

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ДУКОВА Наталія Миколаївна

УДК 342.958

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
МИТНОЇ ВАРТИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
ДОДІН Євген Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри морського та митного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
КАЛАЯНОВ Дмитро Петрович,
Одеський національний морський університет,
завідувач кафедри кримінального
та адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
КУВАКІН Сергій В'ячеславович
Академія митної служби України,
доцент кафедри адміністративного
та митного права

Захист відбудеться «__» _____ 2011 р. о __ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «__» _____ 2011 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі та приєднання Української держави до Рамкових стандартів безпеки та спрощення глобальної торгівлі, ратифікація Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, а також впровадження в життя України адміністративної реформи обумовлюють підвищення якості, оперативності, законності в діяльності державних органів України, у тому числі тих, що здійснюють внутрішньо- та зовнішньоекономічну політику. Значну роль в реалізації цих напрямків виконує митна служба, а саме підрозділи, на які покладено фіскальні, регулятивні, інформаційні, контрольні, правоохоронні та інші важливі державні функції. Тому останнім часом в Україні робляться значні кроки щодо створення у країні оптимальної митної системи. У зв'язку із цим удосконалення правового статусу цієї галузі виконавчої влади та її підрозділів, підвищення ефективності їхньої діяльності у контексті завдань, сформульованих згадуваними вище міжнародними та національними актами, набувають особливого інтересу. Останнім часом, враховуючи значення митної системи у відродженні економічного та соціального потенціалу сучасної країни, аналізу стану правового забезпечення організації та діяльності митних органів приділяється значна увага. Однак вона обминула вивчення статусу такого важливого підрозділу цієї системи, як митна варта, яка визначена законодавцем у ст. 19 Митного кодексу України як «спеціальний підрозділ» митних органів, що має більше трьох століть свого існування, впродовж яких вона постійно змінювала свій статус – повноваження, обов'язки, відповідальність. Але, незважаючи на це, митна варта була, є й у подальшому залишиться важливою ланкою митної системи держави, незважаючи на те, що в сучасний період форми, методи та засоби її діяльності виходять за рамки сфери повноважень митної системи, визначеної чинним законодавством.

Дослідження статусу митної варті є актуальними не тільки з точки зору визначення шляхів підвищення митної системи, але й з точки зору розвитку науки адміністративного права, оскільки впливають на сучасне розуміння поняття суб'єкта адміністративного права, їхню класифікацію, правові підстави їхніх повноважень, організацію шляхів розподілу між ними цих повноважень, їхню взаємодію, підстави та процедури надання окремих управлінських послуг та інших важливих теоретичних питань, що виникають із визнанням митної варті самостійним спеціальним суб'єктом адміністративного права.

Науково-теоретичною базою дослідження були праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, теорії державного управління, адміністративного права і процесу, митного права: А.П. Альохіна, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, Д.М. Бахраха, Л.Р. Білої-Тіунової, А.С. Васильєва, Б.М. Габричидзе, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна,

В.Г. Драганова, Ю.М. Дьоміна, Д.П. Калаянова, С.В. Ківалова, О.М. Козиріна, Ю.М. Козлова, А.П. Ключниченко, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Б.А. Кормича, Б.М. Лазарева, В.Ф. Опришка, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, В.С. Сіренко, В.Д. Сорокіна, О.Ф. Фрицького, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмачі та практиків: І.Г. Калетника, Т.В. Корневої, І.М. Коросташової, С.І. Пахомова, П.В. Пашка та ін.

Незважаючи на те, що питання діяльності митної варті розглядалися у працях Є.В. Додіна, А.В. Мазура, І.В. Міщенко, Д.В. Приймаченка, В.В. Прокопенка, О.П. Федотова та інших учених і практиків, цілкового розуміння поняття «митна вартість», особливостей її цілей, завдань, форм та методів діяльності досі не існує, що стримує своєчасну реалізацію Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» від 29 жовтня 2010 р.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Теоретичні та практичні проблеми дисертації досліджувалися в межах виконання плану науково-дослідної програми Одеської національної юридичної академії на 2006–2010 рр. «Традиції та новації у сучасній українській державності і правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970) та плану роботи кафедри морського та митного права на 2010 р. «Визначення шляхів підвищення ролі норм морського, митного та інформаційного законодавства для подальшого забезпечення економічної незалежності України у XXI столітті».

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу напрямків сучасної митної політики та норм чинного законодавства України, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність, зміст та напрямки діяльності митної варті, її місце в системі митних органів та розробити на цій основі науково обґрунтовані пропозиції нового підходу до визначення місця митної варті в системі суб'єктів митного права та рекомендації удосконалення законодавства щодо її статусу, форм, методів, заходів та практики їх застосування.

Для досягнення поставленої мети основну увагу було приділено вирішенню таких завдань:

запропонувати новий критерій класифікації суб'єктів адміністративного права;

охарактеризувати специфіку адміністративного та митно-правового статусу «митного органу» та «митної варті»;

дослідити генезис та розвиток правового статусу митної варті;

з'ясувати поняття «спеціальні підрозділи» в адміністративній та митній практиці та законодавстві України, підстави їх визначення;

визначити призначення митної варті у митній справі України та її місце у митній системі;

обґрунтувати використання поняття «спеціальні підрозділи виконавчої влади» в законодавстві та науці;

розглянути та проаналізувати специфіку правового статусу митної варті як «спеціального підрозділу»;

охарактеризувати основні напрямки роботи цього підрозділу;

надати правову оцінку чинним нормативно-правовим актам, що регламентують діяльність митної варті з точки зору їх легітимності та прозорості для учасників митної справи;

розробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правових засад, практики організації та ефективної реалізації завдань, які покладаються на митну варту.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією та діяльністю митної варті.

Предмет дослідження становлять правові та організаційні засади діяльності митної варті у сфері митної справи.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання. В основі методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи є системний аналіз, який і визначив напрямки дослідження правового статусу митної варті. Використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу сформульовано та поглиблено понятійний апарат, який використовувався в дослідженні (п.п. 1.2, 2.2, 2.3). Діалектичний метод пізнання дозволив дослідити проблеми, пов'язані з визначенням особливостей діяльності митної варті у структурі митних органів (п.п. 3.2, 3.3, 3.4). Історико-правовий метод став у нагоді при аналізі питань виникнення та розвитку митної варті за різних історичних періодів (п.п. 1.1, 1.2). Формально-юридичний метод було використано для аналізу та з'ясування процесу застосування нормативних актів, які регламентують правовий статус митної варті (п.п. 2.2, 2.3). Структурно-функціональний метод було застосовано для аналізу місця митної варті у структурі митних органів, а також для визначення основних форм і способів взаємодії з іншими державними органами України (п.п. 2.1, 3.5). Застосування методів моделювання, аналізу та синтезу дозволило сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Емпіричною базою дисертації є Конституція України, закони й постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти Державної митної служби України та інших центральних органів виконавчої влади, узагальнення практики митної діяльності, а також публікації в періодичних виданнях та довідкова література.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій та митно-правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим теоретичним та практичним питанням визначення місця митної варті як специфічного суб'єкта адміністративного та митного права в системі митної служби, аналізу форм, методів та заходів її діяльності та розробки пропозицій та рекомендацій

щодо приведення стану правового визначення митної варті до сучасних вимог, які застосовуються до цього підрозділу митної служби. У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема,

уперше:

запропоновано новий критерій класифікації суб'єктів адміністративного права – в залежності від норм галузі права, що встановлюють обсяг адміністративно-юрисдикційних повноважень суб'єкта;

обґрунтовано пропозиції щодо визначення митного органу як особливого суб'єкта адміністративного права;

визначено адміністративно-правовий статус митної варті;

надано тлумачення терміна «спеціальний підрозділ митних органів»;

проаналізовано правові джерела організації та діяльності митної варті і запропоновано конкретні рекомендації щодо удосконалення правового регулювання статусу митної варті;

удосконалено:

визначення місця митної варті у митній системі;

погляд на історію створення та на розвиток митної варті в Україні;

функції та повноваження митної варті;

набули подальшого розвитку:

положення щодо необхідності прискорення модернізації митної служби України до вимог міжнародних митних норм, правил та стандартів;

обґрунтування пропозицій щодо включення митних структур до кола суб'єктів адміністративно-розшукової діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертаційному дослідженні положення, зроблені узагальнення, висновки та пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для науки адміністративного права і процесу, митного права, правотворчої діяльності та практики діяльності митних органів, зокрема підрозділу митної варті.

Результати дослідження можуть бути використані у:

науково-дослідній діяльності – для подальшого розгляду проблем ролі, місця, правового статусу підрозділу митної варті в системі митних органів України;

правотворчій діяльності – при підготовці змін і доповнень до Митного кодексу України, інших підзаконних нормативних актів, які регламентують діяльність підрозділу митної варті;

правозастосовній діяльності – для поліпшення практичної діяльності підрозділів митної варті та їх посадових осіб з метою реалізації завдань, покладених на цей підрозділ;

навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Митне право», «Відповідальність за контрабанду та порушення митних правил» тощо.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на: 7-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА (Одеська національна юридична академія, м. Одеса, 2004 р.), 8-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА (Одеська національна юридична академія, м. Одеса, 2005 р.), 9-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА (Одеська національна юридична академія, м. Одеса, 2006 р.), Всеукраїнській науковій конференції «Правове життя сучасної України» (Одеська національна юридична академія, м. Одеса, 2008 р.), Міжнародному науковому симпозиуму курсантів, студентів та молодих вчених «Актуальні проблеми правового регулювання в сфері реалізації сучасної митної політики» (Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ, 2009 р.), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу «Правове життя сучасної України» (Одеська національна юридична академія, м. Одеса, 2009 р.).

Публікації. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у чотирьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації обумовлена метою дослідження і складається із вступу, 3 розділів, 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 175 сторінок, із них 154 сторінки основного тексту. Список використаних джерел міститься на 21 сторінці і налічує 165 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, апробація дослідження та публікації.

Розділ 1. «Особливості адміністративно-правового статусу митної служби України та митної варті» складається з двох підрозділів і присвячений формулюванню поняття статусу суб'єктів адміністративного права, дослідженню особливостей цього статусу органів митної служби, історії виникнення підрозділу митної варті та його місця в системі митної служби, а у зв'язку із цим і в системі суб'єктів адміністративного права.

У **підрозділі 1.1. «Поняття та види правового статусу суб'єктів адміністративного права»** проаналізовано поняття правового статусу суб'єктів адміністративного права та розглянуто їхні види.

Наголошується, що дефініція «правовий статус» в юридичній літературі визначається неоднозначно, тому надається визначення цього поняття, досліджується правове становище митної варті.

При з'ясуванні питання адміністративно-правового статусу митної варті як частини системи виконавчої влади аналізується та характеризується адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади. Наголошується на необхідності: по-перше, визначити місце органу в загальній системі виконавчої влади (галузеве чи міжгалузеве регулювання), його рівень (загальнодержавний, на рівні регіону тощо); по-друге, визначити «межі відання» органу виконавчої влади, тобто окреслити сферу суспільних відносин, які регулюються цим органом, а також перелічити об'єкти, що безпосередньо йому підлегли; по-третє, визначити коло завдань, покладених державою на цей орган виконавчої влади (загальний напрямок діяльності органу і його мету, для яких створюється цей орган); по-четверте, перелічити управлінські функції, які покладено державою на цей орган виконавчої влади щодо предмета відання органу (визначити, що конкретно повинен робити орган на виконання поставлених перед ним завдань); по-п'яте, визначити сукупність обов'язків і прав органу та його посадових осіб при виконанні покладених на орган функцій, тобто визначити міру можливої поведінки органу і його посадових осіб при виконанні своїх функцій (права), а також міру їх належної поведінки (обов'язки).

Підрозділ 1.2. «Місце митних органів у системі суб'єктів адміністративного права України» включає два пункти, в яких досліджуються історичні аспекти створення митної варті, її розвиток та її місце у сучасній митній системі.

У пункті 1.2.1. «Генезис виникнення підрозділу митної варті» розглядаються історичні аспекти виникнення цього підрозділу, на який за різних історичних періодів покладалися функції захисту державного кордону, контроль за переміщенням через кордон товарів та осіб, боротьба з контрабандою. І лише в XIX ст. створюються два підрозділи з різними функціями – це «прикордонна варта», основним завданням якої був захист митних кордонів, і «митна варта», основним завданням якої була боротьба з контрабандою.

Наводяться приклади створення аналогічних підрозділів у деяких державах Європи. Наприклад, у Франції прикордонна варта являє собою самостійний підрозділ, який входить до складу департаментських митних установ, персонал яких утворюється частково з осіб, призначених для збору мита (*service sédentaire*), частково з осіб, призначених для охорони кордонів (*service actif*), або власне прикордонної варті (*douaniers*). В Італії прикордонна варта прирівнюється до територіальної міліції (ополчення). У Німеччині її загальною відзнакою є те, що її влаштовано на військовий зразок, але вона не входить до складу бойових сил держави.

У пункті 1.2.2. «Утворення та розвиток митної варті у незалежній Україні» досліджуються створення підрозділу митної варті у незалежній Україні та його діяльність, яку умовно можна поділити на три етапи.

На першому етапі свого формування (1996–2003) митна варта як силовий підрозділ входила до складу відділу по боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями.

На другому етапі (2003–2005) підрозділи митної варти було виведено з підпорядкування начальників відділень і служб по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил і підпорядковано безпосередньо керівникам митних органів. У цей же період набуває чинності МК України, ст.ст. 19–23 якого присвячено підрозділу митної варти, що чітко визначають завдання, права митної варти, порядок її організації.

Третім етапом (2005–2009) є реорганізація відділень по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил і митної варти регіональних митниць, відділень по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил і відділів митної варти митниць прямого підпорядкування у служби по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, а також відділи митної варти митниць у служби боротьби з митними правопорушеннями та митної варти регіональних митниць, митниць.

Розділ 2. «Зміст адміністративно-правового статусу митної варти» складається з чотирьох підрозділів. Головну увагу у ньому приділено аналізу правового статусу митної варти.

У підрозділі 2.1. «Правові основи змісту адміністративного статусу митної варти» аналізуються нормативні акти різної юридичної сили, які закріплюють та регламентують правовий статус підрозділу митної варти.

Оскільки виконавча влада як діяльність полягає у практичній реалізації норм та положень Конституції України, законів та інших правових актів, стверджується, що митні органи здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність у сфері митної справи. Обидва ці види діяльності у сукупності становлять єдине ціле. У той же час, розпорядча діяльність полягає у прийнятті відповідних правових актів. Виконавча (організаційно-виконавча) діяльність може здійснюватися в інших формах. Це, зокрема, робочі наради співробітників департаментів, управлінь, відділів, секторів митних органів; зустрічі з обміну досвідом та в процесі перепідготовки митних кадрів; науково-методичні та практичні конференції та семінари. Крім вищезазначених функцій митних органів, необхідно назвати фіскальну, контрольну, статистичну, інформаційну, правоохоронну функції тощо. Що стосується правоохоронної функції митних органів, слід зазначити, що єдиною державою в Європі, чия митну адміністрацію не наділено правоохоронним статусом, є Україна.

У підрозділі 2.2. «Компетенція митної варти» визначаються її місце, особливості, які обумовлені тим, що цей підрозділ виконує завдання правоохоронного характеру.

На основі аналізу Наказу Державної митної служби України «Про затвердження Примірною положення про службу (відділ) митної варти» від 05.10.2010 р. № 1146 робиться висновок, що на цю структуру покладено функції боротьби з контрабандою, охорони правопорядку у

зоні митного контролю та інші функції правоохоронного напрямку. Тому ретельному дослідженню піддаються організація та зміст спеціальних заходів і спеціальних митних операцій, що здійснюються цією службою (відділом).

У підрозділі 2.3. «Повноваження посадових осіб підрозділу митної варті» зазначається, що обсяг повноважень конкретних посадових осіб залежить від місця, яке посідає посадова особа в ієрархічній структурі (штатному розпису) відповідного органу: чим вищою за ієрархією є посадова особа, тим більшим є обсяг її повноважень.

У зв'язку з тим, що в нормативних актах ДМСУ практично відтворено статті МК України, що присвячені митній варті, з використанням досвіду роботи у підрозділі митної варті пропонується проект нормативного акта, в якому деталізовано права посадових осіб митної варті щодо забезпечення реалізації покладених на цей підрозділ завдань і функцій.

Підрозділ 2.4. «Взаємодія митної варті з іншими структурами, на які покладено обов'язки щодо захисту державного та митного кордону України» присвячений взаємодії митних, правоохоронних органів та органів охорони державного кордону, що здійснюється в інтересах реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, профілактики злочинів та інших правопорушень, виявлення, припинення та розслідування злочинів, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а також удосконалення правової бази боротьби зі злочинністю.

Основними формами взаємодії є: проведення спільних оперативних нарад керівного складу митних органів Державної митної служби України та їх підрозділів митної варті з керівним складом МВС, ДПСУ та їх структурних підрозділів; проведення спільних спеціальних операцій за єдиним планом та інших узгоджених оперативних заходів; розташування спільних митних і прикордонних нарядів на окремих ділянках державного кордону згідно з планом спільних дій; обмін інформацією про наміри і спроби порушень громадянами державного кордону поза місцем розташування митниці, а також незаконного переміщення через державний кордон України товарів, історичних і культурних цінностей, отруйних, наркотичних, сильнодіючих або вибухових речовин, зброї та боєприпасів, стратегічно важливих сировинних товарів, про незаконне звільнення від митного контролю; узагальнення підсумків спільних операцій та розроблення нових способів взаємодії.

Розділ 3. «Методи, форми та засоби реалізації компетенції митної варті» складається з чотирьох підрозділів, в якому досліджуються основні напрямки роботи підрозділу митної варті.

У підрозділі 3.1. «Проведення спеціальних заходів щодо попередження, виявлення та припинення митних правопорушень» звертається увага на Положення про організацію та проведення підрозділами митної варті служб митної варті та організації боротьби з порушеннями митного законодавства митних органів України спеціальних заходів, а також

спеціальних митних операцій із виявлення, попередження й припинення митних правопорушень, яке затверджено Наказом Держмитслужби України від 27.02.2009 р. № 151. Зазначається, що трактування поняття «спеціальні заходи» у цьому нормативному акті не розкриває його суті, оскільки до цих заходів віднесено: огляд та переогляд товарів і транспортних засобів, охорону й супроводження, спостереження, пошук, затримання. Але деякі з перелічених заходів застосовують посадові особи інших підрозділів (пасажирських, вантажних та інших відділів), а саме: огляд та переогляд товарів і транспортних засобів, затримання.

Аналіз практики діяльності митних органів дозволяє констатувати, що загальні заходи – це заходи, які застосовують посадові особи різних підрозділів митного органу з метою забезпечення додержання законності переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Для застосування спеціальних заходів характерними є такі чинники: 1) проведення заходів з метою виявлення, припинення й попередження митних правопорушень; 2) заходи мають право проводити тільки посадові особи підрозділів митної варті; 3) місце проведення заходів – поза зоною митного контролю.

Підрозділ 3.2. «Охорона та супроводження вантажів» містить аналіз специфічності гарантування доставки товарів та транспортних засобів, що знаходяться під митним контролем, з митного органу відправлення до митного органу призначення, які надаються власниками таких товарів митним органам при транзитних перевезеннях. Процедуру організації охорони та супроводження товарів умовно можна поділити на етапи: 1) планування охорони та супроводження товарів; 2) безпосереднє здійснення охорони та супроводження товарів; 3) доставка в митницю призначення та порядок прийому-передання транспортних засобів з товаром; 4) прибуття на місце постійного розташування.

Обґрунтовується висновок про те, що охорона та супроводження товарів, які знаходяться під митним контролем, силами митних органів є цивільно-правовою послугою, яка надається на підставі відповідного цивільно-правового договору. Указується на те, що практика не знає прецедентів невиконання митною вартою своїх зобов'язань, однак гіпотетично така ситуація є цілком можливою. При цьому фактично залишаються незахищеними інтереси фізичних та юридичних осіб – власників товарів і транспортних засобів, що супроводжуються й охороняються митними органами. У зв'язку із цим пропонується вирішити питання про відповідальність сторін цього договору на законодавчому рівні.

У підрозділі 3.3. «Охорона об'єктів митної інфраструктури, зон митного контролю, фізичний захист співробітників митних органів, інших осіб від протиправних посягань» аналізуються нормативні акти, які регламентують виконання цього завдання. Увага акцентується на тому,

що ДМСУ у Примірному положенні про організацію пропускнуго режиму до будинків, споруд, приміщень митного органу детально «прописано» не тільки обов'язки посадовців об'єкта охорони, але й низку процедур щодо здачі/прийняття службових приміщень об'єкта охорони, увезення (унесення), вивезення (винесення) майна до/з об'єкта охорони, пропускнуий режим на об'єкті охорони, порядок в'їзду/виїзду автотранспорту на територію. У зв'язку з відсутністю у цьому нормативному акті тлумачення терміна «пропускнуий режим» пропонується його авторське визначення.

Зазначено, що для реалізації захисту співробітників митних органів підрозділи митної варти мають право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та зброю. Зазначено, що якщо співробітники підрозділів митної варти у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї посадовими особами митної служби» від 25.12.2002 р. № 1953 мають право на застосування вогнепальної зброї (це прямо вказується), то такого роду повноважень співробітникам служб по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил не надано. Таким чином, з одного боку, нормативним актом ДМСУ (а саме наказом ДМСУ від 06.03.2009 р. № 209) посадовим особам служб по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил надається право на зберігання, носіння й застосування вогнепальної зброї, з іншого, нормативним актом Уряду України (Постановою КМ України від 25.12.2002 р. № 1953) їм такого права не надано. У зв'язку із цим пропонується внести відповідні зміни з метою однакового розуміння та тлумачення правових норм, що регламентують застосування вогнепальної зброї співробітниками митних органів.

У підрозділі 3.4. «Участь у ліквідації наслідків катастроф, аварій, стихійного лиха та екологічного забруднення» детально розглядається участь митної варти у здійсненні таких заходів. Зазначається, що реалізація цього завдання є можливою лише у взаємодії підрозділів митної варти митних органів України й підрозділів МНС у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і регламентується спільним наказом ДМСУ і МНС України від 29.06.2004 р. № 473/284, яким затверджено Інструкцію про порядок взаємодії підрозділів митної варти митних органів України й підрозділів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Указується на чітко визначені процедуру і порядок взаємодії підрозділів митної варти митних органів і підрозділів МНС України під час виконання спільних завдань із ліквідації наслідків катастроф, аварій, стихійного лиха та екологічного забруднення у зонах діяльності митних органів, а саме: організація і проведення спільних заходів, основні завдання взаємодіючих сторін, підведення підсумків та обмін інформацією про проведені заходи.

ВИСНОВКИ

У дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і нове розв'язання наукового завдання щодо заповнення прогалин у теоретичному обґрунтуванні і нормативному закріпленні ролі митної варті як правоохоронної структури митних органів.

Отримані результати дослідження можна сформулювати у вигляді таких положень теоретичного характеру.

1. Виокремлено новий критерій класифікації суб'єктів адміністративного права – у залежності від галузі норм, що встановлюють обсяг адміністративно-юрисдикційних повноважень суб'єкта, на: а) суб'єкти, адміністративно-правовий статус яких регламентуються лише нормами адміністративного права – міністерства, відомства тощо; б) суб'єкти, адміністративно-правовий статус яких формується не тільки нормами адміністративного права, але й нормами інших галузей права.

2. За різних історичних періодів підрозділи по боротьбі з незаконним переміщенням товарів через кордон іменувалися як «митна варта», «прикордонна варта» або взагалі «митна прикордонна варта». Природно, завдання і функції, що покладалися на цей підрозділ, були одними й тими ж, а саме: захист державного кордону; контроль за переміщенням через державний кордон товарів і осіб; боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил. І лише в XIX ст. створюються два підрозділи з різними функціями – це «прикордонна варта», основним завданням якої був захист державних кордонів, і «митна варта», основним завданням якої була боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил.

3. У незалежній Україні діяльність підрозділу «митна варта» умовно можна поділити на декілька етапів. На першому етапі свого формування (1996–2003) митна варта як силовий підрозділ входила до складу відділу по боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями. Це пояснювалося тим, що на початку її діяльності відчувалися нестача досвіду щодо проведення комплексних заходів у повному обсязі щодо обстеження каналів контрабанди та переміщення вантажів незаконним шляхом, а також відсутність у необхідному обсязі аналітичної роботи, яка дає можливість шляхом обчислювання великого обсягу інформації виявити потенційних порушників митного законодавства. На другому етапі (2003–2005) за Наказом ДМСУ від 15 квітня 2003 р. № 238, в якому визначено правовий статус підрозділів, підрозділи митної варті було виведено з підпорядкування начальників відділень і служб по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил і підпорядковано безпосередньо керівникам митних органів. У цей же період набуває чинності МК України, ст.ст. 19–23 якого присвячено підрозділу митної варті, які чітко визначають завдання, права митної варті, порядок її організації. Третім етапом (2005–2009) є реорганізація відділень по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил і митної варті регіональних митниць, відділень по боротьбі з контрабандою та

порушеннями митних правил і відділів митної варті митниць прямого підпорядкування у служби по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, а також відділи митної варті митниць у служби боротьби з митними правопорушеннями та митної варті регіональних митниць, митниць з метою уникнення дублювання функцій митної варті й підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил у частині організації роботи з протидії митним правопорушенням.

Встановлено, що незважаючи на різні етапи своєї діяльності, митна варта здійснює та реалізовує, в основному, правоохоронну функцію. Крім того, тільки на другому етапі цей підрозділ був самостійною структурною одиницею митних органів, тоді як на інших етапах, з метою уникнення дублювання функцій митної варті й підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, вже було об'єднано два підрозділи – митна варта та підрозділ по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил або порушеннями митного законодавства.

4. Визначено, що у чинному митному законодавстві доволі часто використовуються дві дефініції – «порушення митних правил» та «порушення митного законодавства», які у деяких випадках «підміняють» одна одну. Різничитання вищезазначених понять може значно вплинути на характер та обсяг компетенції деяких підрозділів митних органів. У даному випадку це пов'язано з регулярною реорганізацією правоохоронних підрозділів за останні п'ять років (митної варті та боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил або порушеннями митного законодавства). Використання такого широкого поняття як «порушення митного законодавства» у міжнародних договорах України з іншими державами, нормативних актах ДМСУ може призвести до колізій у компетенції різних органів влади. Адже порушеннями Указів Президента України, Постанов КМ України займаються інші спеціалізовані служби. З огляду на це, підрозділу митної варті необхідно надати можливість виконувати свої завдання у сфері боротьби з порушеннями митних правил, а не поширювати перелік правопорушень до порушень в усій сфері митного законодавства.

5. Основною метою створення митної варті є боротьба з порушеннями митних правил і на неї покладається завдання здійснення заходів щодо виявлення, розкриття, припинення, профілактики порушень митних правил, запобігання таким порушенням. Таким чином, законодавець не покладає на цей підрозділ такого завдання як боротьба з контрабандою, тобто компетенція цього підрозділу обмежується тільки боротьбою (виявлення, розкриття, припинення, профілактика) з порушеннями митних правил.

6. Дослідження змісту наказу ДМСУ від 06 березня 2009 р. № 209, яким затверджено Положення про Департамент організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Державної митної служби України, на жаль, не дозволяє уявити, які безпосередньо права та

обов'язки покладаються на підрозділ митної варти. Розроблювачі цього нормативного акта повинні були або виділити у ньому окремим пунктом компетенцію підрозділу митної варти, або підготувати та прийняти окреме положення щодо правового статусу цього підрозділу. Утворення у структурі центрального апарату ДМСУ окремого Департаменту, якому підпорядковувалися б підрозділи митної варти, не має сенсу з міркувань економії як матеріальних, так і людських ресурсів, тобто можна припустити, що з питань організації службової діяльності Департаменту можуть підпорядковуватися підрозділи митної варти та боротьби з контрабандою. Але розмежування компетенції підрозділів боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил та митної варти на рівні регіональних митниць, митниць, як уявляється, є необхідним кроком щодо удосконалення правового статусу цього підрозділу. У зв'язку з цим, ДМСУ пропонується розробити примірне положення про підрозділ митної варти регіональної митниці, митниці, в якому чітко визначити його правовий статус.

7. У деяких державах СНД у структурі митних адміністрацій створюються окремі підрозділи з метою вирішення аналогічних завдань, які покладаються на митну варту (наприклад, Мобільні групи митної служби Республіки Молдова, служби силового забезпечення митниць РФ), а в деяких державах СНД – їх не виокремлено в окремі підрозділи (наприклад, у Республіках Казахстан, Узбекистан, Беларусь).

8. У зв'язку з відсутністю нормативного акта (примірне Положення про службу митної варти та організації боротьби з порушеннями митного законодавства регіональної митниці, митниці, яке затверджено наказом ДМСУ від 19.02.2008 р. № 157, втратило чинність), в якому було би передбачено та деталізовано права посадовців митної варти, з використанням досвіду роботи автора у цьому підрозділі, пропонується проект нормативного акта щодо прав посадових осіб митної варти стосовно забезпечення реалізації покладених на цей підрозділ завдань і функцій. Цей проект може бути використано для розробки та прийняття відповідного нормативного акта ДМСУ.

9. Визначено поняття «пропускний режим у митній інфраструктурі» як встановлений нормативними актами України порядок санкціонованого допуску осіб та транспортних засобів до зон обмеженого доступу на території та до приміщень митних органів.

10. Запропоновано зміни до наказу ДМСУ від 27.02.2009 р. № 151, яким закріплено Положення про організацію та проведення підрозділами митної варти служб митної варти та організації боротьби з порушеннями митного законодавства митних органів України спеціальних заходів, а також спеціальних митних операцій з виявлення, попередження й припинення митних правопорушень, щодо визначення поняття «спеціальні заходи» як заходи, які вживають посадові особи митної варти поза зоною митного контролю з метою виявлення, припинення й попередження

митних правопорушень. Запропоновано переглянути перелік цих заходів з урахуванням того, що не всі з перелічених у цьому наказі заходів є спеціальними. Зокрема, посадові особи митної варті проводять огляд тільки для надання допомоги з метою недопущення чи виявлення спроб порушення митного законодавства. Пропонується ДМСУ також прийняти нормативний акт, який передбачатиме підстави для здійснення переогляду.

11. Встановлено, що охорона та супроводження товарів є заходом гарантування доставки. Обираючи цей вид гарантій, власник товару перекладає на підрозділи митних органів обов'язок перед державою в особі цих же митних органів щодо забезпечення належної доставки товарів до митниці призначення. У випадку порушення митною вартою цього обов'язку повинна наставати адміністративна відповідальність. Яким чином така відповідальність митного органу фактично перед самим собою повинна реалізуватися, законодавство не визначає. Тому питання про відповідальність сторін договору охорони та супроводження має бути вирішено в законодавчому порядку. Це забезпечить запровадження механізму захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб (суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності) у відносинах із суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, що, у свою чергу, підвищить попит на послуги митних органів.

12. У примірній Інструкції з організації охорони будинків, споруд, приміщень митних органів, інших об'єктів митної інфраструктури, у тому числі зон митного контролю, фізичного захисту працівників митних органів, інших осіб, а також товарів, які перебувають у зоні митного контролю, від протиправних дій підрозділами митної варті та боротьби з контрабандою митних органів України зазначається, що дії посадових осіб можуть бути відкритими або прихованими, і виконання поставлених завдань здійснюється шляхом спостереження, патрулювання всередині зони митного контролю або вздовж її периметру. Виникає необхідність визначення: спостереження – це форма митного контролю чи один із заходів оперативно-розшукової діяльності. Згідно із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, мають право проводити візуальне спостереження у громадських місцях із застосуванням фото-, кіно- і відеозйомки, оптичних та радіоприладів, інших технічних засобів. Але ж митні органи не є правоохоронними і не мають права на здійснення таких заходів. З іншого боку, митні органи мають право здійснювати митний контроль шляхом використання форм, передбачених МК України та іншими законами України з питань митної справи. На жаль, ні в МК України, ні в інших законах України з питань митної справи така форма митного контролю не згадується. Таким чином, підрозділи митної варті не мають права здійснювати митний контроль шляхом спостереження.

13. Деякі підрозділи митних органів (підрозділи власної безпеки, по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, митної варти) необхідно наділити правом здійснення оперативно-розшукової діяльності. Це дасть змогу самостійно проводити оперативні дії щодо боротьби з митними правопорушеннями на державному кордоні, адже обмеження таким правом призводить до відсутності раптовості та таємності у здійсненні оперативних заходів, і, як слідство, до зниження показників діяльності митних органів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Дукова Н.М. Правовий статус митної варти / Н.М. Дукова // Митна справа. – 2004. – № 1. – С. 65–68.
2. Дукова Н.М. Поняття та зміст спеціальних заходів щодо виявлення, припинення й попередження митних правопорушень / Н.М. Дукова // Митна справа. – 2004. – № 5. – С. 29–33.
3. Дукова Н.Н. Исторические аспекты возникновения и развития таможенной стражи / Н.Н. Дукова // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 91–95.
4. Дукова Н.М. До питання щодо місця та ролі підрозділу митної варти у структурі митних органів України / Н.М. Дукова // Митна справа. – 2009. – № 5. – С. 43–46.
5. Дукова Н.М. Участь митної варти у ліквідації наслідків катастроф, аварій, стихійного лиха та екологічного забруднення / Н.М. Дукова // Правове життя сучасної України : тези доп. Всеукр. наук. конф. «Правове життя сучасної України» (м. Одеса 18–19 квітня 2008 р.) / ОНЮА. – О. : Фенікс, 2008. – 568 с. – С. 228–229.
6. Дукова Н.М. Охорона митної інфраструктури як одне із завдань митної варти / Н.М. Дукова // Правове життя сучасної України : тези доп. Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу / (м. Одеса, 5–6 червня 2009 р.) / ОНЮА. – О. : Фенікс, 2009. – 792 с. – С. 312–314.
7. Дукова Н.М. Реалізація митною вартою права на охорону та супроводження товарів / Н.М. Дукова // матеріали Міжнар. наук. симпозіуму курсантів, студентів та молодих вчених «Актуальні проблеми правового регулювання в сфері реалізації сучасної митної політики». (м. Дніпропетровськ, 27–28 березня 2009 р.) – Д. : Акад. митн. служби України, 2009. – 100 с. – С. 65–66.

АНОТАЦІЯ

Дукова Н.М. **Адміністративно-правовий статус митної варті.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2011.

Дисертаційна робота є першим в Україні спеціальним монографічним дослідженням правового статусу підрозділу митної варті як самостійного спеціального суб'єкта адміністративного права. Досліджено зміст, особливості адміністративно-правового статусу митної варті, висвітлено механізм реалізації компетенції підрозділу митної варті. Особливу увагу приділено аналізу повноважень цього підрозділу, пов'язаних як із правоохоронною діяльністю, так і з наданням окремих послуг. Запропоновано новий критерій класифікації суб'єктів адміністративного права – у залежності від галузі норм, які встановлюють обсяг адміністративно-юрисдикційних повноважень суб'єкта.

У результаті детального аналізу нормативного регулювання відповідної сфери суспільних відносин сформульовано конкретні пропозиції щодо можливих шляхів удосконалення правового регулювання статусу митної варті.

Ключові слова: митна варта, спеціальний підрозділ митних органів, правовий статус, види правового статусу, компетенція, повноваження.

АННОТАЦИЯ

Дукова Н.Н. **Административно-правовой статус таможенной стражи.** – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2011.

Диссертационная работа является первым в Украине специальным монографическим исследованием правового статуса подразделения таможенной стражи как самостоятельного специального субъекта административного права. Отмечается, что анализ статуса таможенной стражи позволит не только выработать основные направления совершенствования и повышения работы таможенной системы, но и будет способствовать развитию науки административного права, поскольку повлияет на современное понимание понятия субъектов административного права, их классификацию, правовые основания их полномочий, взаимодействие между ними.

Подразделения по борьбе с незаконным перемещением товаров через границу в разные исторические периоды именовались как «таможенная стража», «пограничная стража» или вообще «таможенная пограничная стража», которые выполняли функции как по защите государственной границы, так и по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил. На современном этапе таможенная стража является специальным подразделением таможенных органов, на которое возложены полномочия, связанные как с правоохранительной деятельностью, так и с предоставлением отдельных услуг.

Указывается на особое значение проблемы определения правового статуса для органов, обладающих правами применения принуждения, включая административное (предупреждение, прекращение правонарушений и привлечение виновных в их совершении лиц к административной ответственности), а также уголовное преследование лиц, совершивших преступления. В соответствии с законодательством эти органы имеют государственно-властные полномочия самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Но самостоятельными они являются только в определенных пределах, регламентированных государством путем предоставления органам соответствующей компетенции. В связи с этим в зависимости от отрасли или сферы государственной деятельности, где находят свое место субъекты административного права, они имеют еще и специфические полномочия, которые обеспечивают им выполнение возложенных на них заданий. Круг, содержание этих полномочий, формы и методы их применения устанавливаются другой правовой отраслью, то есть статус таможенных органов, осуществляющих контроль, регулируется не только нормами административного права как органа исполнительной власти, но и нормами таможенного права.

Предлагается подразделение таможенной стражи наделить правом осуществления оперативно-разыскной деятельности, что даст ему возможность самостоятельно осуществлять оперативные действия относительно борьбы с таможенными правонарушениями на государственной границе.

Разработаны и сформулированы конкретные предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование правовой регламентации статуса таможенной стражи.

Ключевые слова: таможенная стража, специальное подразделение таможенных органов, правовой статус, виды правового статуса, компетенция, полномочия.

SUMMARY

Dukova N.N. Administrative and legal status of custom sentry.
– Manuscript.

Thesis for a candidate's degree in juridical science by speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – National university «Odessa academy of law», Odessa, 2011.

The thesis work is the first in Ukraine pathfinding special monographic research of the first custom sentry unit status as an independent special subject of administrative law. Content, peculiarity of administrative and legal condition of custom sentry status are analyzed, the competence realization mechanics of custom sentry unit is expanded on. Special attention is paid to custom unit warrants analysis, which are connected to law protection activity and to provision of the individual services. New administrative law subjects' classification criterion is proposed – it depends on regulation sphere, that determine the volume of administrative and jurisdictional authorities to a subject.

As a result of detailed normative regulation analysis of according social relations sphere, specific proposals for possible ways of custom sentry legal regulation improvement are formulated.

Key words: custom sentry, special custom sentry unit, legal status, legal status types, jurisdiction, authority.

Підписано до друку 29.04.2011.
Формат 60×90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавництво ПП «Фенікс»
Свідоцтво ДК № 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел.: 7777-591.