

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

МАЗУР Анатолій Васильович

УДК 342.951(477):339.543

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ
МИТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

**Спеціальність: 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право**

А в т о р е ф е р а т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент
Шульга Марія Герасимівна,
Національна юридична академія України імені
Ярослава Мудрого, доцент кафедри
адміністративного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Шкарупа Віктор Костянтинівич,
Національна академія державної податкової
служби України, начальник кафедри
адміністративного права та адміністративної і
кримінально-процесуальної діяльності;

кандидат юридичних наук, доцент
Алісов Євгеній Олександрович,
Національна юридична академія України імені
Ярослава Мудрого, доцент кафедри фінансового
права.

Провідна установа – Одеський національний університет ім.
І.І.Мечникова, кафедра адміністративного та
підприємницького права, Міністерство освіти і
науки України.

Захист відбудеться “ 11 ” серпня 2004 р. о 10 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національній
юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024,
м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної
юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024,
м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано “ 7 ” гравня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Шепітько В.Ю.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дисертаційного дослідження пов'язана з необхідністю вдосконалення організаційно-правових засад митного контролю в сучасних умовах адаптації митного законодавства України до міжнародних норм і стандартів у сфері митної справи.

Відмова держави від монополії зовнішньої торгівлі й лібералізація зовнішньоекономічної діяльності є імперативами процесу переходу від адміністративних до ринкових методів регулювання економіки країни. Успіх розбудови державності в Україні при зміні не лише форми, а й змісту соціально-економічних відносин є можливим за умови здійснення докорінних перетворень в організації виконання органами державної влади функції захисту економічних інтересів держави. Вирішальна роль у забезпеченні останніх належить Державній митній службі України – центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що безпосередньо, а також через підпорядковані митні органи втілює в життя митну політику держави.

Одним з основних засобів реалізації митної політики будь-якої держави є митний контроль за дотриманням законодавства й міжнародних договорів у царині митної справи. Його кінцевою метою є забезпечення прав і законних інтересів учасників митно-правових відносин, що відповідає закріпленій у Конституції України ідеї служіння держави інтересам людини. Ось чому визначення місця митного контролю в системі функцій Державної митної служби України і з'ясування об'єкта й системи суб'єктів контрольної діяльності при транскордонному переміщенні товарів, предметів, транспортних засобів є досить актуальним питанням.

У вітчизняній юридичній літературі системно не досліджувалися форми й методи митного контролю, критерії їх обрання, механізм здійснення митного контролю й заходи його оптимізації, базовані на міжнародно-правових нормах і стандартах, визначених Всесвітньою митною організацією. У зв'язку з цим виникла нагальна потреба в розробці теоретичних засад організації митного контролю, аналізі організаційно-правового механізму його здійснення, виявленні конкретних напрямків удосконалення законодавства, що регулює процедуру митного контролю, обґрунтуванні пропозицій по забезпеченню його ефективності на підставі впровадження засобів його оптимізації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми на 2001-2005 рр. №0186.0.070865 "Права людини і проблеми становлення організації і функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування".

Метою дослідження є визначення стану організації та здійснення митного контролю – одного з основних завдань митної служби України, розробка теоретичної бази для його формування як інституту митного права, напрацювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регулює суспільні відносини в названій сфері, для підвищення ефективності контрольної діяльності митних органів.

Для досягнення поставленої мети основна увага була приділена вирішенню наступних завдань:

- розгляду історичного досвіду правового регулювання митного контролю в Україні;
- вивченню й узагальненню поняття “митний контроль” з урахуванням нового підходу до розуміння принципів засад його здійснення;
- уточненню критеріїв обрання форми митного контролю;
- визначенню сутності організації та здійснення митного контролю як окремих його етапів;
- розкриттю двоєдиної природи митного контролю та принципів засад його організації;
- розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яке регулює питання створення зони митного контролю, дотримання режиму зони митного контролю;
- з’ясуванню сутності організаційно-правового механізму митного контролю;
- аналізу сукупності нормативно-правових актів, покликаних регламентувати контрольну діяльність митної служби України;
- розробці конкретних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства щодо організації митного контролю;
- характеристиці методів митного контролю;
- дослідженню засобів підвищення ефективності митного контролю, що ґрунтуються на міжнародно визнаних стандартах у сфері митної справи.

Об’єктом дослідження обрано суспільні відносини, що виникають при здійсненні контрольної функції держави при переміщенні через митний кордон осіб, товарів, предметів і транспортних засобів.

Предметом дослідження є сукупність правових норм, що регулюють процес організації та здійснення митного контролю як правової форми митної діяльності.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дослідження становлять загальний науковий метод дослідження, діалектичний та системний методи наукового пізнання. У роботі над дисертацією були використані також наступні методи: історико-правовий, формально-логічний, статистичний, логічно-нормативний, метод моделювання та ін. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат

(підрозділи 1.1, 2.1). При дослідженні виникнення та становлення митного контролю в розумінні його як сукупності перевірочних заходів, що реалізуються суб'єктами переміщення з метою дотримання законодавства й міжнародних нормативно-правових актів, контроль за дотриманням яких покладено на митні органи, застосовувався історико-правовий метод (підрозділ 1.1.). Вивчаючи законодавство, що регламентує здійснення митного контролю за переміщенням через митний кордон держави товарів, предметів і транспортних засобів автор використовував системний (підрозділи 1.4, 2.2), формально-логічний (підрозділ 1.2), логічно-нормативний методи (підрозділи 2.2, 1.3) та метод моделювання (підрозділ 2.2). Під час розвідки засобів підвищення ефективності митного контролю та гарантій його здійснення застосовувались системний (підрозділ 2.1) і статистичний методи (підрозділ 2.2).

Науково-теоретичною базою дисертації послужили праці таких вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії управління й адміністративного права, як-то: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Ю.П. Битяк, Б.М. Габричидзе, В.М. Гаращук, І.П. Голосниченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, А.В. Кольбенко, Б.М. Лазарев, О.Є. Луньов, В.Я. Настюк, С.І.Пахомов, І.С. Самощенко, К.К. Сандровський, М.С. Студеникіна, П.М. Шеремета, М.Г. Шульга, О.М. Якуба та ін. Окремим аспектам митного контролю як різновиду державного присвятили свої роботи Д.М. Бахрах, Б.М. Габричидзе, В.М. Гаращук, В.В. Головін, Г.О. Дугін, С.В. Ківалов, В.Т. Комзюк, Т.В. Корнева, О.О. Крестьянінов, І.В. Кулешов, А.Б. Новиков, І.Б. Новокшинов, С.І. Пахомов, М.Г. Шульга.

Нормативний та емпіричний фундамент дослідження становлять положення Конституції України, законів та постанов Верховної Ради України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, нормативні акти Держмитслужби України та інших центральних органів виконавчої влади, узагальнення практики роботи митних органів у сфері контрольної діяльності, публікації в періодичних виданнях, довідкова література, а також результати соціологічного опитування, проведеного автором дисертації особисто.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертант розробив авторську концепцію організаційно-правового механізму митного контролю за переміщенням через митний кордон держави товарів, предметів і транспортних засобів, яка може бути застосована у правотворчій, практичній діяльності митних органів та подальших наукових розробках. Дисертаційне дослідження відбиває пошук нових підходів до аналізу митної справи та її складників, є теоретичним узагальненням практики митної діяльності.

У дисертації обґрунтовується низка концептуальних понять, теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій по вдосконаленню митного законодавства, зокрема:

- уперше конкретизовано взаємозв'язок між митною політикою держави й митним контролем як засобом її реалізації;

- на підставі існуючої періодизації історії митної справи в Україні окреслено основні етапи розвитку законодавства, покликаного регулювати митний контроль;

- наведено авторське поняття митного контролю як сукупності персвірних заходів, здійснюваних митними органами в межах своєї компетенції на засадах вибіркової з метою забезпечення дотримання нормативно-правових актів з питань митної справи та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку;

- уперше аргументовано тезу про нагальну потребу розвитку митної справи в напрямку переходу до вибіркової не лише форм і методів митного контролю, а й його предмету;

- обґрунтовано висновок про важливість визначити вибірковість митного контролю як принцип здійснення посадовою особою митного органу контрольної функції не лише на підставі суб'єктивних, оціночних критеріїв, а й з урахуванням даних спеціальної митної статистики, повідомлень правоохоронних органів, аналізу оперативної обстановки тощо;

- уперше юридична природа й цілісність митного контролю як правової форми митної діяльності аналізуються з точки зору його поділу на окремі взаємопов'язані етапи, що дозволило рекомендувати внесення змін до Митного кодексу України;

- отримало подальший розвиток науково-практична вимога необхідності внесення змін і доповнень до Митного кодексу України щодо встановлення зони митного контролю вздовж державного кордону;

- уперше сформульовано визначення поняття та складових елементів організаційно-правового механізму митного контролю;

- обґрунтовано потребу вдосконалення правового регулювання форм митного контролю: особистого митного огляду, усного опитування громадян, інвентаризації місць зберігання товарів під митним контролем;

- уперше комплексно досліджено підстави й умови застосування спрощеного методу митного контролю як різновиду митних пільг, відмежованих від тарифних преференцій;

- розглянуто напрямки адаптації вітчизняного митного законодавства до міжнародних норм і стандартів у сфері митної справи, у тому числі закріплених у Міжнародній конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур (м. Кіото, 1973);

– уперше обґрунтовано пропозиції по впровадженню в практику митної діяльності аналізу ризику вчинення митного правопорушення як одного із засобів оптимізації митного контролю, а також запропоновано визначення відповідного поняття.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розробці таких рекомендацій організаційно-правового характеру:

– у науково-дослідницькій роботі – матеріали дослідження можуть бути використані для подальшого поглибленого теоретичного вивчення митного контролю як правової форми митної діяльності, для наступних наукових розробок у митній сфері; –

– у правотворчості – використання принципів організації контрольної діяльності митних органів для вдосконалення чинного й перспективного митного законодавства, зокрема, Митного кодексу України від 11 липня 2002 р., відповідних Постанов КМУ, у розробці конкретних змін та доповнень до Концепції модернізації та розвитку митної служби України до 2011 року.

– у практичній діяльності митних органів – спрямування запропонованих заходів на підвищення ефективності митної діяльності, формування в суспільній свідомості позитивного образу митних органів;

– у навчальному процесі – результати дослідження можуть застосовуватися при укладанні навчально-методичних комплексів дисциплін “Митне право України”, “Основи митного законодавства”, спецкурсів “Організація митного контролю”, “Контроль і нагляд у сфері митної діяльності”.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана, обговорена і схвалена кафедрою адміністративного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

Основні положення дисертаційного дослідження доповідалися на міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях: “Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України” (Харків, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2001); “Роль та місце митної служби Росії в розвитку економіки та забезпеченні економічної безпеки в умовах глобалізації зовнішньої торгівлі” (Люберці, Російська митна академія, 2001); “Митна політика України на сучасному етапі” (Дніпропетровськ, 2001); “Митна політика України в контексті європейського вибору: проблеми та шляхи вирішення” (Дніпропетровськ, 2003); “Проблеми й напрямки формування світогляду майбутніх працівників ОВС та забезпечення прав і свобод людини” (Запоріжжя, 2003); “Науковий потенціал майбутнього України на шляху до євроінтеграції” (Дніпропетровськ, 2004) та ін.

Одержані результати дослідження знайшли своє відбиття в понятійному апараті Словника-довідника з митної справи (м. Харків, 2000), а також у Практикумі з митного права (навчально-методичному посібнику) (м. Дніпропетровськ, 2003). Окремі результати роботи використані в процесі роботи над Коментарем до Митного кодексу України (м. Київ, 2004). Узагальнені висновки і сформульовані пропозиції подані автором для апробації до Державної митної служби України.

Результати дослідження використовуються при проведенні лекцій і семінарських занять з курсантами Академії митної служби України з курсу “Митне право України”, “Основи митного законодавства”, “Міжнародне митне право”, у науково-дослідницькій роботі курсантів юридичного факультету АМСУ.

Публікація результатів дослідження. Основні результати, отримані дисертантом у процесі роботи над темою дисертації, викладені у 10 наукових публікаціях, з яких 6 статей – у фахових виданнях, та у тезах доповідей наукових та науково-практичних конференцій.

Структура дисертаційної роботи обумовлена її метою й поставленими завданнями; складається зі вступу, двох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 189 сторінок. Список використаних джерел, що включає 221 найменування, розміщено на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, висвітлено ступінь наукової розробки проблеми, визначені мета й завдання дослідження, його методологічне й теоретичне підґрунтя, міститься інформація щодо зв'язку обраної теми з науковими програмами та планами, сформульовано наукову новизну одержаних результатів та їх практичне значення, структуру й обсяг роботи.

Розділ I “Організація митного контролю” складається з чотирьох підрозділів.

У **першому підрозділі “Загальна характеристика митного контролю”** міститься аналіз історичного досвіду правового регулювання митного контролю, а також його основних положень як різновиду державного контролю. Досліджуючи організацію і здійснення митної справи, автор констатує, що остання віддавна була предметом наукового інтересу, але головним чином фахівців-істориків. У період незалежності України з боку вітчизняних правознавців і практичних працівників спостерігається підвищена увага до вивчення витоків сучасної митної системи, митного законодавства, форм і методів митних процедур, відповідальності за митні правопорушення (О.Ф. Андрійко, Ю.М. Дьомін,

С.В.Ківалов, А.В. Кольбенко, В.Я. Настюк, А.П. Павлов, А.І. Педешко, М.Г. Шульга). Дисертаційні роботи проблемам митного контролю присвятили С.І. Пахомов і Т.В. Корнева. Проте комплексного дослідження митного контролю як невід'ємного елемента митної справи, проведення якого сприяло б формуванню цілісної уяви про цей митно-правовий інститут, ще й дотепер немає.

Сама категорія “митний контроль” також недостатньо розроблена в історичній і юридичній літературі, особливо що стосується вивчення митного контролю як основоположної функції митних установ. Це пов'язано з тим, що в різні історичні періоди контрольна функція державних органів, покликаних виконувати завдання держави на митному кордоні, була другорядною й випливала з потреб забезпечити нарахування та стягнення мита, митних платежів. Тривалий час функції митних установ виконували службовці прикордонної сторожі.

Історія законодавчого закріплення функцій держави по контролю за зовнішньою торгівлею свідчить про пріоритетність норм, що регулюють виконання фіскальної функції. Наочним прикладом можуть служити митні кодифіковані акти, прийняті до початку ХХ століття. За радянські часи митна система характеризується визначальною рисою організації зовнішньої торгівлі – монополією держави на всі види зовнішньоекономічної діяльності. Переважне використання адміністративних (нетарифних) заходів регулювання митної політики спричинило нівелювання ролі митних органів, контроль яких зводився до перевірки документів та відомостей, що надавалися державними підприємствами, установами, уповноваженими на виконання експортно-імпорتنих операцій. Відповідно, головним завданням митних органів у цей період виступав контроль за дотриманням монополії держави в царині зовнішньоекономічної діяльності.

Митній політиці України в роки незалежності притаманне прагнення інтеграції до міжнародних торгових, митних організацій, що вимагає адаптації норм, що регулюють організацію та проведення митного контролю, до визнаних норм і стандартів. Підсумком підрозділу стало формулювання автором певної закономірності: у конкретний історичний відтинок часу державного будівництва митна політика визначається напрямками зовнішньої та внутрішньої політики держави; відповідним чином унормовується набір засобів реалізації митної політики, серед яких митний контроль у сучасному розумінні цього слова став посідати чільне місце лише з 60-х років минулого століття.

Вивчення теоретичної основи митного контролю як різновиду державного, як правової форми митної діяльності, дозволило визначити його сутнісну характеристику. Ураховуючи досягнення дослідників державного контролю, контролю у сфері державного управління, автор

пропонує розмежовувати поняття “контроль у сфері митної справи” і “митний контроль”, бо перше є ширшим за обсягом і включає (окрім другого) ще й внутрішній контроль. У свою чергу, останній залежно від суб’єкта проведення можна класифікувати на загальний і спеціалізований, здійснюваний органами митної служби, основною функцією яких є перевірка дотримання посадовцями митних органів законодавства про державну службу й митного законодавства.

Залежно від обраних критеріїв подається класифікація митного контролю, визначаються його функції, основні з яких зведено до наступних: а) коригування; б) фіскальна; в) інформативна; г) превентивна.

Аналізуючи теоретичні положення, поняття “митний контроль” дисертант визначає як сукупність перевірних заходів, здійснюваних митними органами в межах своєї компетенції на засадах вибірковості, з метою забезпечення додержання норм нормативно-правових актів з питань митної справи та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Розглянувши теоретичні засади митного контролю, автор зауважує в підсумку, що він є особливою сферою діяльності митних органів, відповідальним процесом у митній справі, має специфічні підходи, форми й режими проведення, і, будучи одним із засобів реалізації митної політики держави, не лише гарантує економічну охорону митних кордонів, а й виступає важливим засобом забезпечення законності – обов’язкової умови існування й розвитку правової держави.

У другому підрозділі “**Мета і принципи митного контролю**” розглядаються вихідні, концептуальні положення митного контролю. Визначення мети і принципів організації та здійснення митного контролю – відправний момент його аналізу. Мета визначається цілеспокладанням, зумовленим характерологічними ознаками самого контролю, й полягає у забезпеченні режиму законності в процесі переміщення товарів, предметів через митний кордон і перетину його громадянами. Вона досягається через реалізацію цілей контролю як (а) перевірка відповідності дій з переміщення через митний кордон встановленому порядку за допомогою різних форм і методів і (б) вжиття заходів щодо попередження митних правопорушень.

З дослідженням вихідних засад митного контролю встановлено, що систему його принципів становлять загальні, притаманні державному контролю як такому, а також специфічні принципи, як-то: вибірковість, професіоналізм працівників митних органів, взаємодія й інформаційне забезпечення, економія митних процедур. Одним з основних є принцип контрольованості переміщення через митний кордон, який хоча й містить винятки, але хибною є думка про можливість повного звільнення від проходження цієї митної процедури. Тому перший з названих принципів визначається як можливість вибору й предмета контролю, а не лише форми

або обсягу. Такий погляд відповідає сформованому підходу до організації митного контролю у провідних європейських країнах, де вже відбулася його переорієнтація від екстенсивного на інтенсивний шлях розвитку.

У підсумку зазначається, що виконавчо-розпорядча діяльність митних органів по створенню умов для виконання митного контролю опосередковується через організаційні правовідносини. Організація ж митного контролю – своєрідний етап, як і етап здійснення. Організацію митного контролю пропонується трактувати як виконавчо-розпорядчу діяльність організаційно-правового характеру, спрямовану на створення (забезпечення) умов, необхідних і достатніх для виконання митними органами контрольної функції в межах та обсязі, передбаченими законодавством України про митну справу, а також міжнародними договорами України, укладеними в установленому законом порядку.

У третьому підрозділі “Форми й методи митного контролю” запропоновано аналіз конкретних способів його здійснення. З метою формування термінологічної системи митного законодавства автор взяв до уваги етимологію понять “форма” й “метод” та їх семантичне значення і як результат – запропонував як варіант послуговуватися поняттям “спосіб”, що означає спеціальну дію (або їх систему), яка дає можливість зробити, провести щось, – у даному випадку митний контроль.

За допомогою системного й логічно-нормативного методу досліджуються конкретні форми здійснення митного контролю, основні з яких законодавчо закріплені. Окрема увага присвячена особистому огляду як винятковій формі митного контролю. Ця форма контролю потребує переосмислення з урахуванням конституційної норми щодо визнання пріоритетності прав і свобод людини. Не наявність достатніх підстав підозрювати особу в незаконному переміщенні товарів і предметів через митний кордон, а небезпека порушити її права на честь і гідність має зумовлювати винятковість даної форми митного контролю, що вимагає її адекватного унормування. Відповідність відомчих нормативно-правових актів Державної митної служби України закону й міжнародним стандартам слід визнати одним з найважливіших критеріїв оцінки прогресу в царині прав людини.

Візуальне спостереження й ідентифікація хоча й не передбачені чинним МКУ але є так званіми “іншими формами митного контролю”, що застосовуються самостійно або найчастіше в комплексі з іншими формами.

Детально аналізуючи чинне законодавство дисертант стверджує, що митне обстеження виступає не формою митного контролю, а процесуальною дією у справі про порушення митних правил, спрямованою на перевірку заяв і повідомлень, що стали приводом для митного розслідування. Не можна відносити до форм контролю переміщення товарів під негласним контролем, а також контрольовану поставку

наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. За своєю сутністю вони є методами оперативно-розшукової діяльності, що зумовлює обов'язкову участь у їх проведенні правоохоронних органів, які мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність.

Види, форми й методи митного контролю при їх практичному застосуванні тісно взаємопов'язані, об'єднані фактором місця: адже використання тієї чи іншої форми або методу неможливе поза зоною митного контролю.

У четвертому підрозділі “Зона митного контролю. Режим зони митного контролю” на підставі нормативного визначення зони митного контролю формулюються пропозиції по вдосконаленню правого регулювання місця його здійснення. В умовах “прозорості” митного кордону (особливо з країнами-учасницями СНД), територіального обмеження повноважень митної варті, почасти відсутності економічних передумов для заінтересованості в легальному переміщенні товарів, доцільним, на думку автора, є створення зони митного контролю вздовж всього митного кордону.

Порівнюючи пункт пропуску через митний кордон і зону митного контролю, відмінність між якими зумовлена їх функціональним призначенням, дисертант наголошує на необхідності розмежовувати режим пункту пропуску і режим зони митного контролю. З урахуванням неспівпадіння території пункту пропуску на митному кордоні із зоною митного контролю рекомендується внести зміни до МКУ 2002 р. щодо врегулювання обов'язків по забезпеченню режиму законності на цих територіях, обмеживши повноваження спеціалізованого органу державної влади у справах охорони державного кордону.

Розділ II. “Здійснення митного контролю” складається із двох підрозділів.

У першому підрозділі “Поняття й елементи механізму митного контролю” на базі логіко-семантичного методу досліджується механізм впливу контрольних заходів митних органів на суб'єктів переміщення. До елементів механізму митного контролю запропоновано віднести складники організації останнього (унормування положень, якими визначаються його суб'єкти, види, форми й методи, місце та строки його проведення, об'єкт контрольної діяльності митних органів), а також чинники забезпечення змістовності контрольного впливу та взаємозв'язків у розглядуваному процесі. Окремим елементом механізму митного контролю є правові норми, що регулюють статус посадових осіб митних органів під час виконання ними цієї процедури.

Визнано, що аналіз механізму митного контролю неможливий без розгляду питання впливу внутрішніх (суб'єктивних) і зовнішніх

(об'єктивних) чинників на процес організації здійснення митного контролю.

У дисертації визначено поняття “здійснення митного контролю” та “організаційно-правовий механізм митного контролю”. Останній сформульовано як органічна сукупність передбачених законодавством видів, форм і методів контролю, що застосовуються митним органом у процесі безпосереднього впливу на суспільні відносини у сфері пропуску фізичних осіб або переміщення товарів через митний кордон з метою приведення поведінки суб'єктів переміщення у відповідність зі встановленими державою митними правилами.

Другий підрозділ “Система та зміст заходів удосконалення митного контролю” складається із трьох пунктів. Пункт 2.2.1. “Чинники, що впливають на ефективність митного контролю” містить аналіз чинників впливу на якість митної діяльності, яка визначається тим, наскільки забезпечується дотримання митного законодавства при ввезенні товарів на митну територію України та вивезенні їх за її межі. Про те, що митні норми і правила дотримуються не повною мірою, свідчить стан споживчого ринку, на якому почасти зустрічаються контрабандні товари, особливо підакцизні. Показниками, достатніми для визначення таких чинників є: а) ступінь дотримання митного законодавства, надійність митного контролю, попередження митних правопорушень; б) повнота стягнення митних платежів, виражена через відношення фактично перерахованих до бюджету коштів до теоретично можливої суми платежів за фактичні обсяги зовнішньої торгівлі у фізичному вимірі; в) зміна комплексного показника фізичного й морального здоров'я населення країни; г) зміна комплексного показника екологічного стану території.

Погоджуючись із тим, що ці показники в сукупності характеризують ступінь дотримання митного законодавства й надійність митної діяльності, що є комплексним показником якості виконання митних (у тому числі контрольної) функцій, сформульовано чинники впливу, від яких залежить рівень наведених показників; це: а) модель (філософія, ідеологія й цілепокладання) безпосереднього управління митною діяльністю і зрештою митним контролем; б) стан правового регулювання організації та здійснення митного контролю національним митним законодавством; в) міра впровадження міжнародних митних стандартів.

У пункті 2.2.2. “Спрощення й гармонізація митного контролю” досліджується механізм застосування спрощеного методу митного контролю, тобто митної пільги у виді звільнення від однієї або декількох його форм. Відмінність за об'єктом надання не дозволяє ототожнювати митні пільги і тарифні преференції, а об'єднати їх можна одним поняттям – “митні переваги”. Окрім застосування такого методу митного контролю митні пільги включають в себе спрощене митне оформлення і звільнення

від сплати податку на додану вартість, акцизного збору, збору за митне оформлення, тобто податків та зборів, що стягуються у процесі переміщення товарів через митний кордон держави.

З огляду на те, що митні пільги – складний митно-правовий інститут, який потребує окремого дослідження, пропонується поняття митних пільг як заходу митної політики держави, що полягає в наданні переваг в односторонньому порядку або на умовах взаємності у виді спрощення процедури митного та інших видів контролю, митного оформлення, застосуванні тарифних пільг і преференцій, а також у незастосуванні або спрощеному застосуванні інших митних формальностей.

Гармонізація митних формальностей, у тому числі митного контролю, становить собою узгодження національних митних процедур з міжнародно визнаними стандартами. Спрощення та гармонізація митних процедур – перспективний напрямок розвитку митного контролю в сучасних умовах. Задекларований розвиток митної справи у цьому напрямку полягає в реалізації низки заходів економічного, правового й соціального характеру, спрямованих (а) на узгодження національних митних процедур з визнаними у провідних країнах з ринковою економікою і (б) на мінімізацію адміністративних бар'єрів на шляху транскордонного переміщення товарів і послуг. Основним джерелом міжнародних митних стандартів у сфері митного контролю є Міжнародна конвенція про гармонізацію та спрощення митних процедур (м. Кіото, 1973 р.).

У пункті 2.2.3. **“Оптимізація митного контролю”** на підставі аналізу положень теорії ризику, норм Кіотської конвенції 1973 р. визначаються два основних методи підвищення ефективності митного контролю в умовах спрощення митних процедур з метою сприяння товаро- й пасажиропотоку – аналіз ризику вчинення митного правопорушення і метод аудиту. Результатом проведеного узагальнення став такий висновок: а) ризик пов'язаний з необхідністю прийняття в умовах неочевидності управлінського рішення; б) від виваженості останнього, як правило, залежать державні й недержавні фінансові ресурси; в) ризик як інструмент удосконалення процесу прийняття управлінського рішення набуває все більшого поширення в різних сферах життєдіяльності, у тому числі зовнішньоторговельній.

В умовах глобалізації зовнішньої торгівлі, інтенсифікації товаро- й пасажиропотоків через митний кордон України важливим стає впровадження в митну практику елементів синтезованого управління й аналізу ризиками, зміщення акценту з формування нестабільних переліків товарів “групи ризику” на аналітичну діяльність із тактичним і стратегічним прогнозуванням можливих митних правопорушень. Аналіз ризиків у митній діяльності – це захід, що дає можливість, з одного боку, організувати ефективний, централізований і єдиний митний контроль на

всій території чи зоні діяльності, а з іншого – привести ці заходи до співставних результатів. Пропонується в МКУ поняття аналізу ризиків учинення митного правопорушення сформулювати як систематичне, з метою реалізації принципу вибіркової митного контролю визначення митними органами ймовірності недодержання суб'єктами переміщення через митний кордон вимог митного законодавства й укладених в установленому законом порядку міжнародних договорів України, контроль за дотриманням яких покладено на митні органи.

На часі закладання правової можливості приєднання України до Кіотської конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур – важливого правового інструменту в справі впровадження й розвитку простих, але ефективних процедур митного контролю й митного оформлення товарів і пасажирів – через ухвалення Концепції модернізації та розвитку митної служби до 2011 року й урахування в подальшому в національному законодавстві її принципів норм.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо усунення наявної невідповідності організації та правового регулювання митного контролю вимогам міжнародних норм і стандартів, а також підвищення ефективності контрольної діяльності митних органів України.

На сучасному етапі розвитку митна система зустрілася з низкою проблем, пов'язаних, з одного боку, з прагненням держави інтегруватися в європейську спільноту, що вимагає адаптації митного законодавства до загальноновизнаних норм і стандартів митної діяльності, а з іншого – з неможливістю ефективно виконувати поставлені завдання за умов украї нестабільного, не розвинутого належною мірою митного законодавства. Саме тому в дисертації головна увага зосереджена на дослідженні організаційно-правових засад митного контролю, здійснювати який покликані митні органи.

Отримані результати дисертаційного дослідження можуть бути сформульовані у вигляді нижченаведених положень теоретичного характеру.

Важливі державотворчі процеси від початку ХХ ст. зумовили становлення митного контролю як сукупності перевірних заходів, уживаних професійними митними службовцями: стабілізується процес формування митних територій; завершується перехід митної служби від напіввійськової організації до цивільної з правоохоронною функцією; звужується сфера регулювання митних кодифікованих актів від торговельно-економічних відносин до відносин за участю митних органів;

викристалізовується контрольна функція митної служби з відповідними цілями й завданнями.

Скасування в другій половині 80-х років ХХ ст. державної монополії в царині зовнішньої торгівлі визначило подальший розвиток інституту митного контролю. Процес лібералізації митної політики, як складника внутрішньої й зовнішньої політики держави зумовив реорганізацію митної служби в самостійний орган центральної виконавчої влади, а також урізноманітнення форм, способів і методів митного контролю.

Митний контроль є особливою галуззю митної діяльності, має специфічні форми й методи проведення і, будучи одним із засобів реалізації митної політики держави, не лише забезпечує економічну охорону митних кордонів, а й виступає важливим способом забезпечення законності – обов'язкової умови існування й розвитку правової держави.

У контрольній діяльності держави, спрямованій на здійснення митної політики, можна виокремити два напрямки: а) контроль за діяльністю органу державної влади, у процесі якого митні органи стають об'єктом контролю у сфері управління митною справою; б) контроль, виконуваний органом державної виконавчої влади, у процесі якого митні органи виступають суб'єктом спеціалізованого митного контролю. У сукупності обидва вони охоплюються категорією “контроль у митній справі”.

Принцип вибірковості має стати вихідним для правової категорії митного контролю. Він підлягає переосмисленню з точки зору міжнародних стандартів митної діяльності й передбачає вибірковість не лише форм і обсягу останнього (як закріплено в МКУ), а й предмета контролю, що дозволяє відмовитися від всеохоплюючого контролю в умовах збільшення товаро- й пасажиропотоку через митний кордон держави.

За своєю сутністю організаційний етап митного контролю є підготовчим, на якому закріплюється сама можливість контрольної діяльності митних органів через визначення її суб'єктів, об'єкта, місця, форм і методів проведення, тобто створення й забезпечення необхідних і достатніх умов для ефективного виконання митними органами контрольної функції.

Етап здійснення митного контролю є практичною реалізацією посадовими особами митних органів покладених на них контрольних повноважень. Ось чому, вважаємо, ст. 40 МКУ “Здійснення митного контролю” (гл. 6 “Організація митного контролю”) має називатися “Принципи митного контролю”, бо її ч.1 фактично закріплює принцип контрольованості переміщення через митний кордон, ч. 2 – принцип мінімізації митних процедур, ч. 3 – принцип безперервності митного контролю. Відповідно, правила законодавчої техніки вимагають

формулювання в даній статті й інших загальних і специфічних принципів цієї процедури.

Необхідність створення зони митного контролю не лише в межах пунктів пропуску через державний кордон, прикордонної смуги (окремих її ділянок), на територіях чи приміщеннях тимчасового зберігання товарів під митним контролем, а й уздовж державного кордону України в межах контрольованих прикордонних районів обумовлена об'єктивними й суб'єктивними чинниками. Реалізація вказаної пропозиції дозволить, на думку дисертанта, посилити боротьбу з порушеннями митних правил, що посягають на встановлений режим зони митного контролю, а також пов'язаними з переміщенням товарів, предметів, транспортних засобів поза пунктами пропуску через державний кордон.

Організаційно-правовий механізм контролю як цілісне явище потребує включення до складу його елементів, по-перше, складових організації митного контролю, по-друге, норм-гарантій забезпечення змістовності контрольного впливу та взаємозв'язків у процесі контролю. Головною метою функціонування цього механізму є приведення поведінки суб'єктів переміщення через митний кордон у відповідність з митними правилами, встановленими державою.

Форми митного контролю з метою уніфікації митної діяльності під час проведення митних процедур на різних видах транспорту мають регулюватися не лише в МКУ, а й на підзаконному рівні. Правове регулювання особистого огляду як виняткової форми митного контролю, що певною мірою обмежує право на вільне пересування, межує з небезпекою порушення права на честь і гідність, підлягає верифікації стосовно відповідності Конституції України й міжнародним стандартам у сфері прав людини.

Принципами особистого митного огляду є: а) презумпція добропорядності; б) участь мінімально необхідного числа осіб; в) виключення можливості спостереження з боку сторонніх осіб; г) коректність; д) неприпустимість розголошення обставин, що стали відомі в ході особистого огляду; е) установлення меж проведення особистого огляду, який може бути завершено після виявлення предметів, підозра про приховування від митного контролю яких стала формальною підставою для його проведення.

Усне опитування громадян слід відрізнити від отримання пояснень у процесі провадження у справах про порушення митних правил. Норма в МКУ щодо складання протоколу при усному опитуванні свідчить про невідповідність змісту (одержання усної інформації, що має значення для митного контролю) формі цього способу контролю (складання письмового документа).

Застосування тієї чи іншої форми митного контролю зумовлено сукупністю об'єктивних і суб'єктивних чинників. До перших віднесено особливості предмету контролю, обов'язкові умови технологічних схем митних процедур, вимоги законодавства, аналітична інформація щодо ймовірності вчинення митного правопорушення. До других – рівень професійних знань, умінь і навичок посадових осіб митного органу, практичний досвід, психоемоційний стан службовця митного органу, які в сукупності дають підстави вважати, що суб'єкт переміщення дотримується (не дотримується) встановлених митних правил. Перспективним напрямком удосконалення митної справи й митного контролю є мінімізація суб'єктивних чинників на користь об'єктивних.

Рівень показників ефективності митного контролю (як і всієї митної діяльності) залежить головним чином від трьох чинників впливу: а) моделі безпосереднього управління митною діяльністю; б) стану правового регулювання організації та здійснення митного контролю національним митним законодавством; в) міри впровадження у вітчизняне законодавство міжнародних стандартів, що стосуються митного контролю.

Ефективне здійснення митних процедур (у тому числі митного контролю) в умовах неминучого спрощення митних формальностей можливе в разі втілення в практику митної діяльності, по-перше, аналізу ризику вчинення митного правопорушення, який має за мету дві цілі – (а) отримання необхідних даних для попередження контрабанди або порушень митних правил і (б) мінімізацію процедур митного контролю й оформлення для законослухняних суб'єктів переміщення і сприяння в такий спосіб законності й дисципліні при переміщенні через митний кордон держави, по-друге, методу митного аудиту як інформаційно-аналітичних засобів оптимізації митного контролю в комплексі із заходами по вдосконаленню його нормативно-правової бази, застосування новітніх технічних засобів митного контролю, покращенню кадрового забезпечення митної служби.

Реалізація викладених пропозицій, з одного боку, дозволить підвищити ефективність організації та здійснення митного контролю як одного з основних завдань митної служби, а з іншого – служитиме гарантією прав і законних інтересів суб'єктів переміщення товарів, предметів і транспортних засобів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Мазур А.В. Система митних органів України // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я.Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 102-108.

2. Мазур А.В. Загальні засади митного контролю: поняття, класифікація, форми // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я.Таций. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 46. – С. 136-140.

3. Мазур А.В. Теоретичні та практичні аспекти нормоутворення в митній системі України // Митна справа. – 2001. – № 5. – С. 15-22.

4. Мазур А.В. Особистий огляд як виключна форма митного контролю // Митна справа. – 2002. – № 2. – С. 26-32.

5. Мазур А.В. До проблеми регламентації митного контролю в новому Митному кодексі України // Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 39-43.

6. Мазур А.В. Організаційно-правовий механізм митного контролю // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я.Таций. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 64. – С. 93-97.

7. Мазур А.В. Спільний митний контроль на митному кордоні України // Вісн. Акад. митн. служби України. – 2002. – № 1. – С. 25-28.

8. Мазур А.В. Організація митного контролю // Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України: Тези доп. та наук. повідомлень учасників наук. конф. молод. учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.) / За ред. М.І.Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. – С. 138-139.

9. Мазур А.В. Контроль за уплатой таможенных платежей как средство осуществления фискальной функции таможенных органов // Роль и место таможенной службы России в развитии экономики и обеспечении экономической безопасности в условиях глобализации внешней торговли: Тезисы докл. науч.-практ. конф. (г. Люберцы, 19 октября 2001 г.) / Коллектив авторов. – М.: РИО РТА, 2001. – С.128-133.

10. Мазур А.В. Форми митного контролю у національному законодавстві та європейському праві // Науковий потенціал майбутнього України на шляху до європ. інтеграції: Матеріали наук. конф. курсантів, студентів і молод. науковців (м. Дніпропетровськ, 26 березня 2004 р.). – Дніпропетровськ: Акад. митн. служби України, 2004. – С. 235-236.

АНОТАЦІЇ

Мазур А.В. Організаційно-правові основи митного контролю в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2004.

Роботу присвячено дослідженню організаційно-правових аспектів митного контролю в Україні. У дисертації вивчені поняття і правові засади механізму організації та здійснення митного контролю в Україні. Досліджено його сутність і цільове призначення як правової форми митної діяльності, запропоновано класифікацію його видів, з'ясовані й визначені принципи митного контролю як виду державного контролю. Зазнали аналізу форми митного контролю, в результаті чого наголошено на нагальній потребі поліпшення їх правового регулювання. Як можливі шляхи оптимізації митного контролю дисертантом визнаються аналіз ризику вчинення митного правопорушення й метод аудиту.

У результаті поглибленого дослідження стану організації та здійснення митного контролю сформульовані конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання контрольної діяльності митних органів.

Ключові слова: митний контроль, форми й види митного контролю, принципи й методи митного контролю, механізм митного контролю, аналіз ризику, митне правопорушення.

Мазур А.В. Организационно-правовые основы таможенного контроля в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2004.

Работа посвящена исследованию организационно-правовых аспектов таможенного контроля в Украине. Используя историко-правовой метод исследования, существующую периодизацию развития таможенного дела, автор формулирует закономерность между таможенной политикой государства и юридическими средствами ее реализации, в частности, таможенным контролем, посредством которого обеспечиваются экономические интересы государства, а также режим законности, являющийся непреложным условием существования и развития правового государства.

Диссертация содержит анализ понятия и правовых основ механизма организации и осуществление таможенного контроля в Украине. Исследованы его сущность и целевое назначение как правовой формы таможенной деятельности, предложена классификация видов таможенного контроля, выяснены и определены его принципы как вида государственного контроля.

Обеспечение соблюдения таможенного законодательства при осуществлении таможенными органами контрольной функции предлагается рассматривать через призму основной цели таможенного контроля – обеспе-

чение прав и законных интересов физических и юридических лиц, что, в конечном счете, отвечает концепции и идеологии административной реформы в Украине.

Подвергнуты анализу формы таможенного контроля, отмечается потребность совершенствования их правового регулирования. Таможенный контроль рассматривается с точки зрения организационно-правового механизма, предназначение которого состоит в приведении поведения субъектов перемещения в соответствие с установленными государством правилами. С учетом выявленных факторов влияния на эффективность таможенного контроля в современных условиях развития межгосударственных связей в качестве возможных путей его оптимизации диссертантом признаются анализ риска совершения таможенного правонарушения и метод аудита.

Сформулированы конкретные предложения относительно совершенствования правового регулирования таможенной деятельности в части организации и осуществления таможенного контроля.

Ключевые слова: таможенный контроль, формы и виды таможенного контроля, принципы и методы таможенного контроля, механизм таможенного контроля, анализ риска, таможенное правонарушение.

Mazur A.V. Organizational and legal fundamentals of customs control in Ukraine. – Manuscript.

The thesis for obtaining a scientific degree of the candidate of sciences (law) on the speciality – 12.00.07 – theory of management; administrative law and process; financial law; information law. – Yaroslav Mudry National Law Academy of Ukraine. – Kharkiv, 2004.

The dissertation examines organizational and legal aspects of customs control in Ukraine.

The paper analyzes the concept and legal basis of mechanism of organizing and exercising customs control in Ukraine.

The essence and purpose of customs control as a legal form of customs activities are investigated. The classification of types of customs control is suggested. Principles of customs control as a variety of state control are ascertained and defined. The forms of customs control are carefully analyzed, the need for perfecting the is legal regulation is emphasized. The analysis of the risk of committing a customs offence and the method of audit are regarded as possible ways of optimizing customs control.

Concrete proposals for perfecting legal regulation of control activities of customs authorities are formulated.

Key words: customs control, forms and types of customs control, principles and methods of customs control, mechanism of customs control, analysis of risk of committing a customs offence.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
Бойко І.В.

**Підписано до друку 05.05.2004. Формат 60х90 1/16. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 0,9. Облік.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим.**

Замовлення № 371

**Дніпропетровськ: Академія митної служби України (свідоцтво про
видавничу діяльність ДК №10 від 24.02.2000 р.).
49000, м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8.**

