

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495%D0%B4-17/page4>;
2. Колпаков В.К. Теоретичний вимір законодавчого ре-

гулювання порушення справи про адміністративний проступок // Право України. – 2005. – № 2. – С. 10-13;
3. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. – Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007 – 80 с.

Комзюк В.Т.

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ТОВАРІВ, ЩО ПЕРЕМІЩУЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Питанням взаємодії митних органів України з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України, її правового регулювання на даний час належної уваги з боку вітчизняних науковців не приділено, що робить актуальним дослідження цієї проблематики, особливо враховуючи те, що відбуваються суттєві зміни у чинному митному законодавстві після прийняття нового Митного кодексу України (далі – МКУ) [1]. Проблематику взаємодії митних органів з іншими органами державної влади у різних сферах митної справи, а не лише при здійсненні митного контролю, частково досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені, як Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга, О.М. Ярмак та інші. Метою даного дослідження є визначення сутності, форм взаємодії митних органів України з іншими органами виконавчої влади саме при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, а також охарактеризувати і розкрити правове регулювання такої взаємодії, проаналізувавши чинне на сьогодні законодавство, особливістю якого є динамізм і досить великий обсяг.

Говорячи про правове регулювання, митні органи України, митний контроль, взаємодію митних органів при здійсненні митного контролю з іншими органами виконавчої влади слід перш за все визначити сутність даних понять, спираючись на положення теорії права, чинних нормативних актів, а також на наукові дослідження у цій сфері окремих вчених.

Визначаючи сутність правового регулювання взаємодії митних органів України з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України, ми будемо розуміти під ним здійснюваний усією системою правових засобів і форм результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації своїх контрольних повноважень при переміщенні товарів через митний кордон України між митними органами і іншими органами виконавчої влади з метою їх впорядкування відповідно до потреб забезпечення ефективності митного контролю, дотримання чинного законодавства при переміщенні товарів через митний кордон України, виконання завдань і функцій держави у сфері митної справи. Практично будь-яке правове регулювання реалізується через механізм правового регулювання, що являє собою сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відповідних суспільних відносин. Не розглядаючи детально всі складові і дію механізму правового регулювання, хоча акцентувати на тому, що найважливішими складовими цього механізму є правові норми, що закріплені у різних правових актах, а також правовідносини, що виникають між різними суб'єктами (у нашому дослідженні – між митними органами України і іншими органами виконавчої влади у процесі їх взаємодії при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України). Такі правовідносини по своїй суті є адміністративно-правовими, управлінськими відносинами, оскільки їх

учасниками є суб'єкти державної влади, наділені державно-владними повноваженнями, а митний контроль є однією із найважливіших функцій державного управління. Щодо місця митних органів у системі державних органів України, то воно визначається статтею 543 МКУ [1]. Відповідно до цієї статті, митні органи разом з іншими організаціями і установами складають митну службу України, яка є складовою частиною системи органів виконавчої влади України, на яку покладається безпосереднє здійснення державної митної справи. Отже, митні органи також є органами виконавчої влади, які безпосередньо здійснюють митну справу України, при цьому до митних органів законодавець відносить центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, спеціалізовані митні органи, митниці та митні пости. Таким чином, можна говорити про адміністративно-правове регулювання відносин взаємодії між розглядуваними нами органами, оскільки воно здійснюється саме нормами адміністративного права. До найважливіших нормативно-правових актів, в яких закріплені правові норми, що регулюють такі відносини, відносяться Конституція України [2], Митний кодекс України [1], *Закон України «Про прикордонний контроль»* [3], *указ Президента України «Про Положення про Державну митну службу України»* [4], *постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України»* [5], *«Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України»* [6], *«Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними»* [7], *«Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації»* [8], а також *накази відповідних центральних органів виконавчої влади* (в т. ч. спільні), що становлять нормативну основу правового регулювання даних відносин. Правові норми, що регулюють взаємодію митних органів України з іншими органами виконавчої влади, закріплено у конкретних статтях Митного кодексу, зокрема, це статті 319, 403, 558-561. Стаття 561 МКУ [1] встанов-

лює, що митні органи під час виконання завдань, покладених на митну службу України відповідно до цього Кодексу та інших актів законодавства України, взаємодіють із міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а стаття 320 МКУ визначає, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, здійснює координацію діяльності державних органів, що здійснюють контроль за переміщенням через митний кордон окремих видів товарів.

Отже, митні органи України при здійсненні митного контролю взаємодіють з іншими органами виконавчої влади відповідно до чинного законодавства, при цьому, згідно ч.2 статті 19 Конституції [2], діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В чому сутність такої взаємодії, які її форми, на що вона спрямована? Термін «взаємодія» нормативно не закріплено в правових актах, а також в юридичній енциклопедії, тому можна погодитись із Ярмаком О.М., який пропонує у своїй науковій роботі «розглядати взаємодію як найважливішу та найбільш розвинуту форму відносин між суб'єктами соціальної системи, якій притаманні певні ознаки. Акцентується увага на тому, що взаємодія виникає там і тоді, де взаємозв'язок між суб'єктами зумовлений спільною метою. Крім того, взаємодія полягає не лише у безперервному впливі один на одного, а також у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей. Наголошено, що якщо за формою взаємодія подається як взаємозв'язок між суб'єктами, то за змістом вона є засобом обміну будь-якою інформацією» [9, 8]. Таким чином, стосовно нашого дослідження, взаємодія митних органів з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, полягає у врегульованому нормами адміністративного права взаємозв'язку між відповідними суб'єктами, обумовленому спільною метою, взаємному впливі один на одного, а також у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного як для досягнення власних цілей, так і для забезпечення ефективності митного контролю, дотримання чинного законодавства при переміщенні товарів через митний

кордон України, виконання завдань і функцій держави у сфері митної справи. Практично взаємодія реалізується шляхом здійснення організаційно-правових заходів, спрямованих на узгодження дій митних органів з іншими органами виконавчої влади, їх підрозділами, службами, посадовими особами під час проведення митного контролю товарів і транспортних засобів. При цьому форми такої взаємодії, організаційно-правові методи можуть бути різними. До основних форм взаємодії відносяться погодження і затвердження технологічних схем митного контролю, митного оформлення і пропуску осіб, товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, консультування, надання висновків, видання спільних наказів, обмін інформацією, створення спільних робочих груп, проведення робочих нарад тощо. До організаційно-правових методів відносять прогнозування, планування, координацію діяльності (органів у цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб), погодження актів і рішень, вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру), контроль за виконанням прийнятих рішень, інформаційне забезпечення, інструктування тощо.

Досліджуючи правове регулювання взаємодії митних органів з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України, слід мати на увазі, що митний контроль є одним із найважливіших засобів здійснення митної справи і митної політики України, митному контролю підлягають усі товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України, а здійснення митного контролю є одним з основних завдань митних органів. Поняття митного контролю визначається і в теорії адміністративного та митного права, і нормативно в митному законодавстві. Згідно статті 4, п. 24 МКУ митний контроль – це сукупність заходів, що здійснюються митними органами в межах своїх повноважень з метою забезпечення додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку [1]. Серед сукупності таких заходів взаємодія митних органів з іншими органами виконавчої влади займає важливе місце, оскільки безпосередньо впливає на ефективність такого контр-

олю, а часто митний контроль взагалі не може бути завершено без здійснення різних видів державного контролю з боку інших органів виконавчої влади. Так, ч.1 статті 319 МКУ встановлює, що товари, які переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю, а ч.8 цієї ж статті визначає, що митний контроль та митне оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України, *завершуються тільки після проведення* встановлених законами України для кожного товару видів контролю, зазначених у частині першій цієї статті [1]. Ця ж стаття 319 МКУ [1] визначає, що у пунктах пропуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються митними органами у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій. Митні органи взаємодіють з державними органами, уповноваженими на здійснення зазначених видів контролю, координують роботу з їх здійснення у пунктах пропуску через державний кордон і в зонах митного контролю на митній території України в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами України. У разі виявлення пошкодження упаковки або явних ознак псування товарів, або закінчення строку придатності товарів, або відсутності хоча б одного документа чи відомостей, необхідних для здійснення попереднього документального контролю, або невідповідності умов переміщення встановленим законодавством вимогам, або наявності інформації державного органу про заборону переміщення цих товарів через державний кордон України митні органи приймають рішення щодо припинення попереднього документального контролю та залучення посадових осіб відповідних державних органів для проведення видів контролю, зазначених у частині першій цієї статті, які для його здійснення прибувають у пункт пропуску через державний кордон України.

Види контролю, зазначені у частині першій цієї статті, здійснюються:

1) у пунктах пропуску через державний кордон України – стосовно встановлених законодав-

ством України заборон щодо переміщення окремих товарів через митний кордон України;

2) при поміщенні в митний режим - стосовно встановлених законодавством України обмежень щодо переміщення окремих товарів через митний кордон України.

Контроль за переміщенням через митний кордон України окремих видів товарів, що проводиться іншими державними органами, здійснюється за принципом «єдиного вікна» відповідно до міжнародної практики та рекомендацій міжнародних організацій із застосуванням єдиної з митними органами інформаційно-телекомунікаційної системи.

Види контролю, зазначені у частині першій цієї статті, здійснюються з використанням засобів інформаційних технологій, у тому числі електронної бази даних щодо товарів, переміщення яких контролюється іншими державними органами в частині дотримання заборон щодо переміщення цих товарів через митний кордон України. Державні органи, що здійснюють зазначені види контролю, зобов'язані надавати митним органам для здійснення такого контролю необхідну інформацію в електронному вигляді.

Вичерпні переліки товарів (з описом та кодом згідно з УКТЗЕД), що підлягають державному контролю (у тому числі в формі попереднього документального контролю) у разі переміщення через митний кордон України, а також порядок здійснення попереднього документального контролю затверджує Кабінет Міністрів України. Цей перелік визначає товари, щодо яких діє заборона на пропуск через кордон без дозволу, і товари, щодо яких діють обмеження при поміщенні в митний режим.

Митні органи інформують відповідні державні органи України про результати митного контролю та митного оформлення товарів, підконтрольних цим органам, у тому числі засобами електронного зв'язку [1].

На даний час однією з основних форм митного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України у пунктах пропуску через державний кордон України, є попередній документальний контроль таких товарів. Правове регулювання здійснення попереднього документального контролю, його порядку, переліки товарів (з описом та кодом згідно з УКТЗЕД), що підлягають державному контролю (у тому числі в формі попереднього документального контролю) у разі переміщення через митний

кордон України, регламентується Митним кодексом України [1], постановами Кабміну та окремими нормативними актами відповідних органів виконавчої влади. Так, постановою КМУ «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» [5] затверджено Порядок здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України. Ця постанова Кабміну зобов'язує Державну митну службу України разом з Міністерством охорони здоров'я, Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством аграрної політики та продовольства, Міністерством культури визначити структуру, формат, регламент, спосіб передачі інформації, необхідної для проведення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей в пунктах пропуску через державний кордон України у формі попереднього документального контролю, укласти угоди про інформаційне співробітництво, підписати протоколи погодження реквізитів даних про заборони, обмеження та форму обміну інформацією. Порядок взаємодії митних органів з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю товарів та інших видів державного контролю, яким підлягають ці товари при їх переміщенні через митний кордон України, в т. ч. при проведенні попереднього документального контролю у формі обміну інформацією регулюється постановою КМУ «Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації» [8].

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України» [6] затверджено Перелік товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України.

Одним із найважливіших напрямків організації митного контролю, а також формою взаємодії митних органів є розробка і запровадження в дію технологічних схем митного контролю та митного оформлення осіб, товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Технологічна схе-

ма – це нормативний документ, що встановлює обов'язкову для виконання послідовність дій посадових осіб митних органів, інших органів виконавчої влади, що здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів при їх переміщенні через митний кордон України під час здійснення операцій митного контролю та митного оформлення. Технологічна схема може регламентувати діяльність як одного окремо взятого підрозділу митного органу, так і декількох підрозділів митного органу в комплексі, а також взаємодію підрозділів митного органу з підрозділами та посадовими особами інших контролюючих органів чи служб при здійсненні санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного, прикордонного контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України. За допомогою технологічних схем, погоджених і затверджених керівниками відповідних органів і служб, безпосередньо врегульовуються питання взаємодії митних органів з іншими органами виконавчої влади під час здійснення митного контролю осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України, а також в інших місцях на митній території України, де здійснюється митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів. Технологічні схеми розробляються і запроваджуються на основі Типових технологічних схем пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, затверджених постановою КМУ «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» [7].

Важливими нормативними актами у правовому регулюванні взаємодії митних органів України з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю товарів, які безпосередньо регламентують окремі конкретні питання такої взаємодії, є нормативні акти відповідних центральних органів виконавчої влади, в т. ч. спільні, зокрема, Державної митної служби України, яка діє на підставі Положення про неї, затвердженого указом Президента України «Про Положення про Державну митну службу України» [4]. До таких нормативно-правових актів відносяться перш за все спільний наказ Державної митної служби України; Адміністрації державної при-

кордонної служби України; Міністерства транспорту та зв'язку України; Міністерства охорони здоров'я України; Міністерства аграрної політики України; Міністерства охорони навколишнього природного середовища України; Міністерства культури і туризму України; Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації «Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України» [10] та інші нормативні акти.

Таким чином, підсумовуючи, можна констатувати, що взаємодія митних органів України з іншими органами виконавчої влади при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів є надзвичайно важливою для організації митного контролю, забезпечення його ефективності і регулюється великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що обумовлює необхідність проведення постійної дослідницької роботи науковців у цій сфері з метою певної систематизації таких правових актів, вдосконалення правового регулювання взаємодії відповідних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495%D0%B4-17/page4>; 2. Конституція України від 28 червня 1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141. (із змінами); 3. Про прикордонний контроль. Закон України від 05.11.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46 (із змінами); 4. Про Положення про Державну митну службу України. Указ Президента України від 12 травня 2011 року N 582/2011. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>; 5. Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1030. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF>; 6. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1031. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1031-2011->

%D0%BF; 7. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>; 8. Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 463. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/463-2012-%D0%BF>; 9. Ярмак О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право» / О.М. Ярмак. – Київ, 2009. – 22 с.; 10. Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України. Наказ Державної митної служби України; Адміністрації державної прикордонної служби України; Міністерства транспорту та зв'язку України; Міністерства охорони здоров'я України; Міністерства аграрної політики України; Міністерства охорони навколишнього природного середовища України; Міністерства культури і туризму України; Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.11.2005 N 1167/886/824/643/655/424/858/900. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1557-05>

Кононенко Ю.С.

*к.ю.н., професор кафедри державно-правових дисциплін,
директор ННІ економіки і права
Черкаського національного університету ім. Б.Хмельницького*

ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Відповідно до Конституції України (ст.1) Україна є демократичною державою. Її демократизм насамперед визначається рівнем народовладдя, тобто тим наскільки реально громадяни країни беруть участь в управлінні державними та суспільними справами.

В Конституції України (ст. 5) встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.¹ Це означає, що Україна проголошується державою народовладдя або демократичною державою (народовладдя – «демократія»). Основою для розуміння цих положень є рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп (Справа про здійснення влади народом). Зазначеним рішенням положення частини Другої статті 5 Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється наро-

дом шляхом волевиявлення через вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законодавством України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.[2]

В умовах народовладдя здійснення влади контролюється народом, тобто громадянами держави. Все це зобов'язує нас, в контексті конституційного реформування, вирішити питання щодо вдосконалення механізмів прямої демократії. Було б доцільно на конституційному рівні запровадити і наповнити новим змістом інститут народної ініціативи. В Конституції України ст. 72 мова йде про народну ініціативу щодо проголошення лише Всеукраїнського референдуму. В Конституцію слід внести норму, яка закріплює право певної кількості громадян, скажімо 30-50 тис., подати до парламенту обов'язковий для розгляду проект.

Відповідну процедуру можна викласти в спеціальному законі. Думається, що стратегічним завданням політико-правового розвитку країни, конституційного процесу є подальший пошук сучасних форм реалізації суверенітету народу.