

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Панова О.О.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ*

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.3.7>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Будучи сучасною європейською країною, наша держава будує партнерські відносини з багатьма країнами світу, що знаходить свій прояв у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності. У межах останньої виникає та знаходить свій розвиток численна кількість суспільних відносин, що породжує обов'язок держави здійснювати їх регулювання, зокрема підтримання в їхніх межах режиму законності. Як відомо, одним із найефективніших способів забезпечення законності в межах відповідних суспільних відносин є здійснення контролю за їхнім функціонуванням у наперед сформованих напрямках. Не є в цьому випадку винятком і відносини із приводу здійснення зовнішньоекономічної діяльності, зокрема її регулювання в межах реалізації заходів митної справи. У рамках таких відносин контрольна діяльність уповноважених суб'єктів буде набувати певних особливостей і позначатися як митний контроль, адміністративно-правове регулювання державою якого буде мати ряд специфічних рис.

Мета та завдання публікації. Метою даної статті є встановлення сутності та змісту адміністративно-правового регулювання митного контролю в Україні. Досягнення такої мети передбачає виконання таких завдань: здійснення аналізу підходів учених-правознавців щодо визначення сутності категорій «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання»; формування авторського підходу щодо розуміння сутності адміністративно-правового регулювання митного контролю в Україні; визначення змістовного наповнення адміністративно-правового регулювання митного контролю в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика здійснення митного контролю,

його окремих напрямів досліджувалася в працях таких учених, як: В.М. Бевзенко, І.Г. Бережнюк, В.М. Бойко, І.Л. Бородін, М.К. Галянтич, О.П. Гребельник, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, В.Т. Комзюк, Є.А. Лукашова, О.В. Матюхіна, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, О.П. Федотов, В.В. Ченцов, Р.Б. Шишка, В.К. Шкарупа, О.Х. Юлдашев та інші. Зазначені вчені внесли значний вклад в удосконалення як теоретичних засад здійснення митного контролю в Україні, так і практичної діяльності уповноважених суб'єктів цієї сфери суспільних відносин. Однак, урахувавши проведення реформування даної сфери суспільних відносин, що, в тому числі, знаходить свій прояв і в стрімкому оновленні чинного національного законодавства, на основі якого здійснюється їх упорядкування, свого перегляду потребує питання щодо визначення сутності та змісту адміністративно-правового регулювання митного контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить аналіз фахових джерел, серед учених-правознавців немає єдиної позиції щодо визначення сутності категорії «адміністративно-правове регулювання», що, вважаємо, в першу чергу, пов'язано з відсутністю власне єдиного підходу до сприйняття утворюючої її категорії «правове регулювання». Зокрема, цілком слушно із цього приводу відмічає О.А. Яковлев, що «правове регулювання», як досить складна юридична категорія, в межах універсального підходу до сьогодні теоретиками права належним чином не розглядалась [1, с. 183]. У цілому можна ж виділити два найбільш розповсюджені підходи до тлумачення вказаних категорій, що зумовлюють існування один одного – широкого та вузького розуміння.

Наявність широкого підходу до розуміння досліджуваної категорії зумовлено складністю

та багатогранністю основної її змістовної складової частини – категорію «право», як відомо, можна сприймати принаймні із двох аспектів – суб'єктивного й об'єктивного. Зокрема, Д.Г. Заброта у своєму дослідженні виокремлює 4 елементи «правових засад», а саме: категоріальний, інституційний, інструментально-технологічний і нормативний елементи [2, с. 49]. З огляду на що у структурі правового регулювання виділяють: суб'єктів (колективних й індивідуальних); об'єкти (предмети матеріального та духовного світу); зміст (характер дій, діяльності); життєві фактичні обставини, події, випадки (динамічні фактори), що спричиняють виникнення відповідних відносин; предмет і метод правового регулювання [3, с. 277]. Однак, вважаємо, в такому випадку мову слід вести не про власне правове регулювання, а про суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням такої діяльності з характерною для них структурою.

Основним же елементом правового регулювання будь-яких суспільних відносин є норми права, зафіксовані в законах та інших нормативно-правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки їх суб'єктів [4, с. 40–41]. З огляду на що більш вдалим виглядає підхід, відповідно до якого правове регулювання може бути охарактеризоване як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин із метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [5, с. 207–208]. Традиційно серед вказаних юридичних (правових) засобів на сторінках фахової літератури розглядають дозволи, заборони, зобов'язання тощо [6, с. 258]. Усі ці засоби в кінцевому результаті отримують свою об'єктивізацію в приписах відповідних нормативно-правових актів, які в сукупності створюють систему нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Адже, як відомо, більшою мірою, ніж іншим формам соціального нормування, правовому регулюванню притаманна системність, яка передбачає чітку узгодженість дії та взаємну підтримку залучених до нього правових явищ [5, с. 210]. Вказівка ж на те, що досліджувані процеси підпадають під дію адміністративно-правового регулювання, акцентує увагу на тому, що воно здійснюється на основі норм права адміністративного.

Зокрема, доволі розповсюдженим є підхід, відповідно до якого адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований

вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 88–89]. При цьому адміністративно-правове регулювання виражає нормативну сутність процесу управління державними органами влади певною групою суспільних відносин в тій чи іншій сфері або із приводу реалізації будь-якого іншого об'єкту впливу [8, с. 44].

Аналіз наведених підходів надав змогу під адміністративно-правовим регулюванням митного контролю визначити сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах засобів (дозволів, заборон, зобов'язань тощо), що реалізуються уповноваженими суб'єктами задля забезпечення стану законності в межах здійснення митної справи. Фактично зміст адміністративно-правового регулювання митного контролю буде відображено в приписах відповідного нормативно-правового акта, на основі й на виконання якого воно здійснюється. При цьому варто розуміти, що такі акти будуть мати ієрархічні зв'язки, що побудовані з урахуванням юридичної сили окремо взятого з них.

Так, найбільшу юридичну силу має Конституція України від 28 червня 1996 року [9]. Значимість даного нормативно-правового акта в контексті здійснення митного контролю зумовлена тим, що він встановлює найважливіші аспекти такої діяльності, що знаходять свою деталізацію в нормах адміністративного права. Зокрема, може йтися про загальноправові принципи здійснення митного контролю, як то: верховенство права (ст. 8); законність (ст. 19); рівність (ст. 24) тощо. Також саме в положеннях Основного Закону України сформовано основи правового статусу суб'єктів, відповідальних за здійснення митного контролю (Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади»). Окрему увагу слід звернути на закріплені на рівні Конституції України межі адміністративно-правового регулювання митного контролю. Зокрема, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 92 даного нормативно-правового акта засади митної справи встановлюються виключно законами України [9], що унеможливило їх об'єктивізацію на підзаконному рівні нормативної регламентації даної сфери суспільних відносин.

Адміністративно-правове регулювання митного контролю буде здійснюватися за допомогою численних міжнародних договорів

України, які у своїй сукупності представляють наступний рівень регламентації даної сфери суспільних відносин. Як приклад таких договорів слід назвати: Митну конвенцію про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 року [10]; Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 року [11]; Міжнародну конвенцію про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27 червня 2003 року [12]; тощо. Також у цьому контексті слід назвати й численні двосторонні угоди, укладені задля налагодження співробітництва між Україною та відповідним іноземним партнером у тому числі з питань здійснення митного контролю, такі як: Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво і взаємодопомогу в митних справах від 18 грудня 1995 року [13]; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про взаємодопомогу в митних справах від 19 червня 2000 року [14]; Угода між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи від 15 червня 1995 року [15]; тощо.

Окрема група нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання митного контролю в Україні, представлена законами. При цьому провідне місце серед таких актів посідають акти кодифікованого законодавства – кодекси. Так, саме в положеннях Митного кодексу України від 13 березня 2012 року [16] визначено сутність митного контролю, наведено систему його суб'єктів, особливості його реалізації, тощо. Окрім цього, серед законів України, на основі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання митного контролю, слід назвати: Закон України «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» від 12 вересня 2019 року [17]; Закон України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів» від 06 липня 2005 року [18]; Закон України «Про транзит вантажів» від 20 жовтня 1999 року [19]; Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року [20] тощо.

Найчисельнішу групу нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання митного

контролю, складає підзаконне законодавство, яке формує численна кількість уповноважених державою суб'єктів: Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади тощо. Провідними серед таких актів будуть ті, що прийняті Кабінетом Міністрів України. Зокрема, може йтися про: постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)» від 24 жовтня 2018 року № 960 [21]; постанову Кабінету Міністрів України «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» від 21 травня 2012 року № 450 [22]; постанову Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 року № 971, якою затверджено Порядок взаємодії між декларантами, їхніми представниками, іншими заінтересованими особами та митними органами, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, з використанням механізму «єдиного вікна» [23]; тощо.

Висновки. Отже, як свідчить проведений вище аналіз сутності та змісту адміністративно-правового регулювання митного контролю, така діяльність здійснюється багатьма уповноваженими державою суб'єктами шляхом закріплення дозволів, заборон, зобов'язань тощо в приписах нормативно-правових актів. Останні, будучи основним елементом адміністративно-правового регулювання митного контролю, представляють собою систему, побудовану з урахуванням юридичної сили окремо взятого нормативно-правового акта: Конституції України; міжнародних договорів України; законів України із провідним місцем серед них актів кодифікованого законодавства; підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Яковлев О.А. Правові засади встановлення умов праці за трудовим законодавством України : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.05. Харків, 2019. 475 с.
2. Заброта Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 45–51.

3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
4. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5 : П.-С. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2003. 736 с.
5. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : П=підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта; КНТ; ЦУП, 2010. 520 с.
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін. ; за заг. ред. В.В. Галуцька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. Херсон : Херсон. міська друк., 2010. 376 с.
8. Гальонкін С.А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07. Суми, 2018. 232 с.
9. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.11.
10. Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 року: міжнародний договір України від 14.11.1975. *Офіційний вісник України*. 2007. № 3. Ст. 138.
11. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства: міжнародний договір України від 09.06.1977 // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text.
12. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин: міжнародний договір України від 27.06.2003. // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_011#Text.
13. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво і взаємодопомогу у митних справах: міжнародний договір України від 18.12.1995. *Офіційний вісник України*. 2004. № 20. Ст. 1403.
14. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про взаємодопомогу в митних справах: міжнародний договір України від 19.06.2000. *Офіційний вісник України*. 2009. № 56. Ст. 1975.
15. Угода між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи: міжнародний договір України від 15.06.1995. *Офіційний вісник України*. 1997. № 26. С. 41.
16. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, 46-47. Ст. 552.
17. Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи : Закон України від 13.09.2019 № 78-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 41. Ст. 232.
18. Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів : Закон України від 06.07.2005. № 2739-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 34. Ст. 435.
19. Про транзит вантажів: закон України від 20.10.1999. № 1172-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 18. Ст. 101.
20. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994. № 3857-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 51. Ст. 446.
21. Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту) : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 № 960. *Офіційний вісник України*. 2018. № 92. Ст. 3048.
22. Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 450. *Офіційний вісник України*. 2012. № 40. Ст. 1545.
23. Про затвердження Порядку взаємодії між декларантами, їх представниками, іншими заінтересованими особами та митними органами, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, з використанням механізму «єдиного вікна» та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2020 № 971. *Офіційний вісник України*. 2020. № 87. Ст. 2791.

Панова О.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

У статті визначено сутність і змістовні складові частини адміністративно-правового регулювання митного контролю в Україні. Проаналізовано підходи учених-правознавців щодо розуміння сутності категорії «правове регулювання». З'ясовано, що в більшості випадків правове регулювання в науковій літературі розглядають із широкої та вузької позиції. Обґрунтовано, що найбільш доцільно сутність категорії «правове регулювання» визначати з вузької позиції, визначаючи в ролі її основного змістовного елементу норми права, які закріплюються в приписах відповідних нормативно-правових актів. Встановлено, що вказівка на те, що регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин є адміністративно-правовим, ставить акцент на тому, що воно здійснюється за допомогою норм адміністративного права. Адміністративно-правові норми встановлюють відповідні юридичні засоби (дозволи, заборони, зобов'язання, тощо), які об'єктивізуються в приписах нормативно-правових актів. Такі нормативно-правові акти мають ієрархічні зв'язки залежно від юридичної сили окремого з них. З урахуванням цього визначено й охарактеризовано зміст адміністративно-правового регулювання здійснення митного контролю в Україні. Проведено аналіз найважливіших рівнів,

у межах яких здійснено адміністративно-правове регулювання митного контролю в Україні. Обґрунтовано, що наявність зазначених рівнів адміністративно-правового регулювання здійснення митного контролю в Україні зумовлено юридичною силою нормативно-правових актів, які у своїй сукупності створюють їх, це: Конституція України; міжнародні договори України; закони України, акти кодифікованого законодавства; підзаконні нормативно-правові акти: акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України; акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Встановлено значення кожного з рівнів адміністративно-правового регулювання здійснення митного контролю в Україні як основної змістовної складової частини такої діяльності.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, митний контроль, митна справа, адміністративно-правове регулювання митного контролю.

Panova O.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CUSTOMS CONTROL

The article defines the essence and substantive components of administrative and legal regulation of customs control in Ukraine. The approaches of legal scholars regarding understanding the essence of the category “legal regulation” has been analyzed. It has been found that commonly legal regulation in the scientific literature is being considered from a broad and narrow position. Has been substantiated that the essence of the category “legal regulation” is best to be determined from a narrow position, defining legal provisions, which are enshrined in the prescriptions of the relevant regulatory legal acts, as its main substantive element. Has been established that the indication of regulation of the studied sphere of public relations as administrative and legal emphasizes that it is being provided by means of administrative law. Administrative and legal norms establish the appropriate legal means (permits, prohibitions, obligations, etc.), which are objectified in the statutory regulations’ prescriptions. These regulatory legal acts have hierarchical relationships, depending on the legal force of each of them. Considering this, the content of administrative and legal regulation of customs control fulfilment in Ukraine has been determined and characterized. The analysis of the most important levels, within which is realized the administrative and legal regulation of customs control in Ukraine, has been carried out. Has been substantiated that the presence of the abovementioned levels of administrative and legal regulation of the implementation of customs control in Ukraine is due to the legal force of regulatory legal acts, which in their totality create them: Constitution of Ukraine; international agreements of Ukraine; laws of Ukraine, including acts of codified legislation; subordinate legislation: acts of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine; acts of ministries and other central executive bodies. The importance of each of the levels of administrative and legal regulation of customs control in Ukraine as the main substantive component of such activities has been established.

Key words: legal regulation, administrative and legal regulation, customs control, customs, administrative and legal regulation of customs control.