

КОМПЕТЕНЦІЯ МИТНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ: СУЧАСНИЙ СТАН

Приймаченко Д.В., д.ю.н., доцент

Академія митної служби України

У статті досліджуються питання компетенції митних органів. Аналізується поняття та юридична природа компетенції. З'ясовано структуру компетенції митних органів. Сформульовано авторське визначення поняття “компетенція митних органів”.

Ключові слова: компетенція, повноваження, митні органи.

Приймаченко Д.В. КОМПЕТЕНЦИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ / Академия таможенной службы Украины, Украина

В статье исследуются вопросы компетенции таможенных органов. Анализируется понятие и юридическая природа компетенции. Установлена структура компетенции таможенных органов. Сформулировано авторское определение понятия “компетенция таможенных органов”

Ключевые слова: компетенция, полномочия, таможенные органы.

Prymachenko D.V. JURISDICTION OF CUSTOM ORGANS IN THE FIELD OF REALIZATION OF CUSTOMS POLICY: MODERN STATE / Academy of customs service of Ukraine, Ukraine

The questions of jurisdiction of custom organs are being examined in the article. A concept and legal nature of jurisdictions are being analyzed. The structure of jurisdiction of custom organs is determined. Author's meaning of concept "jurisdiction of custom organs" is formulated.

Key words: jurisdiction, authorities, custom organs.

В умовах здійснюваного в Україні реформування системи органів публічної адміністрації, особливої гостроти набувають питання, пов'язані з їх організацією та функціонуванням. Підвищення ефективності їх діяльності обумовлене не тільки створенням оптимальної системи органів виконавчої влади, а й найбільш повне, доцільне за сутністю та чітке за формою визначення компетенції кожного з них.

Визначення компетенції як митної служби України в цілому, так і окремо взятого митного органу, має важливе науково-практичне значення, оскільки відсутність чіткої регламентації правових можливостей митних органів може бути передумовою погіршення стану законності в галузі митної справи, падіння рівня виконавської дисципліни серед посадових осіб митних органів.

Для митних органів проблема визначення компетенції має особливе значення, оскільки вони реалізують цілий комплекс різноманітних за характером функцій, які мають регулятивний, охоронний економічний характер. Відповідно до чинного законодавства митні органи наділені комплексом державно-владних повноважень, реалізація яких передбачає самостійне здійснення останніми правотворчої та правозастосовної діяльності. Проте самостійні вони тільки певних межах, які регламентуються державою шляхом визначення за митним органам відповідної компетенції. В адміністративно-правовій літературі компетенція визнається одним з основних визначальних елементів правового статусу будь-якого органу публічної адміністрації й може бути визначена лише за умови попереднього з'ясування мети і завдань, що стоять перед митними органами, а також аналізу функцій, реалізація яких покладається на них у той чи інший період функціонування держави та суспільства. В умовах реалізації Концепції реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” [1], дослідження питання компетенції митних органів набуває особливої актуальності.

В юридичній літературі відсутнє єдине загальновизнане визначення поняття “компетенція органу виконавчої влади”. Компетенція визначається і як система державно-владних повноважень щодо здійснення державної влади [2, 101], і як юридичне відображення сукупності функцій та повноважень у відповідній сфері суспільного життя [3, 121]. Існує думка, що компетенція – це коло питань, передбачених нормативним правовим актом, яке уповноважений вирішувати державний орган [4, 199], або ж предмети ведення, коло повноважень, а також територіальні межі цих предметів ведення та повноважень [5, 42].

На думку Ю.О. Тихомирова, компетенція – це законно покладений на уповноважений суб'єкт об'єм публічних справ [6, 55]. Не вступаючи в дискусію з приводу поняття компетенції, зазначимо, що подальший теоретичний аналіз вказаного поняття спонукав В.Б. Авер'янова до висновку щодо того, що за своєю природою компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень [7, 265]. Таке розуміння поняття компетенції органу виконавчої влади, з урахуванням сучасних підходів до суб'єктів публічної адміністрації, цілком можна використати для змістовної характеристики фактичної діяльності митних органів щодо реалізації ними митної політики держави, адже воно якнайповніше відображає всі складники цієї організаційно-правової категорії.

У свій час, відомий російський адміністративіст Б.М. Лазарєв вдало сформулював, що “визначаючи компетенцію кожного із органів управління, держава тим самим здійснює “розподіл праці” між ними. При цьому вона піклується про те, щоб були охоплені управлінням усі ті сфери життя суспільства, які потребують такого управління, і щоб при цьому не було зайвого паралелізму та дублювання в роботі різних ланок апарату” [2, 12]. Розподіл праці означає не тільки заборону для органу виходити за межі наданої йому компетенції, а й заборону для інших органів держави втручатись у сферу діяльності даного органу, якщо інакше не передбачено законом. Ці теоретичні положення знайшли своє практичне втілення у ст. 6 Конституції України, згідно з якою органи держави здійснюють свої повноваження у встановлених межах і відповідно до законів України. Крім того, галузевий прояв реалізації даного конституційного принципу знайшов своє нормативне закріплення у ст.4 Митного кодексу України (далі – МК України) [8], де одним із принципів митного регулювання є принцип виключної компетенції митних органів щодо здійснення митної справи.

Держава окреслює компетенцію митних органів шляхом видання правових норм, які, як правило, містяться в численних нормативних актах. У результаті, для того, щоб мати більш-менш повну уяву про компетенцію того чи іншого митного органу, необхідно проаналізувати значну кількість нормативних актів із різною юридичною силою

Найбільш типовими є ситуації, коли компетенція визначається на рівні кодексу чи закону, а також у підзаконних нормативних актах. Безумовно, найбільш доцільним з огляду на реалізацію принципу законності є визначення компетенції в кодифікованому акті чи спеціальному законі. Проте варто відзначити, що досить часто питання компетенції митних органів, їх структурних підрозділів відображаються в підзаконних, зазвичай, відомчих нормативно-правових актах, посадових інструкціях посадових осіб митних органів. Причому непоодинокі випадки, коли підзаконні правові акти містять норми, що наділяють митні органи додатковими повноваженнями чи обмежують їх компетенцію порівняно з тою, яка передбачена на законодавчому рівні.

Прикладом надання додаткових повноважень митних органів є повноваження щодо здійснення фінансового-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, які були надані митним органам відповідно до Указу Президента України “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності” від 23 липня 1998 р. № 817/98, доповнені та уточнені в Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, затвердженого постановою КМ України від 27 грудня 2010 р. № 1234, а реалізуються відповідно до Порядку взаємодії митних і податкових органів при організації та проведенні спільних планових і позапланових перевірок суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, затвердженого спільним наказом ДПА України та Держмитслужби України від 29 липня 2004 р. № 439/551. При цьому в компетенційному законодавчому акті, яким є МК України, митні органи таких повноважень не мають.

Прикладом обмеження компетенції митного органу відомчим підзаконним актом є Порядок роботи відділу номенклатури та класифікації товарів регіональної митниці, відділу контролю митної вартості та номенклатури митниці при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України [9], відповідно до п.3.7 якого пропозиції митної

лабораторії щодо класифікації товару, що переміщується через митний кордон, не є визначальними для класифікації товару, а носять інформаційний (довідковий) характер, що суперечить ст.312, 313 МК України. Відповідно до цих статей рішення митних органів щодо класифікації товарів для митних цілей є обов'язковими для підприємств і громадян.

За такої умови потрібно досить виважено підходити до питання визначення компетенції як в цілому митної служби України, так і окремих митних органів, які знаходяться на різних організаційно-правових рівнях. Вважаємо, що в такій ситуації найбільш оптимальним варіантом її розв'язання є прийняття статусного закону, який би визначав мету, основні завдання митної служби України, митних органів як її невід'ємної складової, повноваження щодо реалізації їх функцій, принципи організації та діяльності, а також інші характеристики адміністративно-правового статусу. Подібний законопроект уже підготовлений, але внаслідок тих чи інших обставин ніяк не може бути розглянутий законодавчим органом держави. У свою чергу підзаконні нормативні акти повинні визначати компоненти правового статусу, які є більш динамічними, як-от: окремі завдання, повноваження спеціального характеру, конкретні права і обов'язки тощо, а також конкретизувати та деталізувати положення, які визначені на законодавчому рівні.

Аналіз компетенційних норм митних органів, які займають різні ланки в системі митної служби України свідчить про те, що компетенція органів та їх посадових осіб має територіальні межі. Так, наприклад, регіональна митниця діє на території закріпленого за нею регіону, а митниця – у межах території, що визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

Правові норми, які визначають компетенцію митних органів чи їх посадових осіб повинні чітко та по можливості лаконічно визначити повноваження з тією метою, щоб по-перше, надати їм можливість ефективно та в повному обсязі реалізувати свої функції, самостійно вирішувати конкретні управлінські ситуації, по-друге, встановити межі наданих державою правових можливостей. Чітке визначення меж повноважень митних органів сприяє зміцненню законності та службової дисципліни. Митні органи в особі своїх посадових осіб не повинні ані ухилятися від реалізації своєї компетенції, ані виходити за її межі.

Об'єктивною передумовою визначення компетенції того чи іншого митного органу є вирішення наступних питань:

- визначення кола завдань, вирішення яких покладається на митний орган;
- встановлення предмета відання митного органу, тобто окреслення кола питань, передбачених нормативним актом, які уповноважений вирішувати митний орган;
- з'ясування функцій, реалізація яких покладена державною на даний митний орган;
- визначення сукупності правових можливостей (повноважень, спеціальних прав та обов'язків) митного органу та його посадових осіб, необхідних для реалізації покладених функцій;
- з'ясування місця конкретного митного органу в системі митної служби України, його організаційно-правового рівня в структурі митних органів;
- встановлення характеру взаємозв'язків з іншими митними органами як по “вертикалі”, так і по “горизонталі”.

Якщо вести мову про завдання, вирішення яких покладається на митний орган і які закріплені в статусних нормативних актах, варто наголосити, що компетенцію як таку вони не визначають, а лише обумовлюють її в загальних рисах. Завдання не є елементами компетенції, вони впливають з тієї соціальної мети, на досягнення якої повинна бути спрямована діяльність органу виконавчої влади в межах його компетенції [10, 239].

Має практичне значення й вирішення питання щодо співвідношення функцій та компетенції митних органів. Варто згадати, що в радянській юридичній літературі довгий час тривала дискусія щодо з'ясування співвідношення функцій та компетенції органів управління, яку можна звести до наступного: функції входять як складові елементи до компетенції та

визначають, “що” робить орган, виступаючи внаслідок цього правовим явищем [11, 52-54]; елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальні право (щодо керованого об’єкта) та обов’язок (перед державою) виконувати певні функції та, по-друге, комплекс конкретних повноважень (прав і обов’язків), що необхідні для реалізації цих функцій [2, 101-102]. У подальшому теоретичний аналіз зазначеного питання здійснений В.Б. Авер’яновим, підтвердив правомірність висновку про те, що функції не є однопорядковими з повноваженнями елементами компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [12, 57-60].

Отже, владні повноваження митних органів є тим ключовим елементом, який визначає їх компетенцію. Поняття “повноваження” вказує на те, які правові можливості має митний орган для вирішення окреслених компетенцією завдань. Правообов’язки одночасно є як мірою можливої, так і належної поведінки, права є мірою можливої або дозволеної поведінки, а обов’язки – мірою його належної або необхідної поведінки. Проте, якщо громадяни чи суб’єкти господарювання на свій власний розсуд можуть використати, а можуть і не використати своє суб’єктивне право (наприклад, правом бути присутнім під час митного оформлення товарів), то митні органи та їх посадові особи зобов’язані використати всі надані їм державою правові можливості для успішного вирішення поставлених перед ними завдань. Наприклад, посадова особа митного органу не тільки має право, а й зобов’язана застосувати примусові заходи до порушників режиму зони митного контролю. Разом із тим, варто додати, що трансформація права посадової особи в її обов’язок потребує настання відповідних юридичних фактів.

Таким чином, компетенція митних органів, є складовою адміністративно-правового статусу, що визначає їх місце та роль у системі митних органів і може бути визначена як сукупність нормативно визначених цілей та завдань, а також необхідних для їх виконання державно-владних повноважень. Держава надає митним органам певний обсяг повноважень для реалізації покладених на них функцій та вирішення поставлених перед ними завдань. Повноваження митних органів являють собою комплекс правообов’язків, спеціальних прав щодо керованих об’єктів та обов’язків перед особою, суспільством та державою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”: Затверджена рішенням колегії Державної митної служби України 29 жовтня 2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish>.
2. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1975. – 240 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2002— .—
Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 728 с.
5. Шафир М.А. Компетенция СССР и Союзной республики (конституционные вопросы) / М.А. Шафир. – М.: Наука, 1968. – 228 с.
6. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А.Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова)]. – К.: Юридична думка, 2004— .—
Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
8. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38 – 39. – Ст. 288.
9. Порядок роботи відділу номенклатури та класифікації товарів регіональної митниці,

митниці, відділу контролю митної вартості та номенклатури регіональної митниці, митниці при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: Затверджений наказом Державної митної служби України від 7 серпня 2007 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 63. – Ст. 2470.

10. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с.
11. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.
12. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка, 1978. – 150 с.

УДК 342 : 34.096 (477)

ОЦІНОЧНІ ПОНЯТТЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ПЕРЕДУМОВИ РОЗМАЙТТЯ ФОРМ ІСНУВАННЯ ТА РОЗШИРЕННЯ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ

Біленко В.А., доцент

Запорізький національний університет

У статті аналізуються передумови широкого застосування оціночних понять в адміністративному процесі, обґрунтовується існування цього факту специфікою самого адміністративного процесу, формулюються пропозиції щодо вирішення цього питання.

Ключові слова: адміністративний процес, законодавство, оціночні поняття, передумови, пропозиції.

Біленко В.А. ОЦЕНОЧНЫЕ ПОНЯТИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗНООБРАЗИЯ ФОРМ СУЩЕСТВОВАНИЯ И РАСШИРЕНИЯ СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируются предпосылки широкого применения оценочных понятий в административном процессе, обосновывается существование этого факта спецификой самого административного процесса, формулируются предложения по разрешению этого вопроса.

Ключевые слова: административный процесс, законодательство, оценочные понятия, предпосылки, предложения.

Bilenko V.A. VALUATION CONCEPTS IN THE ADMINISTRATION PROCESS: BACKGROUND OF THE DIVERSITY OF EXISTENCE AND EXPANDING OF THE SCOPE OF APPLICATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article analyzes the background of wide application of valuation concepts in the administrative process, justifies the existence of this fact by the specificity of the administrative process, formulate proposals for resolving the issue.

Key words: administrative process, legislation, valuation concepts, backgrounds, suggestions.

Реформування адміністративно-процесуального законодавства, докорінний перегляд основних постулатів вітчизняної адміністративно-правової доктрини взагалі та стосовно адміністративного процесу зокрема обумовлюють потребу ґрунтовного аналізу всіх проблемних питань, які накопичилися в доктрині протягом тривалого часу, знайшли свій прояв у нормотворчій, правозастосовній діяльності та їх результатах, і які важливо вирішити із тим, щоб усунути їх існування в майбутньому. Однією з таких проблем було і залишається на сьогоднішній день досить широке використання в адміністративно-процесуальній діяльності оціночних понять. При цьому варто зазначити, що їх розмаїття і широта сфери застосування в адміністративному процесі є набагато більшими, ніж в інших процесуальних аналогах. Аналіз різноманітних джерел дозволяє вести розмову про широке їх використання і в доктринальних дослідженнях, і в нормотворчій діяльності (досить часто можна зустріти в тексті різних нормативно-правових актів, положення яких врегульовують адміністративно-процесуальні відносини, оціночні поняття), і правозастосуванні. Звертаючи увагу на той факт, що саме в сучасних умовах відбувається докорінне переосмислення доктринальних правових положень