

МИТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЯК ВИД ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Правовідносини належать до фундаментальних категорій науки будь-якої галузі права, зокрема, і митного. У них найбільш рельєфно відображаються специфіка методу правового регулювання митних правовідносин як суспільних відносин, що виникають під час переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України. Місце і значення митних правовідносин у теорії митного права зумовлено також тим, що будь-яке питання цієї галузі знання пов'язане зі з'ясуванням сутності предмета митного права.

Питання митних правовідносин є одним із малоопрацьованих у теорії митного права. У дослідженнях таких учених, як Б. Н. Габричидзе, А. А. Дубініна, Ф. Л. Жорін, І. Н. Звягіна, М. М. Каленський, В. Я. Настюк, П. В. Пашко, О. В. Тодошак, С. В. Халіпов, М. Г. Шульга та ін., основна увага приділяється загальним положенням митного права, зокрема, деяким особливостям предмета правового регулювання. Також треба зазначити, що існує точка зору (Д. Н. Бахрах), за якою митне право є інститутом адміністративного права, отже, митні правовідносини містять загальні ознаки адміністративно-правових відносин. Серед учених-адміністративістів, які розглядали дане питання, можна назвати В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка та ін.

Отже, **метою** статті є визначення на основі існуючих теоретичних розробок як учених-адміністративістів, так і науковців, які займаються дослідженням питань митного права, митних правовідносин та їх загальна характеристика.

Для розгляду митних правовідносин як правової категорії необхідно визначити місце митного права в правовій системі: як самостійної (в юридичній літературі

вживається термін «комплексної») галузі права або як різновид підгалузі чи інституту галузі права.

Такі вчені, як Ф. Л. Жорін, В. Я. Настюк, В. В. Сергієнко, Р. Б. Шишка, М. Г. Шульга, вважають митне право самостійною галуззю права [1; 2; 3]. На їх думку, митне право – це комплексна галузь українського права, яка являє собою систему правових норм різної галузевої належності, що встановлюються (санкціонуються) державою і призначаються для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, стягненням митних платежів, митним оформленням, митним контролем та іншими засобами проведення митної політики як складової частини внутрішньої і зовнішньої політики України.

Разом із тим, дослідники часто суперечать самі собі. Так, зазначається, що варто відносити митні відносини до адміністративних [3, с. 36], вважаючи митне право інститутом адміністративного права [4]; що суспільні відносини у сфері здійснення митної справи потребують комплексного правового регулювання нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального, трудового, міжнародного та ін. [2, с. 6–7]; що суспільні відносини в галузі митної справи можна розподілити на групи, які відрізняються за специфікою і регулюються окремими нормами різних галузей права: конституційного; адміністративного; адміністративно-процесуального; цивільного; кримінального, кримінально-процесуального; трудового [1] тощо.

Тому ми вважаємо, що митне право на сьогодні не можна назвати самостійною, окремою галуззю права, хоча, безумовно,

це велика сукупність правових норм, які мають внутрішні взаємозв'язки, проте вони є складовими інших галузей права. Це визнають навіть найпошлідовніші прихильники такої позиції. Безперечним є те, що митне право існує, хоча існують і дискусії щодо його статусу.

В усіх працях, присвячених митному праву, підкреслюється важливість норм адміністративного права для регулювання митної справи або, інакше кажучи, адміністративно-правових засобів її здійснення. Це й зрозуміло, адже мова йде саме про норми адміністративні та адміністративно-процесуальні, які регулюють управлінську, організаційну діяльність митних органів – органів виконавчої влади, що становить предмет адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини не є якимось автономним юридичним явищем. Вони нерозривно пов'язані із суспільними відносинами, нормами права, юридичними фактами та іншими соціально-правовими категоріями. Більше того, всі вони взаємозалежні.

Саме тому визначення поняття, змісту адміністративно-правових відносин, їх правової природи та основних рис пов'язане із визначенням їх взаємозв'язків і співвідноситься з такими категоріями, як суспільні відносини, адміністративно-правова норма, юридичний факт, суб'єкт правовідносин.

Адміністративно-правові відносини (або адміністративні правовідносини) традиційно розглядаються як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Ключовою тут є теза про те, що адміністративно-правової форми можуть набувати різні види суспільних відносин, і насамперед державно-управлінські відносини, котрі становлять вагомий частку в змісті предмета адміністративно-правового регулювання.

Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й вза-

ємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [5].

Визначальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Ця особливість адміністративних правовідносин прямо впливає зі змісту предмета адміністративно-правового регулювання.

Адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін. Проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Адміністративні правовідносини можуть виникати також усупереч бажанню другої сторони.

Отже, адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-владний характер, оскільки один із їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин.

Варто зважати на те, що митні правовідносини мають багато особливостей, специфічних рис, зумовлених складністю й неоднорідністю митної справи як предмета митно-правового регулювання. Вони складаються з різних відносин і зв'язків, що регламентуються нормами різних галузей права. Це підтверджується хоча б тим, що структура митної справи охоплює: а) відносини щодо переміщення через митний кордон транспортних засобів і товарів; б) митні режими, платежі, митно-тарифне регулювання; в) митне оформлення; г) митний контроль; д) порушення митних правил і відповідальність за них; е) провадження у справах про порушення митних правил і розгляд цих справ. Цілком зрозуміло, що ці відносини істотно відрізняються між собою. Урегульовані

митно-правовими відносинами, вони й становлять митні правовідносини.

На думку В. Я. Настюка, митні правовідносини – це різновид суспільних відносин, які за своєю формою є індивідуально визначеними зв'язками уповноважених і зобов'язальних осіб, а за безпосереднім змістом є взаємодією осіб, які реалізують свої суб'єктивні права й виконують покладені на них юридичні обов'язки на підставі норм митного права [6].

М. М. Рассолов визначає митні правовідносини як відносини з приводу правового регулювання митного оформлення товарів та транспортних засобів, стягування митних платежів, митного і валютного контролю тощо. Е. А. Достанко стверджує, що митне право як комплексна галузь права досліджує суспільні відносини, пов'язані з діяльністю митних органів як усередині держави, так і на міжнародному рівні. Правовідносини митного характеру існують не тільки всередині держави, а й у зовнішній торгівлі, в них завжди присутній іноземний елемент, оскільки сучасна практика здійснення зовнішньоекономічних зв'язків має справу з двома рівнями регулювання: національним і міжнародним [7].

Регулювання митних відносин здійснюється через встановлення певних митно-правових норм, тобто шляхом встановлення правил поведінки для суб'єктів митних відносин і застосування норм митного права. Норми митного права регулюють відносини митних органів, фізичних і юридичних осіб, їх взаємні права й обов'язки, внаслідок чого надають цим відносинам особливого юридичного характеру – характеру митно-правових відносин. Суб'єкти вказаних відносин є носіями специфічних митних прав та обов'язків.

Стаття 3 Митного кодексу України [8] встановлює й визначає коло суспільних відносин у сфері митної справи як правовідносини, що виникають при переміщенні через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане зі встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з

контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України.

Будь-яка норма митного права застосовується на практиці тільки через митно-правові відносини: зобов'язує одних учасників (суб'єктів) цих відносин здійснювати конкретні дії; наділяє інших правом вимагати їх реалізації, керувати цими діями. Таким чином, митне право встановлює специфічні митно-правові комунікації між учасниками відносин, тобто митно-правові відносини між людьми. Отже, до митно-правових відносин належать ті суспільні відносини, що містяться в нормах митного права та регулюються ними.

Отже, митні правовідносини – це врегульовані нормами різних галузей права суспільні відносини, в яких їх суб'єкти взаємопов'язані та взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків у сфері митної справи.

Як і інші відносини, вони мають свою структуру й включають у себе суб'єкт, об'єкт та зміст.

Суб'єктами цих відносин, з одного боку, є митні органи, а з другого – фізичні та юридичні особи, що перетинають митний кордон і переміщують через нього товари, предмети й транспортні засоби. Суб'єкти поділяються на загальні та спеціальні. До спеціальних суб'єктів слід віднести тих, які мають дипломатичний імунітет і не підлягають повному митному контролю.

Враховуючи, що митні правовідносини є відносинами влади і підпорядкування, носіями юридично-владних повноважень у сфері здійснення митної справи щодо інших суб'єктів митних правовідносин є митні органи – посадові та службові особи Державної митної служби, регіональних митниць, митниць, митних постів та митної варті.

Митні органи є органами виконавчої влади та відповідно здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері митної справи: застосовують відповідно до закону заходи тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України; здійснюють митний контроль та митне оформлення това-

рів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України; здійснюють ведення митної статистики, Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України, розглядають та вирішують справи про порушення митних правил.

Окремо слід виділити осіб митних органів – працівників митних установ і організацій, на яких нормативно-правовими актами покладено завдання у сфері здійснення митної справи.

Також суб'єктами митних правовідносин згідно з Митним кодексом України є фізичні та юридичні особи – громадяни України, особи без громадянства та іноземці. Щодо осіб митне законодавство використовує також терміни «резиденти», «нерезиденти», «перевізник».

Резиденти – це громадяни, які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі ті, що тимчасово перебувають за кордоном; юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), які створені та здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням на її території; дипломатичні представництва, консульські установи, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також філії і представництва підприємств-резидентів за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності.

Нерезиденти – це громадяни, які мають постійне місце проживання за межами України, в тому числі ті, що тимчасово перебувають на території України; юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо) з місцезнаходженням за межами України, які створені та здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства іноземної держави, у тому числі юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності з участю юридичних осіб та інших

суб'єктів підприємницької діяльності України; розташовані на території України дипломатичні представництва, консульські установи, торговельні та інші офіційні представництва іноземних держав, міжнародні організації та їх філії, що мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також представництва інших іноземних організацій і фірм, які не здійснюють підприємницької діяльності відповідно до законодавства України.

Перевізник – це особа, зареєстрована як суб'єкт підприємницької діяльності, що в установленому законом порядку, з використанням належних їй або найманих нею транспортних засобів переміщує товари через митний кордон України або здійснює перевезення товарів, що перебувають під митним контролем, між митними органами на території України.

До юридичних осіб як суб'єктів митних правовідносин належать підприємства, установи й організації незалежно від форми власності – як резиденти, так і нерезиденти. Різниця між ними полягає у призначенні, видах власності, організаційно-правових нормах, галузевій виробничо-технологічній спеціалізації.

Із прийняттям у 2004 р. нового Митного кодексу України вперше на законодавчому рівні було врегульовано діяльність специфічних суб'єктів – підприємств та організацій, що здійснюють послуги з декларування товарів і транспортних засобів, які перевозяться через митний кордон України. Підприємство, що має ліцензію на таку діяльність, іменується «митним брокером» (посередником). Відносини митного брокера з особою, яку він представляє, визначаються договором доручення.

Об'єкт митних правовідносин становлять організаційні заходи щодо митного оформлення й митного контролю. Разом із тим, об'єктом митного регулювання є товари (будь-яке рухоме майно (в тому числі валютні цінності, культурні цінності), електрична, теплова та інші види енергії, а також транспортні засоби, за винятком транспортних засобів, що використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон Украї-

ни) й транспортні засоби (будь-які засоби авіаційного, водного, залізничного, автомобільного транспорту, що використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України. Вони наділені спеціальним митним режимом, який впливає на особливості їх переміщення через митний кордон).

Зміст митних відносин утворюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх суб'єктів. Суб'єктивне право – це міра дозволеної поведінки, яка гарантується державою, а юридичні обов'язки – це вид і міра зобов'язаної поведінки суб'єкта митних правовідносин. Ці обов'язки, як правило, детально встановлені нормами митного права.

Залежно від суб'єкта митних правовідносин у кожного з них є як загальні, так і специфічні права та обов'язки. У зв'язку з тим, що існують різні види митних правовідносин та їх комбінацій, назвати вичерпний перелік прав і обов'язків суб'єктів митних правовідносин неможливо.

Серед суб'єктів митних правовідносин є окремі особи, що мають особливий правовий статус через цілий комплекс прав та обов'язків. Наприклад, не підлягають особистому огляду: Президент України, Голова Верховної Ради України, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, Перший

віце-прем'єр-міністр України, Голова та судді Верховного Суду України, Голова та судді Конституційного Суду України, Міністр закордонних справ України, Генеральний прокурор України та члени їхніх сімей, які прямують разом із ними.

Таким чином, характеристика правових відносин, що є частиною суспільних відносин, суб'єкти яких є носіями суб'єктивних прав і обов'язків, становлять сутність будь-якої правової теорії, зокрема, і митного права. Предметом митного права є митні відносини, що виникають, змінюються і припиняються між суб'єктами митного права під час переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України. Цільова ознака митних правовідносин пов'язана із завданням забезпечення ефективності управління у сфері митної справи, відповідно, і реалізації митної політики. Тому й суспільні відносини, що виникають, є різноманітними і можуть бути розподілені на групи, що мають свою специфіку і регулюються нормами різних галузей права – конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального тощо. Водночас усі ці групи відносин об'єднуються в єдине ціле тим, що разом вони становлять суспільні відносини у сфері здійснення митної справи.

Література

1. Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем) : навч. посіб. / Жорін Ф. Л. – К. : КНЕУ, 2001. – 248 с.
2. Митне право України : навч. посіб. / В. Я. Настюк, М. Г. Шульга. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2001. – 114 с.
3. Шишка Р. Б. Митне право України : навч. посіб. / Р. Б. Шишка, В. В. Сергієнко. – Х. : Еспада, 2002. – 296 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : НОРМА, 2002. – 380 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс / [ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Настюк В. Я. Поняття і сутність митних правовідносин / В. Я. Настюк // Проблеми законності. – 2006. – № 80. – С. 93–99.
7. Шматков И. И. Таможенные отношения как специфический вид правовых отношений / И. И. Шматков // Закон и право. – 2004. – № 7. – С. 36–39.
8. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
9. Шульга М. Г. Суб'єкти митного права / М. Г. Шульга // Проблеми законності. – 2004. – № 69. – С. 115–121.
10. Габричидзе Б. Н. Таможенная служба в Российской Федерации / Б. Н. Габричидзе, В. Е. Зобов. – М. : Юрид. лит. 1993. – 460 с.

Надійшла до редколегії 10.06.2009

Анотації

У статті на основі існуючих теоретичних розробок як учених-адміністративістів, так і науковців, які займаються дослідженням питань митного права, визначаються поняття та особливості митних правовідносин

В статье на основе существующих теоретических разработок как ученых-административистов, так и ученых, занимающихся исследованием вопросов таможенного права, определяются понятие и особенности таможенных правоотношений

In the article on the basis of existing theoretical elaborations of administrative scientists who research questions of customs law, the notion and peculiarities of customs jural relation are defined.

УДК 342.9.001.73(477)

В. С. ШЕСТАК,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Донецького державного університету управління*

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Наприкінці 90-х рр. в Україні було розпочато адміністративну реформу, що стало необхідним кроком у напрямку подальшої демократизації державного та громадського життя, укріплення засад правової державності. Перед розробниками адміністративної реформи було поставлено цілком конкретне завдання – створити оновлену концепцію державного управління, яка б відповідала сучасним потребам державотворення. Зазначене завдання було оформлено шляхом прийняття Указу Президента України № 810 від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], яким в основу здійснення реформування системи державного управління було покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні [2] (далі – Концепція), розробленої комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

Зазначена Концепція являла собою досить об'ємний документ, у розробці якого взяли участь як науковці, так і представники органів державної влади та політики. Ними було сформульовано мету та завдання адміністративної реформи, а також змодульовано шляхи їх досягнення. Говорячи

про мету адміністративної реформи, відзначимо, що вона була визначена як поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії. Крім цього, мета включала також формування системи державного управління, яка буде близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [3].

Що ж до завдань реформи, то вони, являючи собою напрямки досягнення мети, були визначені таким чином:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;