

# Захист прав осіб як фундаментальна засада контрольної діяльності сучасних митних органів

## Protection of the human rights as a fundamental basis of control activities of the modern customs authorities

Лілія Дорофєєва

### Ключові слова:

права осіб, митний контроль, митні органи, адміністративна реформа.

### Key words:

human rights, customs control, customs authorities, administrative reform.

**Постановка проблеми.** Взаємовідносини особи (як фізичної, так і юридичної) з державними контролюючими органами вимагають утворення відносно нової для українського суспільства платформи соціального партнерства. Комплексна адаптація вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу потребує підвищеної уваги до питань, що виникають у зв'язку зі здійсненням митними органами функцій із перевірки законності переміщення товарів через митний кордон країни або контролю за діяльністю підприємств у митній сфері.

Вивчення міжнародного досвіду належного урядування дасть змогу сформувати основні напрями вдосконалення українського митного законодавства, у тому числі з питань захисту прав осіб, які переміщують товари через кордон, та посилення вимог до діяльності посадових осіб митних органів.

Питання захисту прав осіб у ході державного (у тому числі митного) контролю вивчали В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, О.В. Бурцева, Ю.В. Гаруст, Я.В. Греца, В.А. Грушевський, Л.М. Давиденко, В.І. Данелюк, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, В.Т. Комзюк, Ю.Д. Кунєв, Я.В. Лазур, В.Д. Лук'янець, В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька, П.М. Рабінович, О.О. Сливка, О.Ф. Скакун, О.В. Чорна, І.П. Яковлев. Проте тема належного захисту прав громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності потребує сучасних досліджень для прискорення реалізації кращих моделей її впровадження з урахуванням міжнародного досвіду.

**Мета статті** – пошук оптимальних підходів до формування вітчизняного законодавства в питаннях захисту прав фізичних і юридичних осіб у ході здійснення діяльності митними органами.

**Виклад основного матеріалу.** Євроінтеграційний вибір України зумовлює необхідність активних змін у митному законодавстві, спрямованих на впровадження міжнародних стандартів прав осіб, задіяних у процесі переміщення товарів, предметів і послуг через митний кордон. Конституція України в ст. 3 встановлює відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, зміст та спрямованість якої визначають права й свободи людини та їх гарантії, а в ст. 9 закріплює обов'язковість міжнародних стандартів для впровадження в нашій державі. При цьому, як справедливо зазначає Л.М. Давиденко, для повноцінної реалізації конституційних норм та міжнародних стандартів із прав і свобод людини необхідна поява нового типу державного службовця, діяльність якого була б скерована на забезпечення пріоритету прав громадян у митних правовідносинах<sup>1</sup>.

На сьогодні за провідною участю Ради Європи та Європейського Союзу (далі – ЄС) сформована концепція належної адміністрації, яка вимагає належного дотримання органами виконавчої влади прав індивідів під час надання адміністративних послуг, а також зобов'язує діяти в спосіб, що відповідає законним і розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Ірпінь, 2007. – С. 15.

<sup>2</sup> Загальне адміністративне право : [підручник] / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – С. 90.

Норма ст. 49 Договору про Європейський Союз вимагає від усіх держав – кандидатів на вступ до ЄС поважати загальні для всіх країн спільноти цінності, покладені в основу його утворення: людську гідність, свободу, демократію, рівність, дотримання прав людини<sup>3</sup>. Як зазначають дослідники, за останні 60 років сам Європейський Союз пройшов тривалий шлях становлення своєї системи захисту прав людини від повного відхилення ідеї, що захист прав людини може користуватись перевагою перед положеннями права ЄС, до розробки власного каталогу прав людини, яким стала Хартія основних прав<sup>4</sup>. Резолюція Ради Європи про права людини, демократію та розвиток від 28 листопада 1991 р. офіційно визначила, що права людини пов'язані з розвитком і наголосила на тому, що визнання прав людини та демократичних принципів у третіх країнах становить суттєвий елемент загальної політики розвитку ЄС.

У системі митного права Європейського Союзу питання захисту прав осіб у ході контрольної діяльності митних адміністрацій перебуває в зоні особливої уваги, гарантії формуються комплексно, а діяльність посадових осіб ґрунтується на принципах законності, недискримінації, прозорості й відповідальності. Наголошуючи на необхідності суттєвого вдосконалення вітчизняного митного законодавства, Л.М. Давиденко вказує, що саме його системні недоліки посилюють залежність громадянина від держави<sup>5</sup>.

Європейські принципи адміністративного права щодо діяльності органів публічної адміністрації (принципи діяльності) науковці представляють через чотири основні групи принципів: 1) юридичну визначеність (надійність і передбачуваність); 2) відкритість та прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність і результативність<sup>6</sup>. До принципів, що закріплені в нормативних актах європейських держав та діють для врегулювання будь-яких адміністративних процедур, відносять також принцип правової довіри, принцип заборони свавілля, принцип самостійності, принцип економічності, принцип ефективності, принцип прозорості, принцип єдності вимог адміністративних процедур для всіх державних органів тощо. Рекомендуючи такі принципи до впровадження в національне законодавство, В.А. Грушевський обґрунтовує свою думку їхнім змістом, що спрямований як на забезпечення основних прав, свобод та інтересів осіб, так і на оптимізацію діяльності органу публічної адміністрації<sup>7</sup>.

З огляду на те, що цій проблематиці присвячено низку резолюцій і рекомендацій Ради Європи щодо адміністративних процедур, до яких належать також виконувані митними органами процедури митного контролю й оформлення, дослідники відносять до принципів, якими держави – члени співтовариства повинні керуватись у своєму законодавстві й практиці управління в митній сфері, такі:

- 1) право бути вислуханим, тобто право пред'явлення особою фактів, аргументів і доказів стосовно акта митного органу, здатного несприятливо впливати на права цієї особи, а також обов'язок органу повідомити останню про її права;
- 2) доступ до інформації – надання особі за її запитом інформації про всі існуючі факти, що стосуються правозастосовного акта митного органу;
- 3) забезпечення допомоги особі та її представництво в митній процедурі;
- 4) викладення мотивів – надання особі за її запитом або шляхом зазначення в акті інформації про причини, на яких ґрунтується правозастосовний акт митного органу;
- 5) зазначення способу правового захисту проти несправедливого тиску на права, свободи чи інтереси особи<sup>8</sup>.

Реальна картина провадження митними органами своєї діяльності в питаннях захисту прав осіб ще 5 років тому мала досить песимістичний характер; спеціалісти зауважували, що діяльність митної служби спрямована переважно на захист інтересів держави, тому наявний конфлікт інтересів суб'єктів, на яких безпосередньо чи опосередковано спрямовано митну діяльність та які є споживачами митних послуг. Поряд із визнанням вимоги щодо максимального збігу інтересів держави й клієнтів під час розроблення стратегічних

<sup>3</sup> Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029).

<sup>4</sup> Європейське право: право Європейського союзу : [підручник] : у 3 кн. / [В.І. Муравйов, О.М. Шапович та ін.] ; за заг. ред. В.І. Муравйова. – К. : Ін Юре, 2015–2016. – Кн. 1 : Інституційне право Європейського союзу. – 2015. – С. 218.

<sup>5</sup> Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Ірпінь, 2007. – С. 11.

<sup>6</sup> Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.А. Пухтецька. – К., 2009. – С. 134.

<sup>7</sup> Грушевський В.А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України / В.А. Грушевський // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 83.

<sup>8</sup> Чорна О.В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Чорна. – Х., 2015. – С. 95–96.

основ митної політики, що має забезпечити гідний і вільний розвиток особи в державі, констатувалась фактична невідповідність цілей митної діяльності цілям Конституції України щодо забезпечення прав людини. Так, Ю.Д. Кунєв зазначив: «Реально в митній діяльності не забезпечуються всі конституційні права й свободи громадян»<sup>9</sup>. Водночас визнавалась невідповідність понятійного апарату та принципів побудови правових норм національного законодавства міжнародним договорам та угодам, до яких приєдналась Україна, у тому числі Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур.

У цей же період видатні вітчизняні науковці визначили, що одним із ключових напрямів здійснення адміністративної реформи в Україні варто вважати запровадження принципово нового типу взаємовідносин громадян та органів виконавчої влади, а саме такого, за яким кожній людині було б забезпечено (гарантовано) реальне додержання й захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів<sup>10</sup>. Повною мірою сказане стосується діяльності митних органів, які, виконуючи контрольну, фіскальну, регуляторну та захисну функції, активно контактують із громадянами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення останніми товарів через митний кордон або здійснення підприємницької діяльності в митній сфері. Надзвичайно велике значення державної митної справи потребує гарантованого забезпечення законності в цій сфері. В умовах короткочасності, дискретності митного контролю його ефективність забезпечується шляхом високого рівня концентрації. Фактично кожна дія щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон якщо й не перевіряється, то хоча б може бути перевірена<sup>11</sup>.

Відтак у сучасних умовах набуває особливого значення питання про відносини громадян (людини, підприємця) з органами митної служби. Більшість проблем, що виникають сьогодні між ними, зумовлені неоднозначністю, а інколи й суперечливістю чинних нормативно-правових актів, які регламентують окремі інститути митної справи. Науковці зазначають, що цих проблем можна уникнути, створивши в митній сфері прозорі й вигідні для всіх учасників митних відносин «правила гри» на засадах соціального партнерства з одночасним посиленням боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Фактично саме це є головним завданням адміністрування митного законодавства, до якого пропонується включати такі елементи європейської митно-правової системи: моніторинг і систематизований облік національної й міжнародної нормативно-правової бази з питань митної справи; фаховий підхід до розробки та реалізації нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію (уніфікацію) митного законодавства; системний підхід до митно-правового захисту економічних інтересів суспільства й держави; становлення та розвиток адміністративно-правового оскарження поряд зі створенням адміністративної юстиції, що має реалізовуватись на базі встановлених законом матеріальних норм та у відповідних процесуальних формах. Держава та її органи повинні бути гарантом забезпечення повноцінної реалізації прав, свобод і законних інтересів особи й громадянина в митній системі України<sup>12</sup>. Забезпечення прав громадян у будь-якій сфері суспільного життя є складним і багатоаспектним процесом, який вимагає від держави виконання значного обсягу складної роботи. Одним з основних етапів на цьому шляху є створення відповідних гарантій, оскільки жодна сучасна держава не може вважати себе демократичною, соціальною та правовою, якщо у ній відсутні заходи, засоби й способи, що гарантують громадянам безперешкодну реалізацію їхніх законних прав, свобод та інтересів, а також їх охорону, захист і відновлення в разі порушення<sup>13</sup>.

Розкриваючи тему забезпечення прав і свобод громадян під час здійснення митних процедур, варто зауважити, що спеціалісти розуміють під таким забезпеченням специфічну діяльність митних органів та їхніх посадових осіб щодо створення умов, за яких реалізація прав і свобод є безперешкодною й ефективною, їх охорона здійснюється з метою запобігання порушенням, а захист сприяє їх відновленню, відшкодуванню збитків та притягненню винної посадової особи до відповідальності<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Кунєв Ю.Д. Проблеми дослідження правових аспектів організації діяльності митної служби / Ю.Д. Кунєв // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2011. – № 1. – С. 63–64.

<sup>10</sup> Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов ; упор. : О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 140.

<sup>11</sup> Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Ніканорова. – К., 2012. – С. 107–108.

<sup>12</sup> Чорна О.В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Чорна. – Х., 2015. – С. 77.

<sup>13</sup> Гаруст Ю.В. Поняття та ознаки гарантій забезпечення прав громадян у податковій сфері / Ю.В. Гаруст // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 76.

<sup>14</sup> Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Ірпінь, 2007. – С. 13.

З огляду на те, що якісні зміни у сфері виконавчої влади можливі лише за умови зміни самої ідеології здійснення цієї влади, виконавчих функцій заради забезпечення прав і свобод особи<sup>15</sup>, вважаємо, що процеси інтеграції України до європейської спільноти стають каталізатором таких змін. Угода про асоціацію України з ЄС у жодному разі не є «вхідним квитком» до співтовариства, це лише шанс за підтримки міжнародних інституцій удосконалити організацію й діяльність державних органів, покращити умови життя, створити соціальну та реально правову державу, громадяни якої гідні європейських цінностей.

Як зазначають видатні науковці, у сучасних умовах розвитку українського суспільства у сфері дії адміністративного права має втілюватись новий, якісно відмінний від колишнього правовий режим регулювання відносин між державою, її органами, посадовими особами та громадянами. Ця якість означає, що громадянин стає певною мірою «рівноправним» учасником стосунків із державою<sup>16</sup>.

Цілком приймаючи наведену позицію, вважаємо, що у сфері митних відносин мають продовжитись зміни, спрямовані на створення максимально партнерських стосунків між митними органами і їх посадовими особами та громадянами й суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Від контрольно-карального спрямування митних органів, діяльність яких сьогодні сфокусована на фіскальних завданнях, необхідно переходити до сервісно-консультативного напрямку роботи, пріоритетом якого має стати довіра до митниці. На жаль, за 3 останні роки в нашій державі не вжито достатніх заходів для створення дійсно партнерських відносин із бізнесом і громадянами. Навпаки, згідно з даними загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 16 по 20 грудня 2016 р., рівень довіри до соціальних інституцій в Україні знизився порівняно з минулими роками, а становище у сфері дотримання прав і свобод громадян лише 8,1% респондентів вважають таким, що покращилось, 46,5% опитаних не відчули змін, а 32,5% переконані, що воно погіршилось. 43% респондентів вважають, що за останній рік змінилось на гірше становище у сфері дотримання законності державними службовцями, 58,9% опитаних бачать погіршення в ставленні влади до громадян та аж 72,4% констатують погіршення в ставленні громадян до влади. Згідно з опублікованими даними не більше 8,3% респондентів довіряють чиновникам (державному апарату) та в десять разів більше (82%) не довіряють<sup>17</sup>. Певною мірою наведені показники відображають ситуацію в митній сфері, де довіра може бути лише результатом тривалої й кропіткої роботи щодо нормативного врегулювання проблемних питань, створення простих і зрозумілих правил переміщення товарів через кордон, незаформалізованих та нескладних процедур такого переміщення, дотримання прав осіб у ході здійснення контрольних операцій. Інший негативний фактор, на який необхідно звернути увагу, говорячи про зміцнення законності в митній сфері, – це відсутність реальних і дієвих механізмів відповідальності державних органів та посадових осіб за порушення прав і свобод учасників митних відносин<sup>18</sup>. І хоча низка науковців уже наголошували на підвищеному ступені відповідальності посадової особи митного органу<sup>19</sup>, вважаючи відповідальність посадовців за порушення прав і свобод громадян необхідною умовою ефективності діяльності митних органів щодо їх забезпечення<sup>20</sup>, питання відповідальності посадових осіб митних органів за недотримання прав осіб, що входять до сфери митних відносин, потребує окремого сучасного дослідження.

**Висновки.** Удосконалення митного законодавства в умовах євроінтеграційного вибору України вимагає концентрації уваги до питань захисту прав осіб у ході здійснення митними органами контрольних функцій. Спрощення й гармонізація процедур, які здійснюються митними адміністраціями, дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту прав споживачів митних послуг митними органами мають стати головним орієнтиром під час формування новітніх підходів до організації та здійснення митного контролю.

<sup>15</sup> Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – С. 225.

<sup>16</sup> Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов; упор.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 365.

<sup>17</sup> 2016-й: політичні підсумки. Загальнонаціональне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/13816462815863c78c6b27d3.47743328.pdf>.

<sup>18</sup> Гамидуллаєва Х.С. Реалізація принципу законності в системі державного управління таможенної сфери: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Х.С. Гамидуллаєва. – М., 2012. – С. 25.

<sup>19</sup> Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.І. Ткачук. – К., 2008. – С. 210.

<sup>20</sup> Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Ірпінь, 2007. – С. 17.

## Анотація

У статті аналізується сучасний стан дотримання прав громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в ході контрольної діяльності вітчизняних митних органів. Вивчено міжнародний досвід роботи митних адміністрацій щодо забезпечення належного захисту підконтрольних осіб. Міжнародні стандарти у сфері захисту прав споживачів митних послуг визначено як головні орієнтири під час формування новітніх підходів до організації здійснення митного контролю.

## Summary

In the article the current state of respect of the rights of citizens and subjects of the foreign economic activity during control activities of domestic customs authorities is analyzed. The international work experience of customs administrations concerning ensuring of the corresponding protection of under control persons is studied. International standards in the sphere of consumer protection of customs services are determined as the main reference points when forming the latest approaches to the organization of implementation of customs control.

## Використана література:

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов ; упор. : О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
2. Гамидуллаева Х.С. Реализация принципа законности в системе государственного управления таможенной сферы : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Х.С. Гамидуллаева. – М., 2012. – 26 с.
3. Гаруст Ю.В. Поняття та ознаки гарантій забезпечення прав громадян у податковій сфері / Ю.В. Гаруст // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 76–80.
4. Грушевський В.А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України / В.А. Грушевський // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 81–87.
5. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Ірпінь, 2007. – 22 с.
6. Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029).
7. Європейське право: право Європейського союзу : [підручник] : у 3 кн. / [В.І. Муравйов, О.М. Шпакович та ін.] ; за заг. ред. В.І. Муравйова. – К. : Ін Юре, 2015–2016. – Кн. 1 : Інституційне право Європейського союзу. – 2015. – 312 с.
8. Загальне адміністративне право : [підручник] / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
9. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 248 с.
10. Кунєв Ю.Д. Проблеми дослідження правових аспектів організації діяльності митної служби / Ю.Д. Кунєв // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2011. – № 1. – С. 60–65.
11. Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Ніканорова. – К., 2012. – 190 с.
12. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.А. Пухтецька. – К., 2009. – 214 с.
13. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Ткачук. – К., 2008. – 210 с.
14. Чорна О.В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Чорна. – Х., 2015. – 176 с.

15. 2016-й: політичні підсумки. Загальнонаціональне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/uploads/pdf/13816462815863c78c6b27d3.47743328.pdf>.
16. Бойко І.В. Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби / І.В. Бойко // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 127–129.

---

*Лілія Дорофєєва,*  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»