

А. А. Мудров, здобувач кафедри
морського та митного права
НУ "Одеська юридична академія"

ПОВНОВАЖЕННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ ТА ЇХ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Статтю присвячено питанням повноважень митних органів та їх правового забезпечення. Визначається бачення автором сутності повноважень митних органів. Крім аналізу наявних підходів до їх класифікації, проводиться розподіл за іншими підставами. Висвітлюється вузьке й широке трактування поняття "правове забезпечення", наводиться його загальна характеристика.

Стаття посвячена вопросам полномочий таможенных органов и их правового обеспечения. Определяется видение автором сущности полномочий таможенных органов. Кроме анализа имеющихся подходов к их классификации, проводится разделение по иным основаниям. Освещается узкая и широкая трактовка понятия "правовое обеспечение", дается его общая характеристика.

The article is devoted to the questions of custom organs' plenary powers and their legal providing. Author's seeing of essence of custom organs' plenary powers is determined. Except for the analysis of present approaches to their classification, the division after other grounds is conducted. Narrow and wide interpretation of the concept "legal providing" is explored, its general description is given.

Ключові слова. Повноваження, компетенція, повноваження митних органів, дискреційні повноваження, правове забезпечення.

Вступ. Здійснення митної справи відбувається за допомогою реалізації різноманітних повноважень митних органів. При цьому відсутність достатнього теоретичного освоєння даної сфери призводить до таких негативних наслідків у практиці, як: перевищення повноважень, неналежний їх розподіл і виконання, порушення прав людини, створення умов для корупції й ін. Зрозуміло, які будуть результати, коли посадова особа сприйматиме повноваження виключно як права. А це цілком можливо, адже навіть деякі науковці дотримуються такої позиції. Відповідні напрацювання сприятимуть обґрунтованому, зваженому внесенню змін у правовий статус митних органів.

Постановка завдання. Мета статті полягає у вивченні повноважень, компетенції як правових явищ, визначенні повноважень митних органів, характеристиці їх видів і правового забезпечення.

Результати дослідження. Перед тим як розглядати повноваження митних органів та їх правове забезпечення, потрібно розкрити зміст терміна "повноваження" та його співвідношення з поняттям "компетенція".

Сутність повноважень висвітлюється не лише в юриспруденції, а й у деяких інших гуманітарних науках. Порівняння існуючих дефініцій, їх оцінка з позицій правознавства дозволить комплексно пізнати об'єкт дослідження, з'ясувати галузеві особливості, а також встановити можливості юридизації, тобто запозичення методів і результатів неюридичної науки [1, 3], та зворотного теоретичного збагачення. Зокрема, філологи визначають повноваження як "право, надане кому-небудь для виконання чого-небудь; ... права, надані особі або підприємству органами державної влади" [2, 560]. Слід зауважити, що перше трактування абстрактне, близьке

© А. А. Мудров, 2011

до філософського, воно не дозволяє визначити коло суб'єктів і чітко відрізнити повноваження від звичайних прав, особливо процедурних або процесуальних прав, які мають забезпечити виконання обов'язків (наприклад: у ч. 1 ст. 24 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України передбачено право отримувати в адміністративного органу роз'яснення щодо порядку адміністративного провадження, своїх прав і обов'язків [3]). Друге трактування може здатися подібним до опису делегованих повноважень, однак "надання" характеризує скоріше виконання установчої або правотворчої функції та наділення інших суб'єктів правами, котрими не обов'язково володіє відповідний державний орган; воно не пов'язане з "переданням" частини власних повноважень. З іншого боку, "права, надані особі або підприємству органами державної влади", позначають той вид суб'єктивних прав, що на відміну від природних, встановлені державою [4, 226]. Дане формулювання мало відповідає термінові, для якого застосовується. Крім того, воно саме не зовсім правильне, адже відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави (значить, і її органів) є утвердження (а не надання) і забезпечення прав і свобод людини [5]. Згідно з текстом Основного Закону, надаються: можливості, різноманітні блага, згоди на щось, повноваження місцевим державним адміністраціям і органам місцевого самоврядування.

Різні варіанти тлумачення та класифікації повноважень можна знайти в дослідженнях щодо менеджменту. А. В. Шегда визначає повноваження як "обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля її співробітників на виконання завдань" [6, 574]. Даний підхід, обумовлений предметом науки про управління, в першу чергу стосується внутрішніх відносин у колективі підприємств, установ, організацій. Він, як і вищевказані, має важливу особливість: тлумачення повноваження тільки як суб'єктивного права. З цим пов'язане й дещо особливе бачення компетенції (від лат. *competere* – відповідати,

належу), під якою в менеджменті часто розуміють “сукупність повноважень і обов’язків органу управління, в межах яких він має право і зобов’язаний самостійно діяти” [7, 561; 8, 253]. У даному разі обов’язки відділяються від повноважень, а структура компетенції звужена.

Щодо правової літератури, то спостерігається декілька тлумачень повноважень, компетенції та їх складу. В юридичній енциклопедії зазначається: “повноваження – сукупність прав і обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій ...” [9, 590]. Характерно, що: у зміст повноважень включаються як права, так і обов’язки (визначальне положення); вони закріплюються в установленому законодавством порядку; вони стосуються не лише державних органів (до “посадових та інших осіб” можна зарахувати значну кількість суб’єктів). Повноваження, якими наділені приватні суб’єкти, досліджуються в першу чергу науковим менеджментом; повноваження органів публічної влади та їх посадових осіб розглядаються вченими-правознавцями (а також державним менеджментом). Попри істотні відмінності підходів спостерігається і взаємне запозичення положень. Такі управлінські засади, як: повноваження делегують посаді, а не особі [7, 561]; обсяг і зміст повноважень, ступінь відповідальності залежить від позиції органу в ієрархії управління, масштабів і території його діяльності; обсяг компетенції і правовий статус органу управління фіксують у статуті або спеціальному положенні [8, 253], – є актуальними і для юридичної науки [9, 590; 10, 68; 11, 196]. Одночасно позиція правників стосовно складу повноважень прийнятна для менеджменту, оскільки ефективне здійснення прав керівниками організацій або підрозділів також є їх обов’язком. Останнім часом це враховується деякими авторами. Л. Г. Дідковська та П. Л. Гордієнко зазначають: “Повноваження – сукупність прав і обов’язків самостійно, без узгодження з іншими, приймати рішення, віддавати розпорядження і виконувати ті або інші дії в інтересах організації” [12, 426].

В юриспруденції категоріальне сприйняття здійснюється в межах теорії держави та права [13], загальне визначення повноважень органів виконавчої влади – адміністративним правом, а конкретних органів або їх ієрархій – відповідними галузевими науками (наприклад: митне право; судові та правоохоронні органи; фінансове право). Слід зазначити, що В. Б. Авер’янов до повноважень органів управління, крім традиційних прав і обов’язків, зараховував також обов’язки нести юридичну відповідальність за результати діяльності, і їх, на відміну від звичайних компетенційних, визначав як “реюрисдикційні” [8, 68]. Подібна позиція відображена і в інших вітчизняних виданнях. Наприклад, існує така енциклопедична дефініція: “Повноваження органу виконавчої влади – закріплені за органом виконавчої влади права і обов’язки (в т. ч. обов’язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані юрисдикційні обов’язки)” [9, с. 330]. Вона аналогічна до наведеної в термінологічному словнику Концепції адміністративної реформи в Україні [14]. На наш погляд, визначення можна покращити в частині відповідальності, яка не завжди пов’язується з наслідками дій і може наставати не лише у зв’язку з виконанням, але й невиконанням повноважень.

Ураховуючи вищезазначене, під повноваженнями митного органу розумітимемо закріплені за ним в установленому законодавством порядку права й обов’язки щодо здійснення митної справи, а також обов’язки нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання повноважень.

У Концепції адміністративної реформи також зазначається, що для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття “компетенція” (на наш погляд, тут правильніше вжити слово “термін”). Повноваження та компетенція близькі за значенням, у довідковій літературі наводиться їх однакова характеристика, класифікація та форми реалізації, тому доцільно розглянути останню більш детально.

Під компетенцією розуміють сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов’язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи приймати обов’язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо [11, 196]. Щодо неюридичної форми встановлення, то вона стосується не носіїв публічної влади, а приватних суб’єктів. Таке визначення не дозволяє провести належне розмежування; якщо опустити додаткові ознаки, то компетен-

ція – сукупність повноважень. Однак науковці надають їй або відмінного або більш об’ємного значення. Ю. П. Битяк розглядає її як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у своїй діяльності [15, 70]. Це відповідає сфері відання певного суб’єкта управління. Одне з розширених тлумачень компетенції: “сукупність предметних відання, функцій, повноважень, прав і обов’язків органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їх посадової особи чи службової особи, що визначаються конституцією” [16, 210]. Загалом, підхід прийнятний, але потрібно відзначити деякі недоліки: а) окреме перелічення повноважень, прав і обов’язків викликає питання щодо змісту, який автори надають першим; б) зазначені складові правового статусу відповідних суб’єктів закріплюються не лише конституцією. Більш досконала така дефініція: “Компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статутних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов’язків, тобто державно-владних повноважень” [17, 265]; наголошується на тому, що функції не є однопорядковими з повноваженнями елементами, а відображаються шляхом правового закріплення останніх. Фахівці в галузі митного права вважають дане тлумачення повністю придатним для характеристики діяльності митних органів. При цьому повноваження митних органів називаються ключовою складовою, яка визначає їх компетенцію [18, 3–5].

Передбачений у ч. 2 ст. 19 Конституції України обов'язок органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти в межах повноважень стосується і митної служби. Щодо посадових осіб таку норму закріплено в ч. 4 ст. 412 Митного кодексу України (далі – МК України) [19]. У кодексі немає вимоги діяти в межах повноважень для митних органів, спеціалізованих установ та організацій у загальному вигляді, проте це не проблема, оскільки: норми Конституції України є нормами прямої дії (ч. 2 ст. 8), тому відповідний обов'язок існує без додаткової регламентації. Крім того, щодо окремих дій він усе-таки встановлений: ч. 2 ст. 13 (видання наказів Державної митної служби України (далі – ДМС України), організація та контроль їх виконання), ч. 2 ст. 17 (створення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих митних установ та організацій), ч. 2 ст. 35 (міжнародна діяльність ДМС України), ч. 1 ст. 53 МК України (застосування примусових заходів до порушників режиму зони митного контролю). Важливо також, щоб повноваження використовувалося з метою, з якою його надано. Відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства [20], ця обставина перевіряється судом у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. МК України містить значну кількість випадків, які стосуються даного положення. Зокрема, конкретну мету (певну їх кількість) встановлено для: проведення робочих зустрічей керівників митних органів з представниками митного органу суміжної іноземної держави (ч. 1 ст. 38 МК України); безперешкодного доступу на територію чи в приміщення підприємства, де містяться або можуть міститися товари, що підлягають митному контролю (ст. 46 МК України); проведення огляду товарів і транспортних засобів (ч. 1 ст. 55 МК України); вимоги спорудження огорожі по периметру спеціальної митної зони (п. 1 ч. 1 ст. 219 МК України). Багато подібних повноважень стосується спеціальної митної зони (ст. 219–221 МК України), митного контролю (ст. 46, 55, 61 МК України) та провадження у справах про порушення митних правил (ст. 374, 375 МК України). Перша група обумовлена підвищеною небезпечкою вчинення митних правопорушень, а дві інші – потребою охорони прав людини, адже повноваження в даних сферах безпосередньо пов'язані з їх обмеженням. Звернімо увагу, що навіть поняття митного контролю передбачає наявність мети (забезпечення дотримання митного законодавства), тому захід, який їй не відповідає, вважається поза складом контролю.

Розглянуте становить один із проявів принципу визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади, що в галузі митної справи постійно актуальний. Отже, повноваження реалізуються тільки в напрямках, де це необхідно, а порушення мети є їх перевищенням. Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” [21] (ст. 1) основною ознакою корупції називає використання повноважень з метою отримання неправомірних вигод.

Під правовим забезпеченням в адміністративно-правовій літературі зазвичай мають на увазі сукупність юридичних норм, систему нормативних актів, що регламентують певну сферу суспільних відносин (діяльності) [22, 167]. Д. А. Іванов називає це лише нормативною підсистемою системи правового забезпечення, до якої також входять: правові відносини; акти застосування норм права; акти реалізації прав і обов'язків; державно-правові інститути; організаційно-правові заходи, засоби, прийоми, методи, форми й інші елементи юридичного опосередкування соціально значущих процесів і відносин [23, 23–24]. Тут ураховується не лише законодавство, а й правові явища, що пов'язані з його втіленням у життя. У такому разі під правовим забезпеченням повноважень потрібно розуміти їх нормативно-правове закріплення, організацію реалізації та безпосередню практику реалізації (правовідносини), що проявляється в різних формах. При цьому для організації здійснення одних повноважень необхідно реалізувати інші.

Щодо правового регулювання, то воно відбувається за допомогою більшості джерел митного права, серед яких як національні, так і міжнародні правові акти. Наприклад: в ч. 1 ст. 22 Конвенції МДП [24] зазначається, що співробітники проміжної митниці “можуть, якщо це обумовлено необхідністю контролю, накладати додатково власні печатки і пломби”. Повноваження, передбачені міжнародними документами (або безпосередньо, або як можливість їх надання), зазвичай імплементуються у вітчизняне законодавство.

Основним документом, яким закріплюються повноваження митних органів, є МК України. Крім того, повноваження містяться і в законах, що регулюють окремі аспекти митної справи або стосуються інших галузей і лише дотично визначають роль митних органів. Зокрема, в ч. 6 ст. 18 Закону України “Про ветеринарну медицину” зафіксовано: “У пунктах пропуску через державний кордон України державний ветеринарно-санітарний контроль на державному кордоні ... здійснюється митними органами у формі попереднього документального контролю ...” [25]. Положення законів деталізуються в підзаконних нормативно-правових актах. У них закріплення повноважень часто відбувається з використанням не загального, а предметно-функціонального підходу [26], що сприяє ефективній реалізації прав і обов'язків.

У джерелах митного права спостерігається встановлення “відкритих” переліків повноважень митних органів, але в нормативних актах часто застосовується і словосполучення “інші повноваження”. Вважаємо це недоліком, адже таке формулювання може призвести до порушення прав осіб, зловживання владою. Відсутність чіткого переліку необхідних дій зменшує дисциплінованість посадових осіб, їх відповідальність, оскільки суб'єктивне сприйняття “інших повноважень” зазвичай не є імперативним (обов'язковими вважаються лише конкретні). Примірним положенням про регіональну митницю, митницю (п. 4.7) на начальника митниці покладається здійснення інших повноважень відповідно до законодавства України. Подальша правотворчість ДМС України повинна йти в напрямку встановлення “закритих”, тобто вичерпних, переліків повноважень митних органів та їх посадових осіб.

Слід зазначити, що в Положеннях про Державну митну службу України, затверджених Кабінетом Міністрів [27] та Президентом, майже аналогічні переліки правомочностей названі по-різному: в першому (пп. 28 п. 4) – функції, а в другому (пп. 25 п. 4) – повноваження. Аналіз їх сутності дозволяє стверджувати,

що це повноваження. Така ситуація свідчить про невизначеність у сприйнятті відповідних категорій або відсутність належного наукового забезпечення розробки нормативно-правових актів.

Правові звичаї як джерело митного права [28, 349] не належать до правового забезпечення повноважень у вузькому значенні, оскільки вони не є порядком закріплення прав і обов'язків, установленим законодавством. Водночас правові звичаї можуть регламентувати організаційно-правові засади діяльності митних органів, тому входять до правового забезпечення (в широкому трактуванні).

Висновки. Для здійснення митної справи митні органи наділені різними за змістом, обсягом і режимом реалізації повноваженнями. Вони повинні розглядатися виключно як сукупність прав і обов'язків (у т. ч. юрисдикційних), оскільки їх обмеження тільки правами матиме значні негативні наслідки. На митні органи поширюються загальні вимоги діяти в межах повноважень і використовувати останні лише з метою, з якою ті були надані. Неодноразове закріплення мети і періодичне застосування класифікацій за напрямками діяльності – позитивні ознаки правового забезпечення повноважень митних органів. При цьому воно потребує вдосконалення шляхом усунення “відкритих” переліків повноважень і ширшого використання предметно-функціонального підходу до їх розподілу.

Література

1. Оборотов Ю. М. Теорія держави і права (прагматичний курс) : екзаменаційний довідник. – Одеса : Юридична література, 2006. – 184 с. (рос. мовою).
2. Сучасний тлумачний словник української мови: 50 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ШКОЛА, 2006. – 832 с.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.younglawyers.org.ua/view_news/124.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. – 2-ге видання. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Шегда А. В. Менеджмент : навч. посіб / Шегда А. В. – К. : Знання, КОО, 2002. – 583 с. – (Вища освіта XXI століття).
7. Діденко В. М. Менеджмент : підручник / Діденко В. М. – К. : Кондор, 2008. – 584 с.
8. Хміль Ф. І. Основи менеджменту : підручник / Хміль Ф. І. – К. : Академвидав, 2005. – 608 с. (Альма-матер).
9. Юридична енциклопедія : в 6 томах / редкол.: Шемшученко Ю. С. (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 4 : Н–П. – 720 с.
10. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – 265 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2001. – Т. 3 : К–М. – 792 с.
12. Дідковська Л. Г. Менеджмент : навчальний посібник / Л. Г. Дідковська, П. Л. Гордієнко. – К. : Алерта, КНТ, 2007. – 516 с.
13. Голосніченко Д. Повноваження як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права / Д. Голосніченко // Право України. – 2008. – № 1. – С. 15–18.
14. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
15. Адміністративне право України / Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
16. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
17. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Том 1. Загальна частина. – 584 с.
18. Приймаченко Д. В. Щодо визначення компетенції митних органів / Д. В. Приймаченко // Митна справа (Митний комплект): Митні правила. – 2007. – № 1. – С. 3–6.
19. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
20. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 1918.
21. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.
22. Мудров А. А. Підстави здійснення адміністративних повноважень митними органами / А. А. Мудров // Митна справа (Митний комплект): Митні правила. – 2010. – № 5. – С. 25–30.
23. Іванов Д. А. Інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Іванов Д. А. / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2008. – 205 с.
24. Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 3. – Ст. 138.
25. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36.

26. Про затвердження Положення про Департамент митних інформаційних технологій та статистики Державної митної служби України : наказ Державної митної служби України від 4 квітня 2011 року № 273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0273342-11>

27. Про затвердження Положення про Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 136.

28. Прокопенко В. В. Основания правового регулирования таможенной деятельности / В. В. Прокопенко // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу (м. Одеса, 21–22 травня 2010 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю. М. Оборотов / Одеська національна юридична академія. – Одеса : Фенікс, 2010. – С. 347–349.