

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МИТНОГО ПРАВА ТА МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

УДК 351.713 (477)

Каляянов Д. П., д.ю.н, професор, завідувач кафедри кримінального та адміністративного права Одеського національного морського університету

Гене́за поняття адміністративної діяльності у сфері державної митної справи

Стаття присвячена дослідженню поняття адміністративної діяльності. Зроблено акцент на тому, що термін «адміністративна діяльність» у сучасній правовій науці використовується недостатньо широко, вживається у дещо відмінних значеннях та переважно отождоюється з терміном «управління». Встановлено, що в правовій літературі до цього часу немає єдиного підходу до розуміння змісту та правової природи адміністративної діяльності в державній митній справі. На підставі проведеного дослідження пропонується авторське визначення адміністративної діяльності у сфері державної митної справи.

Ключові слова: адміністративна діяльність, державна митна справа, органи доходів і зборів.

Статья посвящена исследованию понятия административной деятельности. Сделан акцент на том, что термин «административная деятельность» в современной правовой науке используется недостаточно широко, употребляется в разных значениях и преимущественно отождествляется с термином «управление». Установлено, что в правовой литературе до сих пор нет единого подхода к пониманию содержания и правовой природы административной деятельности в государственном таможенном деле. На основании проведённого исследования предложено авторское определение административной деятельности в сфере государственного таможенного дела.

Ключевые слова: административная деятельность, государственное таможенное дело, органы доходов и сборов.

This article highlights the definition of administrative activity. The accent is made on the fact that the term «administrative activities» in modern legal science is not used sufficiently widely used in a somewhat different meaning and usually identified with the term «management». It was found that in the legal literature until now, no single approach to understanding the content and the legal nature of administrative activities in the state customs. According to previous scientific research the author have proposed his own vision of administrative activity.

Keywords: administrative activity, public customs, government revenue and duties.

Актуальність статті. У світлі глобалізаційних процесів особливого значення набуло забезпечення економічної самостійності нашої держави, у зв'язку з чим постала об'єктивна необхідність переосмислення загальних проблем формування та здійснення державної митної політики як складової частини економічної політики України [14, ст. 5]. В свою чергу, у процесі реалізації завдань та функцій у сфері державної митної справи, спрямованих на захист митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, розвиток економіки України та її інтеграцію до світової економіки, а також з метою упорядкування суспільних відносин, що виникають при переміщенні товарів та транспортних засобів через митний

кордон України, відповідно до положень законодавства України з питань державної митної справи, суб'єкти реалізації державної митної справи активно використовують адміністративно-правові засоби та способи впливу на такі відносини, практична реалізація яких здійснюється в межах діяльності, що в юридичній літературі отримала назву адміністративної [4, с. 5; 21, с. 9]. Актуальність питань дослідження змісту адміністративної діяльності у сфері державної митної справи підвищується в умовах радикальної зміни системи та логіки реалізації державної митної політики та ідеології функціонування суб'єктів реалізації державної митної справи.

Аналіз дослідження. Окремим аспектам адміністративної діяльності у сфері державної митної справи приділяли увагу такі вчені-правознавці та практики митної галузі, як: Додін Є.В., Зотенко О.О., Кормич Б.А., Мазур А.В., Науменко В.П., Пашко П.В., Терещенко С.С., Приймаченко Д.В., Федотов О.П. та інші.

Виклад основного матеріалу. Поглиблене дослідження матеріалів наукових публікацій та літературних джерел, присвячених адміністративній діяльності органів виконавчої влади та безпосередньо суб'єктів здійснення державної митної справи, виявлених протягом пошукового процесу, свідчить про те, що серед науковців та практиків не існує єдиного підходу до розуміння змісту та правової природи адміністративної діяльності в державній митній справі, а сам термін у сучасній правовій науці використовується недостатньо широко. Однак, для правової науки поняття «адміністративна діяльність» не є новим.

Так, в адміністративно-правовій науці кінця XIX-початку XX століть зазначений термін використовували для визначення певної функції державних органів [10, с. 4]. В даний час цей підхід також має своїх прихильників. Так, Н.І. Глазунова зазначає, що під функціями конкретного державного органу слід розуміти «встановлену статутним актом (положенням, регламентом, статутом) систему, набір видів діяльності, впливів, які він має право і зобов'язаний здійснювати стосовно конкретних керованих об'єктів» [7, с. 398-399]. І.Л. Бачило вказує, що «...розглядаючи функції як напрямки діяльності суб'єктів управління щодо здійснення організуючого впливу на керовані об'єкти, ми, перш за все, маємо на увазі змістовну характеристику цієї діяльності» [5, с. 9]. В свою чергу, характеризуючи правове становище федеральних органів податкової поліції, відповідно до завдань та наданих їм прав, В.М. Лазовський виділяє наступні напрямки діяльності органів податкової поліції: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства платниками податків; здійснення адміністративної діяльності; проведення оперативно-розшукової діяльності; провадження попереднього слідства [6, с. 611]. В якості самостійної функції міліції адміністративна діяльність (поряд з оперативно-розшуковою, кримінально-процесуальною та профілактичною) виділена Л.Л. Поповим [3, с. 692].

Ю.П. Соловей, розглядаючи питання про визнання або невизнання адміністративної діяльності в якості самостійної функції або напрямку діяльності державних органів та проаналізувавши велику кількість визначень функцій органів державного управління, приходять до висновку, що «найбільш поширеною і правильною видається... точка зору, відповідно до якої під функціями органу державного управління розуміються взяті з суспільного арсеналу види діяльності, необхідні для виконання його соціального призначення» [18, с. 124].

Необхідно відзначити, що адміністративна діяльність того чи іншого органу виконавчої влади відрізняється певною єдністю правових норм, які регламентують діяльність даного виду, однорідністю змісту правовідносин, що виникають у ході її здійснення, наявністю спеціального апарату, що здійснює цю діяльність, структура та специфіка функціонування якого залежить від сфери та особливостей правовідносин, на які спрямована така діяльність.

Досить часто термін «адміністративна діяльність» пов'язують з управлінською діяльністю чи повністю отождожують зазначені поняття. Існування позицій щодо тотожності понять «адміністративна діяльність» та «державне управління» в сучасній доктрині права значною мірою зумовлено впливом поглядів радянського періоду. Так, в радянському адміністративному праві неодноразово наголошувалося на необхідності організаційного розмежування всієї діяльності держави на наступні види (форми): а) повновладна державна діяльність; б) управлінська (адміністративна або виконавчо-розпорядча) діяльність, здійснювана апаратом державного управління; в) судова діяльність, реалізована судовими органами; г) прокурорський нагляд, здійснюваний системою органів прокуратури [17, с. 6-7]. За словами Г.І. Петрова, за допомогою кожної з форм (видів) державної діяльності здійснюються всі завдання і функції держави [15, с. 7]. Отже, державне управління з позицій розгляду державної діяльності і всього державного механізму відносно ролі окремих їх частин чітко розрізнялося як певний вид державної діяльності практично-організуючого характеру, здійснюваний на основі та на виконання законів, який полягає у виконанні виконавчо-розпорядчих функцій безперервно діючим апаратом державного управління [17, с. 13]. Виходячи з наведених тверджень, адміністративна діяльність справді подібна з діяльністю апарату державного управління. Даної позиції дотримувався і А.Е. Лунев, який у своїх працях, досліджуючи теоретичні проблеми державного управління, висловлював думку відносно тотожності понять «державне управління» (як організаторської виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів) та «адміністративна діяльність» [13, с. 8]. Деякий вплив на формування таких поглядів мала західноєвропейська доктрина адміністративного права [22, с. 40].

Ситуацію отождоження понять «державне управління» та «адміністративна діяльність» можна пояснити ще й тим фактором, що у вітчизняній юридичній літературі досі обговорюється питання відносно співвідношення так званих «широкого» та «вузького» підходів в тлумаченні поняття «державне управління». Але необхідно зазначити, що застосування як широкого, так і вузького підходів може бути виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання зазначеного поняття, у кожному випадку обидва тлумачення державного управління повинні мати відповідне методологічне обґрунтування.

Так, в широкому розумінні державне управління є сукупністю усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому). Застосування наведеного визначення можливо на рівні аналізу в цілому системи соціального управління, виявлення її відносно самостійних підсистем. В цьому випадку категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від недержавних. На рівні ж

аналізу держави як загального суб'єкта управління — сама держава постає перед нами диференційовано, як сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності [8, с. 10-11].

Не ігноруючи існування широкого розуміння державного управління, деякі вчені-адміністративісти вважають за необхідне також виділяти державне управління як лише виконавчо-розпорядчу діяльність. В цьому випадку категорія «державне управління» використовується у вузькому значенні — як особливий та самостійний різновид діяльності держави, здійснюваний окремою системою спеціальних державних органів — органів виконавчої влади. Що стосується фактичної наявності окремих проявів управлінської діяльності у змісті діяльності всіх інших органів державної влади, слід відзначити, що головним їх призначенням є не управління. Адже, державне управління — діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [8, с. 11]. А отже, державне управління за своєю сутністю якісно відмінне від того, що мають здійснювати державні органи, діяльність яких відноситься до інших форм реалізації державної влади. На цьому рівні наукового узагальнення доцільним вважається термін «державне управління» вживати для визначення всієї сукупності напрямків реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства. Виходячи з «вузького» розуміння поняття «державне управління», можна визначити поняття «адміністративної діяльності» як особливого та самостійного різновиду діяльності держави, здійснюваного окремою системою спеціальних державних органів — органів виконавчої влади.

Деякі автори під адміністративною діяльністю розуміють врегульовану нормами законодавства підзаконну державно-владну діяльність органів виконавчої влади, інших державних органів, що не є законодавчими та судовими, з нормативного та індивідуального регулювання, охорони і захисту суспільних відносин з метою забезпечення належного правопорядку і необхідного режиму безпеки в суспільстві та державі [1, с. 33-34]. Необхідно зазначити, що визначення адміністративної діяльності як будь-якої державної діяльності, яка не є законодавчою та судовою, запропоноване ще О. Майєром та було досить поширеним в адміністративно-правовій науці початку ХХ століття [18, с. 141]. Фактично, О. Майєр вказував на виконавчо-розпорядчий характер адміністративної діяльності, що дозволяє пов'язувати її з певною сферою державної діяльності — сферою державного управління; з певною сукупністю державних органів, які її здійснюють — органів виконавчої влади; а також з можливістю її здійснення — наданням уповноваженим державним органам відповідних адміністративних повноважень (обов'язків і прав).

Як бачимо, подібні погляди знаходять своє підтвердження і в сучасних підходах до визначення адміністративної діяльності. Зазначену позицію підтримують Ю.Н. Старілов та Ю.А. Тіхоміров, адже в їх розумінні адміністративна діяльність — діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [19; 20, с. 157]. Однак, таке трактування адміністративної діяльності не позбавлене недоліків. Так, в процесі здійснення адміністративної діяльності, крім повно-

важень управлінського характеру, суб'єкти реалізації державної митної справи реалізують й інші повноваження. Це, наприклад, надання адміністративних послуг, справляння митних платежів, застосування заходів адміністративного примусу тощо. Зазначене ж поняття адміністративної діяльності враховує лише її управлінський характер та не в повному обсязі відображає її призначення [16].

В.О. Заросило визначає адміністративну діяльність як діяльність органів державної влади, спрямовану на забезпечення охорони прав, громадського порядку та громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень [9, с. 13]. За даним визначенням адміністративна діяльність органів державної влади зводиться до розуміння її як правоохоронної діяльності органів виконавчої влади, що також, на нашу думку, є досить дискусійним.

Л.В. Коваль пов'язує адміністративну діяльність з виданням нормативних та індивідуальних актів [12, с. 116]. Проте, наведене визначення адміністративної діяльності не дозволяє чітко визначити ні сферу державної діяльності, в якій вона може бути реалізована, ні коло суб'єктів, уповноважених на здійснення такого виду діяльності. Крім того, у даному визначенні не враховані такі форми діяльності, як здійснення організаційних заходів чи вчинення дій юридичного характеру.

Аналіз сучасної правової літератури показує, що у переважній більшості випадків поняття «адміністративна діяльність» використовується у прикладному аспекті, зокрема відносно специфічного виду діяльності органів внутрішніх справ. Так, А.В. Зубач зазначає, що «адміністративна діяльність міліції – це виконавчо-розпорядча діяльність, яка полягає в організації та практичному здійсненні апаратів, службами та працівниками міліції функцій з охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі зі злочинністю адміністративно-правовими засобами» [11, с. 7]. На думку А.П. Коренєва, «адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це цілеспрямована, організуюча виконавча і розпорядча діяльність, яка полягає у безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ» [2, с. 38]. У підручнику «Адміністративна діяльність ОВС» за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва адміністративна діяльність органів внутрішніх справ визначена як урегульована нормами адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями. Однак, наведені поняття адміністративної діяльності органів внутрішніх справ фактично ототожнюють таку діяльність з правоохоронною діяльністю, тим самим обмежуючи її зміст.

У сфері державної митної справи поняття «адміністративна діяльність» зводиться, у переважній більшості, до діяльності суб'єктів реалізації державної митної справи з проведення митного контролю та митного оформлення товарів та транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України. Однак, на нашу думку, адміністративна діяльність в державній митній справі охоплює більш широке коло суспільних відносин, що складаються як в середині самої системи органів доходів і зборів як суб'єктів реалізації державної митної справи, так і за її межами. Одним із визначальних факторів необхідності виокремлення адміністративної діяльності у сфері

державної митної справи є включення суб'єктів реалізації державної митної справи до складу сил забезпечення та реалізації державної економічної політики (ст. 5 МКУ), що дозволяє більш чітко показати місце діяльності органів доходів і зборів в системі державних органів. Крім того, визначальним фактором для усвідомлення сутності адміністративної діяльності в державній митній справі є цілове призначення такої діяльності.

Висновок. Адміністративна діяльність в державній митній справі, як особливий вид державної діяльності, передбачає практичну реалізацію адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією суб'єктами ЗЕД та громадянами права на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з метою їх упорядкування та належної реалізації державної політики у сфері державної митної справи. З іншого ж боку, здійснюючи управління в митно-правовій сфері, суб'єкти реалізації державної митної справи одночасно, а може, й перш за все, повинні забезпечувати в ній дотримання режиму законності та правопорядку [16].

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що адміністративна діяльність у сфері державної митної справи — це підзаконна, цілеспрямована, державно-владна, нормотворча та виконавчо-розпорядча, професійна, засвідчувально-пошукова та публічна діяльність суб'єктів реалізації державної митної справи, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному і поточному вирішенні в межах наданих адміністративних повноважень завдань, спрямованих на безперервне забезпечення та реалізацію державної політики у сфері державної митної справи як складової частини державної економічної політики України та здійснення організаційних заходів відносно формування і функціонування ефективної системи органів доходів і зборів.

Безумовно, введення в обіг митної науки поняття «адміністративна діяльність в державній митній справі», що об'єднує в собі традиційно використовувані адміністративно — правовою наукою категорії «управління» та «виконавча влада», дозволить, на думку автора, досить чітко розробити та удосконалити понятійний апарат митної галузі, а також усунути існуючі недоліки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Административная деятельность как объект административно-правового регулирования [Текст] / И.М. Машаров // Государственная власть и местное самоуправление. — 2004. — № 1. — С. 33-35.
2. Административная деятельность органов внутренних дел: Общая часть / [под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева]. — М.: Московский ун-т МВД России, изд-во «Штит-М», 2003. — 309 с.
3. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — 728 с.
4. Адміністративна діяльність: [навчальний посібник / за заг. ред. доцента О.І. Остапенка]. — Львів: ЛІВС, 2002. — 252 с.
5. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / И.Л. Бачило. — М.: Наука, 1984. — 237 с.
6. Воронцов С.А. Правоохранительные органы. Спецслужбы. История и современность. [учебное пособие / под ред. Краковского К.П]. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. — 640 с.
7. Глазунова Н.И. Система государственного управления: [учебник для вузов] / Н.И. Глазунова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 551 с.

8. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. проф. Авер'янова В.Б]. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
9. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Дис... к. ю. н. / 12.00.07. — К.: Націон. академія внутр. справ, 2002.
10. Зданевич М.В. Краткий учебник административного и полицейского права (Административная и исключительно полицейская деятельность чинов полиции) / М.В. Зданевич. — Екатеринбург, 1915. — 278 с.
11. Зубач А.В. Основные направления деятельности милиции: [учебное пособие] / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев, Р.А. Русакова. — М.: МосУ МВД России. — Изд-во «Щит-М», 2005. — 382 с.
12. Коваль Л.В. Адміністративне право України: [курс лекцій] / Л.В. Коваль. — К.: Основи, 1998. — 208 с.
13. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. — М.: Наука, 1974. — 248 с.
14. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Голос України. — 2012. — № 73-74 (зі змінами).
15. Петров Г.И. Сущность советского административного права, изд-во ЛГУ, 1959.
16. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07 / Д.В. Приймаченко. — Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2007. — 477 с.
17. Советское административное право: [под. ред. В.М. Манохина]. — М.: «Юрид. лит.», 1977. — 544 с.
18. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в РФ / [монография]. — Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. — 387 с.
19. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, 2002. — Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — 2002. — 728 с.
20. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. — М.: Юринформ центр, 2001. — 355 с.
21. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.О. Тучак. — Харків: Націон. ун-т внутрішніх справ, 2002. — 209 с.
- 22 Administrative management for development / [Ed. By Y. Chapel]. — Brussel, 1947. — 40 p.

