки, через аналіз суб'єктного складу ми матимемо змогу повною мірою дослідити поняття «адміністративні послуги у митній сфері». Суб'єктний склад відносин у сфері адміністративних послуг, що надаються митними органами України, є досить обширним.

Питання визначення та класифікації суб'єктів митних правовідносин, очевидно, є актуальним, адже дасть змогу нам більш чітко зрозуміти організаційно-правову побудову та їх місце серед інших органів державної влади.

Систему суб'єктів митних правовідносин окремі представники наукових кіл розуміють по-різному. Так, І.О. Федотова поняття «суб'єкт митних правовідносин» ототожнює з поняттям «суб'єкт митного права» і визначає його як особу, учасника суспільних відносин, що за власними особливостями фактично може виступати носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків у галузі митної справи, з огляду на юридичні норми реально брати участь у митних правовідносинах [11, с. 12–13]. Дане твердження має право на існування.

Дещо лаконічніше визначає поняття «суб'єкти митних правовідносин» В.М. Василенко, який переконаний, що, з одного боку, ними виступають митні органи, а з другого, – фізичні і юридичні особи, що перетинають державний митний кордон і переміщують через нього товари, предмети і транспортні засоби [8, с. 29].

Проте суб'єкти митних правовідносин не слід ототожнювати з поняттям «суб'єкти надання адміністративних послуг», адже останнє є значно вужчим за значенням та характеризується публічно-сервісною спрямованістю їх діяльності. Зважаючи на це, привертає увагу класифікація суб'єктів митних правовідносин, здійснена І.О. Бондаренко, яка розділяє суб'єктів надання адміністративних послуг на два рівні, а саме:

1) суб'єкти надання послуг, що характеризуються наявністю владних повноважень у галузі митних правовідносин:

- Державна фіскальна служба України;
- регіональні митниці;
- митниці;
- спеціалізовані митні установи та організації;

2) суб'єкти митних правовідносин, що не володіють владними повноваженнями щодо надання послуг, пов'язаних з переміщенням через митний кордон України товарів і транспортних засобів, якими є підприємства, установи, організації, здійснюючи власну діяльність в галузі митної справи на підставі дозвільно-реєстраційних документів Державної фіскальної служби України, якими є:

- митний брокер;
- митний перевізник;
- суб'єкти господарювання, що надають послуги зі зберігання товарів – склади тимчасового зберігання, митні ліцензійні склади, вантажні митні комплекси, автопорти, автотермінали – суб'єкти, що надають комплексні послуги (декларування, зберігання, розвантаження та ін.) [5, с. 29]. Здійснена класифікація заслуговує право на існування у сфері надання адміністративних послуг, адже враховує таку важливу ознаку, як володіння владними повноваженнями та їх відсутність.

Аналізуючи норми чинного законодавства, що регулюють відносини в митній сфері, знаходимо наступний перелік суб'єктів, серед яких: митні органи, державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи державних органів, підприємства, установи, організації різних форм власності, громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства. Звичайно, всі ці суб'єкти обов'язково мають характеризуватися правосуб'єктністю, тобто право, діє і деліктоздатністю. Право-дієздатність фізичних осіб набувається з

народження та з окремого віку (стосовно різних видів дієздатності), правосуб'єктність же юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації.

Під правовим забезпечення діяльності органів у митній сфері України щодо надання суб'єктам звернення (фізичним і юридичним особами) платних та безоплатних адміністративних послуг запропоновано розуміти здійснюваний за допомогою норм права вплив на поведінку посадових осіб органів державної влади в митній сфері з метою реалізації захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Мета механізму правового забезпечення діяльності органів державної влади в митній сфері щодо надання адміністративних послуг полягає насамперед у задоволенні потреб суб'єктів звернення (фізичних і юридичних осіб).

Правове регулювання діяльності митних органів України щодо надання суб'єктами звернення (фізичним і юридичним особам) адміністративних послуг здійснюється у двох напрямках. Перший напрям становлять нормативно-правові акти, які визначають загальні засади надання адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері України, а другий – нормативно-правові акти, які визначають особливості надання окремих (платних і безоплатних) адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері.

Безумовну належність адміністративних послуг у митній сфері до митних правовідносин обумовлює факт того, що реалізація відповідної діяльності, пов'язаної з наданням митних послуг, вимагає наявності у суб'єктів надання окремих специфічних навичок в митній сфері, тобто окремого виду кваліфікації кадрів. Окрім того, адміністративні послуги, що надаються органами державної влади в митній сфері безпосередньо, є пов'язаними з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, що також обумовлює їх безпосередню належність до митних правовідносин. Зазначені ознаки, на нашу думку, мають визначальний характер при розмежуванні адміністративних послуг.

Поняття «митні правовідносини» визначаємо як сукупність врегульованих нормами права різної галузевої належності (передусім митного) окремих видів суспільних відносин, що виникають між суб'єктами, тобто носіями суб'єктивних прав та обов'язків (органи державної влади, фізичні та юридичні особи) з приводу переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон України регулюються за допомогою імперативного, диспозитивного та змішаного (імперативно-диспозитивного) методу правового регулювання.

Поняття «адміністративні послуги в митній сфері» слід визначати як діяльність органів державної влади у митній сфері, що є результатом здійснення владних повноважень, спрямовану на забезпечення умов для реалізації учасників митних правовідносин власних прав та обов'язків у сфері переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України.

У результаті дослідження встановлено, що, по-перше, адміністративні послуги є невід'ємною складовою митних правовідносин, від яких прямо

залежить формування державного бюджету, як найбільшої дохідної її частини; по-друге, систематизація, уніфікація та якість їх надання органами державної влади в митній сфері є важливим індикатором, що відображає у загальному вигляді демократичні процеси, які відбуваються в державі, у вузькому ставленні держави до суспільства.

Демократизація українського суспільства та європейський напрям розвитку нашої держави вимагає від останньої розробки та впровадження якісно нової моделі відносин «людина – держава», що передусім має відобразитися на гарантіях зручного отримання особою якісних, своєчасних адміністративних послуг у митній сфері. Це допоможе пришвидшити процеси формування громадянського суспільства, поверне довіру до органів державної влади у митній сфері, зробить митні установи більш привабливими для потенційних клієнтів, не лише для громадян, а й для широкого загалу іноземців, та збільшить надходження коштів до державного бюджету України.

Список літератури:

1. Федотова І.О. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг / І.О. Федотова // Вісник Акад. мит. служби України. – 2008. – №1. – С. 68–73. – (Серія «Право»).
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – Т. 1: Загальна частина. – С. 208, Митне право України : навч. посіб. / за заг. ред. В.В. Ченцова та Д.В. Приймаченка. – 2-ге вид. – К. : Істина, 2008. – 328 с.
3. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – №10. – С. 25.
4. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко ; худ.-оформл. С.А. Пяткова. – Х. : Фоліо, 2002. – 540 с.
5. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : дис. ... канд. юрид. наук. / І.О. Бондаренко ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь. 2006. – 205 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. ; пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
7. Таможенное право : учеб. пособ. / под ред. В.Г. Драганова, М.М. Расолова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с.
8. Василенко В. М. Митні правовідносини в Україні: поняття, ознаки та структура / В. М. Василенко // Право і Безпека. – 2013. – № 3. – С. 27–31: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/>
9. Настюк В. Я. Поняття і сутність митних правовідносин / В. Я. Настюк // Проблеми законності. – 2006. – № 80. – С. 93–99.
10. Ченцов В.В. Митне право України : навч. посіб. / В.В. Ченцов. – К., 2007. – 283 с.
11. Федотова І. О. Учасники митних правовідносин: поняття і класифікація / І. О. Федотова // Вісник Академії митної служби України. – 2011. – № 2. – С. 12–16. – (Серія «Право») : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/>