

УДК 342.9

В. Ю. Квашин

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ ВИЗНАЧАЄ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. На сьогоднішній день вже ні в кого не викликає сумніву, що органи Державної митної служби України є важливим суб'єктом забезпечення прав та свобод громадян взагалі та у митній сфері зокрема. Втім, безсумнівним є той факт, що рівень захисту прав громадян напряму залежить від того, наскільки якісним є законодавство, яке регулює діяльність відповідного органу державної влади. В рамках окресленої в роботі проблематики мова йде саме про адміністративне законодавство, адже саме його норми спрямовані на врегулювання діяльності органів Державної митної служби взагалі та у напрямку забезпечення прав громадян зокрема. Разом із тим слід відзначити, що дане законодавство, в рамках окресленої проблематики, є недосконалим, що перш за все пов'язано із наявністю прогалин у ньому. А тому їх подолання в умовах сьогодення повинно мати першочергове значення для українського законодавця.

Стан дослідження. Проблема вдосконалення діяльності митних органів України неодноразово потрапляла у полу зору різних науковців. Зокрема його приділяли увагу: О.В. Комаров, С.В. Шевчук, Р.З. Лівшиц, О.А. Коваль, КЮ. Мельник, В.Т. Комзюк, Л.В. Мелех, В.В. Ладиченко, В.В. Король, Ю.О. Загуменна, В.Ю. Кобринський, А.Т. Комзюк, А.С. Крупник, Б.Я. Кузняк, В.А. Свічкарь, І.В. Кушнар'єв, О.Я. Стойко, В.В. Ченцов та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, та враховуючи факт нещодавнього реформування ДФС, слід констатувати той факт, що на сьогодні в юридичній літературі фактично відсутні актуальні комплексні дослідження присвячені удосконаленню адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів.

Саме тому **метою статті є:** окреслити напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження зауважимо, що в юридичній літературі існує чимала кількість підходів щодо визначення шляхів подолання прогалин в законодавстві. Однак, на нашу думку, в рамках пред'явленого наукового дослідження, найбільш

дієвим є такий спосіб подолання прогалин, як усунення, через здійснення нормотворчої діяльності, під якою ми будемо розуміти офіційну діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації [1, с.342]. При чому нормотворчість повинна передбачати як створення нових нормативно-правових актів, так і вдосконалення вже існуючих.

Варто відмітити, що питанню вдосконалення діяльності митних органів України приділяв увагу і сам законодавець. Зазначене віднайшло свій прояв у чималій кількості нормативно-правових актів, серед яких перш за все слід вказати «Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки», метою якої є побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Для досягнення окресленої мети були поставлені наступні завдання: повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни; запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі і відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення; підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг; підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства; посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, зокрема щодо державних підприємств, державних гарантій та інших умовних боргових зобов'язань; забезпечення стратегічного розподілу та проведення моніторингу державних інвестицій;

підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів; підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні [2].

В рамках нашого дослідження слід звернути на завдання відповідної Стратегії, яке полягає в удосконаленні системи митного контролю та сприянні сумлінним суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності. Так, для спрощення процесу адміністрування митних платежів та уникнення «заморожування» обігових коштів суб'єктів господарювання буде запроваджено єдиний рахунок для адміністрування митних платежів. Мінфіном буде удосконалено методика прогнозування надходжень митних платежів для підвищення якості індикативних показників. З метою запобігання незаконному ввезенню товарів без сплати податків у повному обсязі буде створено систему контролю за введенням в обіг товарів, у тому числі розширене використання реєстраторів розрахункових операцій та підвищення ефективності постмитного контролю. Також будуть визначені механізми обміну інформацією між Україною та суміжними країнами про кількість та вартість переміщуваних через митний кордон України товарів, удосконалені процеси управління ризиками під час здійснення контролю за митною вартістю товарів. Запровадження автоматизованих митних процедур передбачатиме аудит процесів, обладнання та програмного забезпечення, інтеграцію інформаційних систем у міжнародну систему транзиту і систему аналізу та управління ризиками. Модернізована ІТ-архітектура забезпечить інтеграцію митних і податкових баз даних [2].

Окремої та особливої уваги заслуговує Розпорядження КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику». Відповідно до вказаного нормативно-правового акту аєформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, передбачається здійснювати за такими напрямами: спільні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику: оптимізація організаційної та функціональної структури; удосконалення процедури адміністративного оскарження; управління інформаційними системами та технологіями; розвиток персоналу, реформи для забезпечення доброчесності та антикорупційні заходи; прозорість та контрольованість реформи. Крім того, напрямами реформування в частині реалізації державної митної політики: сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних проце-

дур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури, електронних технологій та сервісів для міжнародної торгівлі; захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва [3]. Слід звернути увагу на те, що захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї передбачає: розроблення політики, систем, процедур та правових інструментів для ефективного управління ризиками, що дасть змогу забезпечити баланс між сприянням торгівлі та функціями безпеки; впровадження декларативного принципу щодо дотримання заходів нетарифного регулювання; використання митницею комплексу сучасних оглядових технологій та обладнання в пунктах пропуску, на вантажних терміналах, в морських портах і в аеропортах (наприклад, зважування без зупинки транспортного засобу, сканування без відкриття вантажу, інтелектуальне відеоспостереження тощо); підвищення інституційної спроможності у сфері правоохоронної діяльності митниці; створення системи сприяння захисту прав інтелектуальної власності, що не перешкоджає законній торгівлі та забезпечує протидію потраплянню на територію України контрафактних товарів; забезпечення митних лабораторій обладнанням і програмним забезпеченням та удосконалення процедур і методів роботи лабораторій [3].

Завершуючи розгляд бачення законодавця щодо вдосконалення діяльності митних органів України слід звернути увагу на той факт, що на сьогодні більшість нормативно-правових актів було розроблено ще до реформування Державної фіскальної служби, а тому вони практично не враховують таку реструктуризацію та тих змін в діяльності Державної митної служби, які були передбачені Положенням «Про Державну митну службу України». Крім того, слід підкреслити, що вказаними вище нормативними актами лише опосередковано визнається той факт, що ДМС виконує правоохоронну функцію, а відтак, його завдання в окресленій сфері визначено лише поверхнево. Ті ж положення, що вказують на необхідність покращення стану забезпечення прав громадян митними органами, зокрема мова йде про Розпорядження КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику», не визначають реальних правових механізмів їх удосконалення.

Справедливим буде відзначити, що проблемі вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення діяль-

ності митних органів взагалі, та у контексті захисту ними прав громадян зокрема, приділялась увага і на доктринальному рівні. Втім, перш ніж розпочати розгляд наукових позицій слід підкреслити, що: *по-перше*, безпосередньо питання забезпечення прав громадян в діяльності митних органів здебільшого розглядалось лише поверхнево; а *по-друге*, більшість наукових робіт було побудовано на старому законодавстві, яке не враховувало той факт, що Державну митну службу України було виокремлено в окремий центральний орган виконавчої влади. Однак, незважаючи на вказане вище, праці науковців, які будуть розглянуті нижче, здійснили важливий вклад у розвиток митних органів України.

Так, до прикладу, О.В. Комаров, ще до реформування ДФС наголошував, що митниця є передусім правоохоронним органом, діяльність якого спрямована на гарантування митної безпеки та забезпечення національних митних інтересів держави. Саме тому в забезпеченні оптимального балансу між фіскальною та правоохоронною функціями митниці і митного контролю зокрема вбачаємо актуальне завдання і вектор подальшого інституційного розвитку державної митної справи в Україні. Безумовно, продовжує науковець, фіскальна та правоохоронна функції митниці нерозривно пов'язані. Однак фіскальна складова має бути логічним наслідком правоохоронної, а не головною метою діяльності митних органів, яка визначає пріоритети митної політики держави. Лише така розстановка пріоритетів, на наш погляд, дасть змогу уникнути конфліктності та збалансувати суперечливість завдань і функцій митних органів. Ключова проблема державного управління митною справою, на думку О.В. Комарова, полягає у розбалансованості державної митної політики [4, с.65].

Не можна не погодитись із думкою, яку у своєму науковому дослідженні висловлює С.В. Шевчук. Вчений відмічає, що сьогодні суттєво поглибилися дисбаланси міжвідомчого характеру у площині належного планування та прогнозування надходжень до Державного бюджету України з митних платежів, а також протидії правопорушень на митній території України. Відсутня законодавча чіткість щодо центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику, а також процесу визначення порядку та процедур проведення перевірок і звірок органами Державної митної служби. З огляду на зазначене вище, першочерговими заходами щодо вирішення кола означених питань, на думку вказаного автора, мають стати: узгодження норм Митного та Податкового кодексів України, а також інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність митної системи у площині визначення центрального органу

виконавчої влади; поступова діджиталізація державного регулювання та адміністрування митної діяльності, що сприятиме зменшенню бюрократичного чинника, раціоналізації бюджетних видатків, доступності та відкритості публічних сервісів; розробка програми дій щодо підтримки вітчизняних експортерів у площині виходу на нові товарні ринки, розширення міжнародної спеціалізації та доступу до фінансових ресурсів; удосконалення стану забезпечення матеріально-технічного оснащення митниць у розрізі впровадження технологій автоматизації та інформатизації процесів митного контролю та митного оформлення для уникнення корупційних ризиків та підвищення ефективної діяльності митних органів [5, с.70].

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід підсумувати, що незважаючи на чималий науковий та законодавчий інтерес до проблеми забезпечення прав громадян митними органами, у цій царині існує чимала кількість проблем, які пов'язані із наявністю прогалин у відповідному адміністративному законодавстві. Тож, з метою вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів пропонуємо:

- розробити дієву концепцію подальшого розвитку митних органів України, з чітким визначенням мети, завдань та напрямків їх реформування; тощо;
- вдосконалити правові засади взаємодії ДМС з іншими правоохоронними органами. Зокрема на сьогодні першочергового значення набуває розробка та запровадження «Порядку взаємодії органів Державної митної служби України з Державною прикордонною службою України», а також «Порядку взаємодії Державної митної та Державної податкової служби України». Адже саме взаємодія з цими органами державної влади, як показала практика, має пріоритетне та стратегічне значення для Державної Митної служби України;
- необхідно переглянути вимоги, які ставляться до кандидатів на службу в ДМС, вдосконалити їх первинну та подальшу підготовку;
- окрему увагу необхідно присвятити покращенню митних процедур;
- перегляду потребує правовий статус Державної митної служби, зокрема слід розширити перелік повноважень вказаного органу державної влади в контексті реалізації ним функцій, які пов'язані із забезпечення прав громадян. Крім того, слід посилити відповідальність органів ДМС та їх посадових за невиконання та/або неналежне виконання своїх обов'язків в окресленій сфері суспільних відносин;
- створити сприятливі правові основи для запровадження новітніх управлінських технологій в діяльність ДМС;

- необхідним є розширення прав інших учасників митних правовідносин, зокрема в частині оскарження дій/бездіяльності митних органів;

- підвищити рівень державних гарантій діяльності ДМС та інших учасників митних правовідносин.

Запровадження вказаних вище змін, на наше переконання, сприятиме не тільки покращенню практичної діяльності органів Державної митної служби України, а й якісно вплине на стан забезпечення ними прав та свобод громадян в митній галузі. Разом із тим, недостатньо вдосконалювати виключно адміністративне законодавство, перегляду також потребують організаційні засади забезпечення прав громадян органами ДМС.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.

2. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p/conv>.

3. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р.

4. Комаров О. В. Удосконалення фіскальної політики в галузі державної митної справи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2017. № 4. С. 62–67.

5. Шевчук С. В. Аналіз теоретико-методологічних підходів визначення поняття «митні інтереси». *Економіка та держава*. 2018. № 10. С. 42–48.

Анотація

Квашин В. Ю. До проблеми визначення напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено напрями удосконалення адміністративного

законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів. Наголошено, що недостатньо вдосконалювати виключно адміністративне законодавство, перегляду також потребують організаційні засади забезпечення прав громадян органами Державної митної служби України.

Ключові слова: законодавство, адміністративне законодавство, прогалина, правові засади, забезпечення прав громадян, митні органи.

Аннотация

Квашин В. Ю. К проблеме определения направлений совершенствования административного законодательства, которое определяет правовые основы обеспечения прав граждан в деятельности таможенных органов. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены направления совершенствования административного законодательства, которое определяет правовые основы обеспечения прав граждан в деятельности таможенных органов. Отмечено, что недостаточно совершенствовать исключительно административное законодательство, в совершенствовании также нуждаются организационные основы обеспечения прав граждан органами Государственной таможенной службы Украины.

Ключевые слова: законодательство, административное законодательство, пробел, правовые основы, обеспечение прав граждан, таможенные органы.

Summary

Kvashyn V. Yu. To the Problem of Determining Directions for Improving Administrative Legislation, which Determines the Legal Basis of Ensuring the Rights of Citizens in the Activities of Customs Authorities. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the directions of improvement of administrative legislation are determined, which defines the legal bases for ensuring the rights of citizens in the activity of customs bodies. It was emphasized that administrative legislation alone is not enough to improve, and the organizational framework for ensuring the rights of citizens by the State Customs Service of Ukraine is also needed.

Key words: legislation, administrative legislation, gap, legal basis, protection of citizens' rights, customs authorities.