

ЗУБОВ М. В. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА РОЗЫСКА БЕЗ ВЕСТИ ОТСУТСТВУЮЩИХ ЛИЦ

Проанализированы положения действующего законодательства Украины и международных нормативно-правовых актов, ратифицированных Верховной Радой и регулирующих процесс розыска без вести пропавших лиц. В то же время рассмотрены и проанализированы положения нормативно-правовых актов законодательного уровня с одновременным определением имеющихся пробелов и коллизий, негативно влияющих на эффективность розыска без вести пропавших лиц. В результате проведённого исследования определены нормативные акты национального и международного уровней, которые составляют систему правового регулирования розыска без вести отсутствующих лиц.

Ключевые слова: *розыск, безвестно отсутствующее лицо, правовое регулирование, подразделения криминальной полиции, Национальная полиция Украины.*

ZUBOV M. V. LEGAL REGULATION OF THE SEARCH PROCESS OF MISSING PEOPLE

The provisions of the current legislation of Ukraine and international normative and legal acts ratified by Verkhovna Rada and regulate the search process of missing people have been analyzed.

The issue of legal regulation of searching missing people has been considered in terms of the analysis of fundamental normative and legal acts regulating implementation of law enforcement activity. It is noted that the Constitution of Ukraine occupies a central place in the hierarchy of normative and legal acts regulating the studied issue. In terms of international law the search of missing people is defined as a general problem of modern times, and the legal acts of this field are the part of the regulatory base regulating the stated process. As a result of the analysis of national legislation the author has summarized that the process of searching missing people is regulated by such normative and legal acts as the Criminal Code of Ukraine, the Criminal Procedural Code of Ukraine, Laws of Ukraine «On the National Police» and «On Operative and Search Activities». It is determined that there is a conflict between the Criminal Procedural Code of Ukraine and the Law of Ukraine «On Operative and Search Activities», as the simultaneous beginning of operative and search case and opening of criminal proceedings are prohibited by national legislation. It is indicated that none of those regulations defines organizational and tactical principles of searching missing people. Therefore, by analyzing inter-agency and departmental normative and legal acts it is concluded that the features of organization and tactics of searching missing people are regulated in departmental normative and legal acts of the secret nature, which are not considered in this article by the objective reasons.

Keywords: *search, missing person, legal regulation, criminal police departments, National Police of Ukraine.*

УДК 342.951

В. Т. КОМЗЮК,

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри державно-правових дисциплін

Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено організаційні форми реалізації адміністративно-правового статусу митних органів України, визначено їх види й поняття, розкрито сутність і значення цих форм для ефективної діяльності митних органів. Наголошено, що особливого значення набувають такі організаційні форми реалізації адміністративно-правового статусу митних органів, як інформування й консультування з питань державної митної справи, розгляд звернень громадян, аналітична робота, матеріально-технічні операції.

Ключові слова: *митні органи України, адміністративно-правовий статус, реалізація, організаційні форми.*

Komzyuk, V.T. (2016), "Organizational forms of realizing administrative and legal status of customs agencies of Ukraine" ["Orhanizatsiini formy realizatsii administratyvno-pravovoho statusu mytnykh orhaniv Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 44–49.

Постановка проблеми. Належне організаційне забезпечення діяльності державних органів, їх посадових осіб, правильне визначення оптимальних форм реалізації адміністративно-правового статусу цих органів мають важливе значення для ефективного виконання покладених на них завдань та обов'язків, реалізації їх функцій і повноважень. Форми реалізації адміністративно-правового статусу митних органів, на нашу думку, можна розглядати як форми управлінської діяльності цих органів, які в сучасних умовах реформування державних органів потребують покращення, тому вдосконалення та розвиток організаційних форм реалізації адміністративно-правового статусу мають важливе значення для підвищення ефективності діяльності митних органів. Так, Г. Атаманчук зазначає, що, на відміну від правової форми, де виражається одностороннє волевиявлення наділеного відповідною компетенцією державного органу, в організаційних формах більше представлені різні точки зору й підходи, можливі обговорення та дискусії, компроміси та узгодження [1, с. 110].

Стан дослідження. Дослідженню форм реалізації адміністративно-правового статусу державних органів, їх правового регулювання присвячено науковій праці багатьох адміністративістів: В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, І. С. Гриценка, С. М. Гусарова, Г. Г. Забарного, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. Я. Малиновського, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, О. Ю. Оболенського, О. Ю. Синявської, В. К. Шкарупи, М. Г. Шульги та ін. Однак на сьогодні у зв'язку з реформуванням митних органів і внесенням змін до законодавства питання організаційних форм реалізації адміністративно-правового статусу митних органів недостатньо висвітлені й потребують додаткових досліджень.

Тому **метою** цієї статті є визначення сутності та видів організаційних форм реалізації адміністративно-правового статусу митних органів України.

Виклад основного матеріалу. Нормальна діяльність митного органу, як і будь-якого іншого органу державної влади, залежить від багатьох факторів, серед яких надзвичайно важливими є організаційні форми реалізації адміністративно-правового статусу цих органів. Їх можна розглядати і як певні гарантії ефективної діяльності, виконання завдань і функцій митних органів.

Дослідження організаційних форм реалізації адміністративно-правового статусу митних

органів доцільно розпочати з визначення понять «форма», «форма діяльності». У сучасній науковій літературі поняття «форма» (від лат. forma – зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження) в тому чи іншому варіанті трактується як зовнішній обрис предмета, його вид або зовнішнє вираження якого-небудь змісту [2, с. 489]. Як вказує Д. М. Овсянко, форми діяльності того чи іншого державного органу – це зовнішнє вираження дій органу державної влади або його посадових осіб, які здійснюються в межах своєї компетенції [3, с. 108]. Саме через форми діяльності органів виконавчої влади, на думку В. Б. Авер'янова, відбувається реалізація компетенції цих органів [4, с. 276].

Слід сказати, що специфіка форм реалізації правового статусу митних органів полягає в тому, що вони регламентуються нормами різних галузей права – адміністративного, фінансового, податкового тощо. Практична реалізація повноважень митних органів передбачає здійснення ними управлінської діяльності, яка відбувається в основному в правових формах – правотворчій і правозастосовній, а також в організаційних, зокрема проведенні митними органами нарад, інструктажів, семінарів, інформуванні та консультуванні з питань державної митної справи, аналітичній діяльності, прогнозуванні, плануванні тощо. Отже, серед форм реалізації адміністративно-правового статусу митних органів необхідно розрізняти правову (ухвалення нормативних та індивідуальних правових актів, укладання адміністративних договорів у галузі митної справи) й організаційну (аналітична робота, проведення нарад, консультування, інформування, розгляд звернень громадян тощо) форми.

Н. В. Железняк, розглядаючи нормотворчу діяльність як форму реалізації державної правової політики, зазначає, що поряд із правовими формами у сфері реалізації правової політики використовуються й організаційні форми діяльності. Це форми діяльності, які не потребують обов'язкового та належного юридичного оформлення, не пов'язані з виконанням юридично значущих дій, їх застосування не тягне за собою настання правових наслідків. Однак це не означає, що організаційна діяльність не регулюється правом. Організаційні форми існують у межах чинного законодавства та компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади, при цьому правом тут регламентується лише загальна процедура діяльності. Організаційні дії не потребують ухвалення спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються у звичайному порядку. Водночас як передумови,

так і результат організаційних форм діяльності можуть бути юридично закріплені [5]. Таким чином, організаційна діяльність є специфічною діяльністю митних органів, яка не має юридичних наслідків, а отже, є допоміжною, спрямованою на реалізацію та вдосконалення правових форм їх діяльності.

На неправові, або, як їх називають, організаційні форми діяльності вказував і О. М. Бандурка, який зазначав, що організаційні форми не пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій, а отже, не можуть спричинити виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин. Вони спрямовані на забезпечення належного й ефективного функціонування органів державної влади та посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність, за часом настання можуть або передувати, або наставати після реалізації правових форм державного управління [6, с. 308].

В. К. Колпаков, розглядаючи значення організаційних дій у діяльності персоналу органів влади, вказував, що організаційні дії – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підвищити рівень організації праці й виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До них належать різні інструктажі, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо [7].

На основі запропонованих позицій учених вважаємо за можливе визначити такі основні ознаки організаційних форм діяльності митних органів: 1) мають допоміжний характер відносно правових форм діяльності митних органів; 2) забезпечують практичну реалізацію завдань і функцій митних органів; 3) здійснюються виключно з використанням посадовими особами митних органів своїх організаційних повноважень; 4) є відносно самостійними та універсальними; 5) спрямовані на забезпечення ефективної діяльності митних органів; 6) їх використання не спричиняє настання відповідних правових наслідків; 7) спрямовані на забезпечення чіткої роботи митних органів і покращення їх діяльності.

Отже, враховуючи думки різних учених, а також положення теорії адміністративного права, можна зробити висновок, що під *органі-*

заційними формами реалізації адміністративно-правового статусу митних органів слід розуміти зовнішнє вираження їх діяльності шляхом здійснення відповідних організаційних дій (проведення нарад, інструктажів, контрольних заходів, семінарів, інформування, консультування з питань державної митної справи, розгляд звернень громадян, аналітична діяльність, матеріально-технічні операції тощо), через які реалізується їх компетенція.

Спираючись на наукові позиції різних учених щодо організаційної діяльності державних органів, можна визначити найпоширеніші організаційні форми діяльності митних органів: розгляд звернень громадян, проведення різних семінарів, нарад, інструктажів, контрольних заходів, інформування та консультування з питань державної митної справи, аналітична робота, прогнозування і планування, матеріально-технічні операції, організація зустрічей із представниками громадськості, проведення міжнародних конференцій та обговорень з приводу тих чи інших питань, упровадження міжнародного досвіду в ході розробки та втілення в життя відповідних заходів тощо.

Розглянемо основні форми організаційної діяльності митних органів. Розвиток України як незалежної, демократичної, правової держави зумовив активну участь громадян у суспільному житті, контроль громадськості за діяльністю органів державної влади, здійсненням державної політики у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави. З огляду на це, сьогодні дуже важливою організаційною формою діяльності митних органів є розгляд звернень громадян, які є важливим засобом реалізації громадянами своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. Така діяльність є показником демократичності та соціальної спрямованості держави, ставлення до людини як до найвищої соціальної цінності. Конституцією України [8] визначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Згідно із законом України «Про звернення громадян» [9] громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та

особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (ст. 1). Одним із найважливіших, найдієвіших звернень громадян, що виступає також засобом забезпечення законності й дисципліни в діяльності державних органів, є скарга. Оскарженню рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників і відповідальності за них присвячена глава 4 Митного кодексу України [10] (далі – МКУ), яка визначає право на оскарження, порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників до посадових осіб та органів вищого рівня, вимоги до форми та змісту скарг, строки їх подання, порядок і строки їх розгляду, особливості задоволення скарг на рішення, дії чи бездіяльність митних органів або посадових осіб тощо.

Іншими важливими організаційними формами діяльності митних органів є інформування та консультування з питань державної митної справи, проведення роз'яснювальної роботи серед населення з питань їх діяльності. Порядок та особливості інформування та консультування з питань державної митної справи у процесі діяльності митних органів, враховуючи його важливість для суб'єктів митних правовідносин щодо реалізації ними своїх прав, законних інтересів і повноважень у сфері митної справи, нормативно закріплено у главі 3 МКУ. Так, стаття 19 МКУ встановлює, що митні органи інформують заінтересованих осіб про митні правила у встановленому законом порядку, а для спрощення доступу заінтересованих осіб до такої інформації митні органи застосовують інформаційні технології. Згідно зі ст. 20 МКУ стислі довідки щодо основних положень законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі щодо пільг, які надаються при переміщенні товарів через митний кордон України, розміщуються для загального ознайомлення в місцях розташування митних органів.

Порядок і особливості консультування митними органами з питань державної митної справи України регламентуються ст. 21 і 22 МКУ, зокрема ст. 21 визначає, що за зверненнями підприємств і громадян, що переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або провадять діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу покладено на митні органи, митні органи безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи. Консультації з питань практичного застосування окремих норм

законодавства України з питань державної митної справи надаються митницями за місцем розташування підприємств (за місцем проживання або тимчасового перебування громадян) або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, в усній, письмовій або, за бажанням заінтересованої особи, електронній формі у строк, що не перевищує 30 календарних днів, наступних за днем отримання відповідного звернення. Консультації в письмовій формі надаються у вигляді рішень митних органів. Згідно зі ст. 22 МКУ за надання недостовірної інформації, а також за неправомірну відмову в наданні відповідної інформації, несвоєчасне надання інформації та інші правопорушення у сфері інформаційних відносин посадові особи митних органів несуть відповідальність, передбачену законом.

Основними формами роз'яснювальної роботи серед населення є: проведення лекцій, семінарів, конференцій; публікація повідомлень у засобах масової інформації з питань здійснення митної справи; розміщення матеріалів, що стосуються державної митної політики, у мережі Інтернет, на офіційному сайті Державної фіскальної служби України, а також на неофіційних сайтах; організація зустрічей населення з представниками митних органів. Суттєвим напрямком роз'яснювальної роботи є проведення посадовими особами митних органів відповідних заходів серед осіб, які навчаються у вищих і професійно-технічних навчальних закладах. Основними формами роз'яснювальної роботи серед цієї категорії населення є: проведення науково-комунікативних заходів щодо здійснення державної митної політики; організація систематичних зустрічей студентів із працівниками митних органів; вивчення діяльності митних органів зарубіжних країн та можливості запровадження зарубіжного досвіду митного регулювання в діяльність митних органів України.

Досліджуючи організаційні форми реалізації адміністративно-правового статусу митних органів, на нашу думку, варто акцентувати увагу на важливості здійснення ними аналітичної роботи. Аналітична робота є надзвичайно важливою в діяльності митних органів у процесі здійснення митного контролю, який є одним з основних засобів здійснення державної митної справи, зокрема при застосуванні системи управління ризиками, без чого неможливо реалізувати принцип вибірковості митного контролю, забезпечити законність переміщення товарів і транспортних засобів через митний

кордон України. Відповідно до ст. 320 МКУ форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України при митному оформленні, обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками. При цьому, згідно зі ст. 361 МКУ, управління ризиками – це робота митних органів з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Митні органи застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів та осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів та осіб, а також обсягу митного контролю. Діяльність митних органів з оцінки та управління ризиками полягає у виконанні таких завдань, як формування інформаційної бази даних системи управління ризиками митних органів; аналіз, виявлення та оцінка ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій; розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками; аналіз результатів та коригування вжитих заходів з управління ризиками (ст. 363 МКУ).

Останнє, на чому б хотілося зупинити увагу в межах досліджених питань, є такі важливі організаційні форми діяльності митних органів, як проведення нарад, інструктажів, контрольних заходів і матеріально-технічних операцій. В. К. Колпаков справедливо зазначає, що виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер, вони спрямовані на створення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій нале-

жать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати, від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [7, с. 50–51]. Матеріально-технічні операції є важливими і в діяльності митних органів, вони спрямовані на забезпечення ведення митного діловодства відповідно до існуючих вимог, належного оформлення митних документів, що складаються в процесі реалізації митними органами своїх повноважень, особливо в процесі митного оформлення товарів і транспортних засобів, застосування митних декларацій, митних забезпечень, технічних засобів митного контролю тощо.

Таким чином, на основі узагальнення думок різних учених-адміністративістів і власних досліджень можна зробити **висновок**, що під організаційними формами реалізації адміністративно-правового статусу митних органів варто розуміти зовнішнє вираження їх діяльності шляхом здійснення відповідних організаційних дій (проведення нарад, інструктажів, контрольних заходів, семінарів, інформування, консультування з питань державної митної справи, розгляд звернень громадян, аналітична діяльність, матеріально-технічні операції тощо), через які реалізується їх компетенція. Встановлено, що робота митних органів не може бути здійснена належним чином без використання організаційних форм їх діяльності, адже вони забезпечують підвищення ефективності здійснення митними органами своїх функцій і повноважень, реалізацію їх компетенції. Особливо важливого значення набувають такі організаційні форми реалізації адміністративно-правового статусу митних органів, як розгляд звернень громадян, інформування та консультування з питань державної митної справи, здійснення аналітичної роботи та матеріально-технічні операції, зокрема належне оформлення митних документів.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно–функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
2. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост.: Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М. : Инфра-М, 1998. – 576 с. – (Б-ка словарей «Инфра-М»).
3. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 1997. – 448 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
5. Железняк Н. В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми / Н. В. Железняк // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2004. – Т. 26. – С. 29–37.

6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2011. – 584 с.
7. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування / В. К. Колпаков // Адміністративне право та процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 43–51.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
10. Митний кодекс України : закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

Надійшла до редколегії 19.02.2016

КОМЗЮК В. Т. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Исследованы организационные формы реализации административно-правового статуса таможенных органов Украины, определены их виды и понятие, раскрыты сущность и значение этих форм для эффективной деятельности таможенных органов. Отмечено, что особое значение приобретают такие организационные формы реализации административно-правового статуса таможенных органов, как информирование и консультирование по вопросам государственного таможенного дела, рассмотрение обращений граждан, аналитическая работа, материально-технические операции.

Ключевые слова: таможенные органы Украины, административно-правовой статус, реализация, организационные формы.

KOMZYUK V. T. ORGANIZATIONAL FORMS OF REALIZING ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CUSTOMS AGENCIES OF UKRAINE

Organizational forms of realizing administrative and legal status of customs agencies of Ukraine are studied in the article; their types, concept are determined; essence and important significance of these forms are revealed for effective activity of customs agencies.

It is stressed that legal (adoption of normative and individual legal acts, entering into administrative contracts in the field of customs business) and organizational forms (analytical work, conduction of meetings, advising activity, informing, consideration of citizens appeals, etc.) are differentiated among the forms of realizing administrative and legal status of customs agencies. Organizational activity is a specific activity of customs agencies that does not have legal consequences, and thus, is subsidiary, aimed at realization and improvement of legal forms of their activities.

Based on the analyzed in the article positions of some authors in relation to the determination of the essence of organizational forms of the activity of the state authority, the author has defined the basic features of organizational (unlawful) forms of the activity of customs agencies, which include the following: 1) they have subsidiary character in relation to legal forms of the activity of customs agencies; 2) ensure practical realization of the tasks and functions of customs agencies; 3) are realized exceptionally with the use of organizational powers by the officials of customs agencies; 4) are relatively independent and universal; 5) are directed to provide effective activity of customs agencies; 6) their use does not cause the occurrence of appropriate legal consequences; 7) are directed to ensure clear work of customs agencies and improvement of their activities.

Taking into account opinions of different scholars, and also provisions of the theory of administrative law, it was concluded that under the organizational forms of realizing administrative and legal status of customs agencies one should understand external expression of their activity by realization of corresponding organizational actions (conduction of meetings, instructing, control measures, seminars, informing, advising on the issues of the state customs affairs, consideration of citizens appeals, analytical activity, material and technical operations, etc.) through which their competence is realized. Especially important significance acquire such organizational forms of realization of administrative and legal status of customs agencies as consideration of citizens appeals, informing and advising on the issues of the state customs affairs, realization of analytical work, material and technical operations. The basic attention in the article is paid to the characteristics of these forms.

Keywords: customs agencies of Ukraine, administrative and legal status, realization, organizational forms.