

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ:
ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Процеси демократизації суспільства, ринкові перетворення, розширення зовнішньоекономічних зв'язків сприяли бурхливому розвитку протягом останнього десятиліття митної справи, що, в свою чергу, обумовило активізацію наукових досліджень засобів її здійснення, специфічним видом яких є адміністративно-правові засоби. Дослідження проблем здійснення митної справи, в тому числі використання з цією метою адміністративно-правових засобів, є важливою складовою наукового забезпечення адміністративної реформи.

Свої праці проблемам здійснення митної справи присвятило багато вітчизняних авторів, зокрема, Ф.Л. Жорін, С.В. Ківалов, В.Я. Настюк, А.П. Павлов, П.В. Пашко, М.Г. Шульга та ін. [1–5]. В їх працях з'ясовуються сутність та структура митної справи, передумови її виникнення та розвитку, правові засади та окремі напрямки її здійснення тощо. Проте у них не знайшли достатнього висвітлення сутність, особливості та види адміністративно-правових засобів здійснення митної справи, чому і присвячується наша стаття. Отже, основним завданням цієї статті є визначення поняття та видів зазначених засобів.

Зараз митна справа є однією з найсуттєвіших складових частин економіки країни, яка дає значні грошові надходження до бюджету, дозволяє надійно зберегти народні надбання у галузі культури, ефективніше вести боротьбу зі злочинністю, стимулює розвиток вітчизняної промисловості та сільського господарства, міжнародних зв'язків та міжнародної торгівлі.

У світлі цих завдань стають усе більш актуальними питання удосконалення митного законодавства і одночасно наукового дослідження основних проблем митного права. Наразі кількість і рівень досліджень у цій галузі в сучасній юридичній літературі неадекватні стану митного законодавства і обсягу правовідносин, які складаються на його основі. В умовах зростання зовнішньоторговельного обігу, розвитку міжнародного туризму, засобів транспорту і зв'язку підвищуються вимоги, які ставляться до роботи митних органів, виникає необхідність в удосконаленні правових основ їх діяльності.

Митна справа є однією із сутнісних ознак державності, саме тому вже в Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р., підкреслювалось, що Українська РСР самостійно створює митну систему. Митна справа в Україні включає в себе встановлення порядку та організацію переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в Україні.

Митна справа є складовою державного управління, тому вона має ті ж характеристики, хоча їй властиві й певні особливості, що дозволяє розглядати її як самостійний вид діяльності виконавчої влади. На думку окремих авторів, основними ознаками митної справи як організаційно-правового явища (феномена) є: по-перше, її владний виконавчо-розпорядчий характер, по-друге, – комплексна контролююча спрямованість стосовно переміщення товарів (предметів) через митний кордон країни. Такі особливості зумовлені природою і цільовим призначенням митної справи, яка покликана слугувати вирішенню багатопланових і досить різнобічних завдань зовнішньої діяльності [3, с.4].

В іншому джерелі підкреслюється, що характерними рисами, особливостями такого феномену як митна справа є його комплексний характер, неоднорідність складових елементів. Це обґрунтовується природою і призначенням митної справи, в функції якої входить вирішення різнопланових завдань, задоволення різних інтересів і потреб держави, суспільства і людей, які іноді майже протилежні [1, с.42]. Звертають увагу на складність, комплексність митної справи, обумовлені природою і її цільовим призначенням і російські автори [6, с.1].

Митні органи як органи державної влади, зокрема, її виконавчої гілки керуються правом, у нормах і принципах якого втілена юридично значуща воля законодавця. При цьому мова йде, по-перше, про застосування права в широкому розумінні як правової системи держави взагалі. По-друге, митні органи керуються в процесі своєї діяльності правовими нормами, що містяться в окремих галузях національного права, таких як конституційне, адміністративне, фінансове, цивільне та ін., які є джерелом правового регулювання діяльності митних органів і всієї сфери суспільних відносин у цій галузі взагалі. Всі ці норми й утворюють у своїй сукупності те, що називається митним правом як таким.

Предмет цього дослідження становлять правові засоби здійснення митної справи, причому, не всі, а окремі їх вид – адміністративно-правові засоби. Проте, перш ніж безпосередньо з'ясувати їх поняття та види, необхідно зупинитися на аналізі всього комплексу правових норм, за допомогою яких здійснюється регулювання митної справи. Необхідність такого аналізу пояснюється насамперед тим, що в наш час активно дискутується питання про сутність митного права та його місце в правовій системі. Наприклад, в досить ґрунтовному навчальному посібнику з основ митної справи за редакцією П.В. Пашка [4] термін «митне право» не використовується, хоча багато питань в ньому проаналізовано значно глибше, ніж в працях, присвячених митному праву.

Однак все більше визнання одержує точка зору, відповідно до якої митне право є самостійною комплексною галуззю права. Так, Ф.Л. Жорін зазначає, що в юридичній науці є погляди, які допускають існування комплексних галузей права, які регулюються галузевими методами і механізмами, мають комплексні утворення. На його думку, митне право можна визначити як комплексну галузь права, яка складається із різних правових

інститутів і правових норм, що регулюють суспільні відносини в галузі митної справи [1, с.36].

Мало відрізняються від нього також визначення, які формулюють інші прихильники визнання митного права самостійною галуззю права. Разом з тим в багатьох випадках дослідники при цьому часто суперечать самі собі. Так, зазначається, що суспільні відносини в сфері здійснення митної справи потребують комплексного правового регулювання нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального, трудового, міжнародного та ін. [3, с.6–7], що суспільні відносини в галузі митної справи можна розділити на групи, які відрізняються за специфікою і регулюються окремими нормами різних галузей права: конституційного; адміністративного; адміністративно-процесуального; цивільного; кримінального, кримінально-процесуального; трудового та ін. [1, с.35] тощо.

Тому, як уявляється, митне право в наш час ще не можна назвати самостійною, окремою галуззю права, хоча, безумовно, це велика сукупність правових норм, які мають внутрішні взаємозв'язки, проте вони є складовими інших галузей права. Це визнають навіть найпоследовніші прихильники такої позиції. Безперечним є те, що митне право існує, хоча існують і суперечки щодо його статусу.

В усіх працях, присвячених митному праву, підкреслюється важливість норм адміністративного права для регулювання митної справи або, іншими словами, адміністративно-правових засобів її здійснення. Це й зрозуміло, адже мова йде про норми, які регулюють управлінську діяльність митних органів – органів виконавчої влади, що становить предмет адміністративного права.

Адміністративне право об'єктивно має поліцентричну структуру нормативного масиву, і цей факт вимагає особливих підходів до визначення як складу інститутів і підгалузей права, так і форм та шляхів систематизації адміністративного законодавства. У цьому зв'язку слід врахувати, що нині в адміністративному праві відбувається бурхливе збільшення і розвиток інститутів, які набувають ознак підгалузей адміністративного права [7, с.65–70]. Додамо, що останнє зауваження стосується також, на нашу думку, такого правового утворення як митне право.

Враховуючи, що предметом даної статті є саме адміністративно-правові засоби здійснення митної справи, для з'ясування їх сутності слід також зупинитися на такому загальному понятті як «правові засоби». З точки зору лексики слово «засіб» означає прийом, спосіб дій для досягнення чогось; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності. Загальним для усіх понять, позначених словом «засоби», є те, що усі вони позначають предмети і явища з точки зору їх функціонального призначення, можливості використання для вирішення якихось завдань.

С.С. Алексєєв у зв'язку з цим зауважує, що застосування зазначеного терміна в юридичній літературі останніх років може створити враження, що мова йде про якийсь особливий клас правових явищ. Разом з тим пра-

вові засоби не утворюють якихось особливих, принципово відмінних від традиційних, зафіксованих в загальноприйнятому понятійному апараті явищ правової дійсності. Це весь діапазон правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони виокремлюються і розглядаються не з позицій потреб юридичної практики, а з позицій їх функціонального призначення, тих рис, які характеризують їх як інструменти вирішення певних соціальних завдань [8, с.151].

Наведена характеристика цілком стосується і поняття адміністративно-правових засобів. В цьому випадку воно буде позначати всю систему адміністративно-правових норм, яка розглядається з позицій їх функціонального призначення для вирішення певного кола соціальних завдань, регулювання відповідних суспільних відносин.

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різних галузях (в тому числі і у сфері митної справи) на належній нормативній основі. Застосування адміністративно-правових засобів перебуває в органічному взаємозв'язку із забезпеченням належного порядку в сфері державного управління. Значення, цілеспрямованість, особливості змісту і порядок застосування адміністративно-правових засобів закріплені адміністративним законодавством України (законами та урядовими постановами), а свій розвиток і деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Застосування адміністративно-правових засобів відзначається демократичністю, спрямованістю на переконання населення у доцільності і справедливості заходів, що здійснюються державою, об'єктивною необхідністю запровадження та оптимального застосування тих чи інших загальнообов'язкових правил, воно поєднується із широким використанням багатогранних, вироблених практикою засобів організаційної та виховної роботи з громадянами, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських проявів.

Під час використання адміністративно-правових засобів забезпечується законність, що гарантується його всебічною врегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу, здійсненням прокурорського нагляду, можливістю оскарження, іншими способами, закріпленими законодавством.

Отже, викладене дозволяє визначити адміністративно-правові засоби здійснення митної справи як сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення дотримання порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митного регулювання, процедур митного контролю, попередження та припинення порушень митних правил, притягнення винних до відповідальності та інших засобів проведення в життя митної політики.

Дослідники митного права, відстоюючи тезу про його статус як самостійної галузі права, в той же час підкреслюють, що аналіз структури і змісту Митного кодексу [9] приводить до висновку, що переважна частина суспільних відносин, урегульованих його нормами, належить до сфери адміністративного і адміністративно-процесуального права. До цієї сфери має бути віднесено організаційно-управлінські відносини в сфері митної справи. До матеріального адміністративного права безумовно належать суспільні відносини, пов'язані з переміщенням через митний кордон товарів і транспортних засобів, митним оформленням, митним контролем, організацією стягування митних платежів, веденням митної статистики, порушенням митних правил, відповідальністю і видами стягнень за них. Адміністративно-процесуальними по своїй природі є норми, що регулюють провадження у справах про порушення митних правил і їх розгляд [6, с.67–68].

Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи відзначаються різностороннім характером, при цьому усі вони взаємопов'язані і взаємозалежні, складають цілісну систему, перетинаються з кримінально-правовими, фінансово-правовими, економічними заходами, різноманітними методами організаційно-масової діяльності митних органів. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання створюють умови для належного забезпечення здійснення митної справи, сприяють досягненню намічених результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склались, наявністю певних обставин, завданнями і компетенцією органу (посадової особи), який діє в даній ситуації.

Аналіз чинного адміністративного законодавства і практики його застосування дає підстави зробити висновок, що серед адміністративно-правових засобів здійснення митної справи можна виділити два блоки. Перший з них – це засоби організації управління митною справою. До них належать:

а) засоби визначення видів та структури органів виконавчої влади, які діють у сфері здійснення митної справи;

б) засоби визначення правового статусу цих органів;

в) засоби організації проходження державної служби в митних органах.

Другий блок утворюють адміністративно-правові методи управлінської діяльності митних органів. З точки зору виділення засобів здійснення митної справи найважливіше значення має поділ методів управління з огляду на характер управлінського впливу того чи іншого заходу на переконання і примус.

Отже, використання адміністративно-правових засобів здійснення митної справи становить управлінську діяльність в цій сфері, оскільки мова йде про суб'єктів державного управління митною справою та методи їх діяльності. Кожен із зазначених видів адміністративно-правових засобів може становити самостійний предмет дослідження, проведення

якого необхідне для удосконалення їх нормативно-правового регулювання та практичного використання.

Список літератури: 1. Жорін Ф.Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): Навч. посібник. К., 2001. 2. Кивалов С.В. Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил). Одесса, 1996. 3. Митне право України: Навч. посібник / В.Я. Настюк, М.Г. Шульга. Харків, 2001. 4. Основи митної справи: Навч. посібник / За ред. П.В.Пашка. 2-е вид., перероб. і доп. К., 2002. 5. Павлов А.П. Правові та історичні передумови організації митної справи в Україні // Митна справа. 2002. № 5. 6. Российское таможенное право: Учеб. для вузов / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б.Н. Габричидзе. М., 1997. 7. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2002. 8. Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. 9. Митний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 16. Ст.203.

Надійшла до редколегії 27.03.03