



Стаття посвячена изучению особенностей применения критерия доступности для предоставления административных услуг органами государственной власти и местного самоуправления в Украине. Определены пути совершенствования предоставления качественных административных услуг с учетом потребностей потребителей таких услуг.

This article is devoted to studying the application of the criterion of accessibility features to provide administrative services to public authorities and local government in Ukraine. The ways of improvement of quality administrative services to meet the needs of consumers of such services.

Література

1. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.

2. Дзюндзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис д-ра наук з державного управління : 25.00.02 / Дзюндзюк Вячеслав Борисович. – Х. : 2005. – 471 с.

3. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005. – 206 с.

4. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – 240 с.

5. Острах М.Б. Проведення з надання адміністративних послуг в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Острах Маргарита Борисівна. – Херсон, 2013. – 236 с.

6. Про схвалення Концепції державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 № 614-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-p>.

7. ДСТУ ISO 9000-2000 Системи управління якістю. – Основні положення та словник (ISO 9000: 2000, IDC) – К. : Держстандарт України, 2001. – 27 с.

8. ДСТУ ISO 9001-2001 Системи управління якістю. – Вимоги (ISO 9001: 2001, IDC) – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.

УДК 342.2:342.6

О. Коломієць,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

МИТНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ТА МИТНА СПРАВА: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Функціонування сучасної держави визначається тим, які принципів напрями діяльності визначають її соціальну сутність у конкретному суспільстві. При цьому одним із найбільш важливих напрямів діяльності сучасної держави є економічний, у межах якого знаходять свою реалізацію такі функції, як бюджетна, податкова, митна тощо. Водночас у контексті здійснення сучасною державою митної функції варто розглянути її співвідношення з іншим важливим явищем у правовому житті суспільства – митною справою. Із цієї точки зору формування митної функції має зумовлюватися не лише

наявністю спеціалізованої системи органів та її нормативно-правовою інституціоналізацією, а й тим, що реалізація митної функції безпосередньо пов'язана з митною справою.

Мета статті полягає у виявленні загальнотеоретичних засад співвідношення митної функції сучасної держави та митної справи.

Питанням здійснення митної справи як напряму діяльності держави присвятили свої праці такі видатні українські вчені, як О.П. Гребельник, Є.В. Додін, І.М. Карамбович, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, П.В. Пашко, К.К. Сандровський та інші. Проте актуальною залишається





проблема теоретичного осмислення митної справи з позиції теорії функцій держави.

Поняття митної справи існує на законодавчому й доктринальному рівнях. У зв'язку із цим важливим питанням є співвідношення змісту законодавчого та наукового тлумачення цього терміна. Поняття митної справи було розкрито в Законі України «Про митну справу в Україні», який втратив чинність після прийняття Митного кодексу України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про митну справу в Україні» 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» [1]. Практично аналогічне визначення було надано в ст. 3 Митного кодексу України 1991 р. [2] Таке розуміння митної справи було деталізовано й розгорнуто в Митному кодексі України 2012 р. (далі – МК України). У ч. 1 ст. 7 МК України зазначено: «Встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, становлять державну митну справу» [3, ст. 7].

Незважаючи на те, що на законодавчому рівні визначення митної справи є доволі детальним, слід звернути увагу на проблему доктринальних його інтерпретацій. Необхідно підкреслити, що поняття «митна справа» неоднаково сприймається в науковій літературі, а тому неоднозначним є також співвідношення митної справи з основними функціями держави. Як видається, митну справу може бути визначено з точки зору трьох основних підходів: політичного, управлінського та діяльнісного.

Політичний підхід до розуміння митної справи також є достатньо поширеним у юридичній літературі. Так, К.К. Сандровський розуміє митну справу як сукупність різноманітних засобів впровадження митної політики, які забезпечують економічну

охорону кордонів держави. Проте митна політика у свою чергу не є тотожною митній справі, оскільки здійснюється також поза її межами. При цьому митна справа має внутрішній (захист вітчизняного товаровиробника, національної економіки в цілому) та зовнішній (створення найбільш сприятливих умов для участі в міжнародному торгово-економічному обігу) аспекти [4, с. 7–9]. При цьому важливо, що для К.К. Сандровського митна справа є транснаціональним політико-правовим явищем, оскільки зачіпає права й інтереси інших країн [5, с. 9–46].

Цю позицію конкретизує Й.Л. Рисич, стверджуючи, що митна справа – це осереддя митної політики, якій властиві процедури, технологічні схеми, закономірності й тенденції, що проявляються у сфері діяльності держави й суспільства, а також у політико-економічній сфері [6].

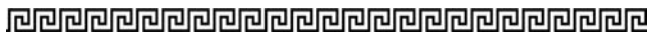
Управлінський підхід до розуміння митної справи є найменш поширеним, проте заслуговує на увагу з точки зору наведення цілісного бачення цього феномена. Наприклад, російський дослідник О.Д. Єршов вважає, що митна справа – це управлінські відносини в системі зовнішньої економіки [7, с. 17].

Управлінський підхід популярний також в українській юриспруденції. Так, на думку О.П. Гребельника, сутність митної справи як функції управління полягає в аналізі об'єктивної й достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері зовнішньоекономічної діяльності, перевірці стану виконання управлінських рішень, покладених завдань та встановлених нормативних приписів, нагляді за дотриманням норм і встановлених стандартів під час переміщення громадянами та юридичними особами товарів і предметів через митний кордон країни [8, с. 12].

На думку В.М. Прусса та В.М. Пітерської, митна справа (або митна діяльність) є комплексним феноменом, який охоплює такі складові: митну політику, порядок переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, митні режими, митно-тарифне регулювання, митні платежі, митне оформлення, митний контроль, митну статистику, визначення поняття контрабанди та проведення дізнання, митні правила й засоби юридичної відповідальності за митні правопорушення, провадження в справах про порушення митних правил, судовий розгляд справ про порушення митних правил [9, с. 18–19].

Діяльнісний підхід є найбільш популярним у науковій та навчальній літературі. На нашу думку, це цілком закономірно, оскільки





саме з точки зору діяльності можна розкрити митну справу як особливу сферу діяльності держави, а відтак – основи митної функції держави. З огляду на законодавчі й доктринальні дефініції митної справи вона являє собою спеціальну діяльність, що виражається в багатоплановій активності спеціалізованої системи державних органів. У сучасній філософській літературі діяльність розуміється як специфічна форма активного ставлення до оточуючого світу, зміст якої становить її перетворення та зміна відповідно до певної мети [10, с. 633].

Саме з позицій діяльнісного підходу розглядає митну справу І.М. Карамбович. На його думку, митна справа має два основні виміри: теоретичний і практичний. На практичному рівні ми маємо справу з конкретною предметною діяльністю митних органів, тоді як теоретичний рівень митної справи передбачає відображення практичної діяльності в логічних конструкціях та зв'язках, тобто в категоріях митної справи [11, с. 24]. При цьому важливо констатувати, що митна справа, на думку дослідника, є первинною структурою, тоді як митна політика – вторинною. Це зумовлюється тим, що митна справа є особливим видом професійної діяльності, а митна політика – одним з етапів теоретико-політичного осмислення цієї діяльності.

Схожої позиції дотримується М.М. Блінов та П.С. Дзюбенко. Проте вони прямо вказують митну справу до діяльності митних органів [12, с. 113]. Таке розуміння митної справи цілком закономірно піддається критиці з боку учених і практиків. Так, Є.В. Додін зазначає, що діяльність митних органів не обмежується митною справою. Зокрема, вони займаються також оперативно-розшуковою діяльністю, досудовим слідством у справах про контрабанду, ведуть боротьбу з корупцією тощо. Таким чином, не всі аспекти діяльності митних органів можна охарактеризувати як митну справу [13, с. 14–15].

На доцільність діяльнісного підходу вказує також той факт, що саме поняття «справа» вживається для позначення певної сфери діяльності спеціальних, уповноважених на те суб'єктів. Так, банківська справа – це діяльність, здійснювана банками. Страхова справа означає діяльність страхової компанії. Архівна справа – галузь діяльності, яка забезпечує організацію збереження, обліку й використання архівних документів тощо.

Однак саме те, що «справа» – це, як правило, вузька сфера діяльності, часто стає предметом дискусій і навіть неприйняття самого поняття «митна справа». Так,

С.В. Ківалов та Б.А. Кормич стверджують, що саме поняття «митна справа» є штучним. Вони називають його «цілковитою вигадкою радянської юриспруденції» [14, с. 11]. Вітчизняні вчені обґрунтовують це тим, що в жодному митному законодавстві, крім радянського й пострадянського, самого терміна «митна справа» немає. Так само неможливо відшукати близькі аналогії до цього поняття в інших галузях права: не існує понять «податкова справа», «бюджетна справа», «аграрна справа» тощо. Це нашолюбів авторів на висновок, що набагато доцільніше виокремлювати термін «митна діяльність» [14, с. 10–11].

Проте щодо цього можна не погодитися з авторами через декілька причин. По-перше, справа – це завжди діяльність, тому заміна одного поняття іншим, ширшим за об'ємом, не веде ні до чого, окрім штучного розведення «митної справи» та «митної діяльності».

По-друге, відсутність поняття «митна справа» в законодавстві інших країн не є переконливим аргументом. Так само можна стверджувати, що в законодавстві жодної країни не вживається слово «правочин», проте це не приводить цивілістів до думки, що від цього поняття слід відмовитися.

По-третє, не відповідає дійсності висновок згаданих авторів щодо того, ніби поняття «митна справа» є вигадкою саме радянської юриспруденції. А.В. Мазур переконливо доводить, що виникнення поняття «митна справа» має своїм корінням інше поширене в дореволюційній літературі поняття – «митна частина» (рос. – «таможенная часть»). Дослідник показує, що саме слово «частина» перестало активно вживатися в законодавстві й літературі, однак етимологічно «справа» походить саме від «частини» (тут частина – спеціальна сфера діяльності, з відносно вузькою компетенцією; рос. – «часть» від «частность») [15, с. 18–20]. Саме це дозволяє досліднику зробити висновок, що митна справа – це діяльність митних органів із виконання в межах своїх повноважень завдань і функцій, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері митного регулювання суспільних відносин [16, с. 11]. Показово, що С.В. Ківалов та Б.А. Кормич також у підсумку доходять висновку про необхідність використання поняття «митна справа», причому саме в діяльнісному аспекті [14, с. 13]. На це вказує той факт, що вони пропонують замінити поняття «митна справа» поняттям «митна діяльність» та визначити його таким чином: «Митна діяльність – це діяльність держави та її компетентних органів щодо встановлення тарифних і нетарифних обмежень





щодо переміщення товарів через митний кордон та контроль за їх виконанням із метою проведення в житті державної митної політики» [14, с. 13].

Актуальним у цьому контексті є використання діяльнісного підходу в юриспруденції. У вітчизняному правознавстві проблематику юридичної діяльності активно розробляє С.Д. Гусарев. На його переконання, діяльнісний підхід має стати основою для розробки теорії юридичної діяльності як перспективного дослідницького напрямку [17, с. 10]. Діяльність як предмет дослідження потрапила до сфери наукового інтересу лише у XVIII ст. завдяки представникам німецької класичної філософії, які розглядали діяльність як спонтанну активність свідомості, таку, що не пов'язана нормами логіки й рефлексії, а створює основу для різних норм людської поведінки. У другій половині XX ст. спостерігається підвищення уваги дослідників до методологічного принципу діяльності, згідно з яким увага акцентується на ролі діяльності як пояснюючого фактора в дослідженнях людини або окремих сфер її життя, що надає діяльній парадигмі особливої методологічної цінності та евристичності.

Використання принципу діяльності в сучасному правознавстві зумовлене соціальною природою й призначенням права, діяльністю соціальних суб'єктів, які виступають у праві як його суб'єкти, реалізують свої права, свободи, обов'язки, тим самим забезпечують життя права. Так, правові дослідження держави, її окремих форм пов'язуються з функціонуванням влади, основою здійснення якої є людська діяльність. Історико-правові дослідження державності також спираються на аналіз діяльності конкретних людей, громадських і політичних об'єднань. Тому принцип діяльності як провідна ідея та методологічна установка передбачає виявлення причинних зв'язків між подіями в суспільстві через їх детермінацію предметною діяльністю людей [18].

Важливо підкреслити, що саме через поняття митної справи держави та предмета митної справи дискусії переходять до проблеми формування «державних митних функцій», «митних функцій публічної влади» тощо. Одна з головних проблем, яка постає під час теоретичного обґрунтування митної функції держави, полягає в тому, що сьогодні тривають дискусії щодо того, чи може митна справа здійснюватися лише державними органами, або ж вона є також сферою діяльності недержавних суб'єктів [19, с. 112–113].

Видається, що саме в цьому контексті слід розглядати співвідношення між понят-

тями «митна справа» та «митна функція держави». Справедливими є зауваження, що митна справа є сферою публічною, а не державною. Тут можна навести слова Ю.О. Тихомирова, який пише, що сьогодні поняття публічності в суспільстві має бути осмислене по-новому, без зведення його до забезпечення лише державних інтересів і з розумінням під цим загальних інтересів людей як різного роду угруповань, об'єднань (у тому числі й територіальних колективів самоорганізації, саморегулювання й самоврядування) [20, с. 3–33]. Схожої позиції дотримуються також ті науковці, які розмежовують публічну владу та державну владу. Зокрема, представники науки адміністративного права пишуть про відмінність між публічним і державним в аспекті проходження публічної служби.

Однак така позиція підтримується не всіма представниками науки митного права. Зокрема, П.В. Пашко наполягає на тому, що поняття «державна митна справа» є надлишковим, оскільки не може існувати «недержавної митної справи». Він пише, що митна справа сама по собі є напрямом державної діяльності, а застосування терміна «державна митна справа», визначене в ст. 5 МК України, створює ситуацію, за якої нібито може існувати й «недержавна» митна справа [21, с. 9–10]. У Конституції України чітко розрізняють внутрішню та зовнішню політику, зовнішньоекономічну діяльність та митну справу. Причому формується збалансована конструкція, за якої зовнішньоекономічна діяльність – це об'єкт регулювання в межах внутрішньої та зовнішньої політики, а митна справа – це засіб такого регулювання.

Передбачається, зокрема, що визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики, а отже – і засад зовнішньоекономічної діяльності та митної справи, належить до повноважень Верховної Ради України (п. 5 ст. 85 та п. 9 ст. 92 Конституції України відповідно). Водночас до компетенції Кабінету Міністрів України належить організація й забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи (п. 8 ст. 116 Конституції України). Таким чином, дослідник доходить висновку, що застосування терміна «політика у сфері митної справи» не відповідає тому колу питань, які насправді вирішуються за допомогою митної справи, і помилково зміщує митну політику та діяльність щодо її реалізації [21, с. 10].

Отже, більшість науковців схиляються до думки, що митна справа є самостійним напрямом діяльності держави, а відтак її можна розглядати не лише як інституційно та нормативно відокремлену сферу державної





активності з реалізації митного регулювання, а й як особливу предметну функцію сучасної держави.

Це дозволяє стверджувати, що існування митної справи слід розглядати як фундаментальну підставу для виокремлення особливої функції держави – митної. При цьому вона має розумітися як нормативно та інституційно відокремлений напрям діяльності держави, що виражається в створенні й реалізації нормативно-правових засад переміщення товарів через митний кордон та контролю за їх виконанням із метою забезпечення економічних інтересів держави.

Ключові слова: сучасна держава, функції сучасної держави, митна справа, митна функція сучасної держави.

Статтю присвячено виявленню теоретичних основ співвідношення митної справи та митної функції держави як напрямів юридичної діяльності. Доведено, що митна функція держави є формальним інституціоналізованим аспектом митної справи.

Статья посвящена определению теоретических оснований соотношения таможенного дела и таможенной функции государства как направленной юридической деятельности. Доказано, что таможенная функция государства выступает формальным институционализированным аспектом таможенного дела.

The article deals with the discovering of theoretical grounds for the correlation of custom business and custom function of a state as the directions of legal activity. Author proves that custom function of a state is a formal institutional aspect of custom business.

Література

1. Про митну справу в Україні : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 575.
2. Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
3. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI : у редакції від 23 жовтня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.
4. Сандровский К.К. Международное таможенное право : [учебник] / К.К. Сандровский. – К. : Знання, 2000. – 464 с.
5. Сандровский К.К. Таможенное право в Украине: национальное и международное : [учеб. пособие] / К.К. Сандровский. – К. : Вентури, 2000. – 208 с.
6. Рисич Й.Л. До питання про термін «митна політика» / Й.Л. Рисич // Актуальні проблеми підготовки фахівців з митної справи : матер. наук.-метод. конф. – Дніпропетровськ, 2002. – С. 134–136.
7. Ершов А.Д. Основы управления и организации в таможенном деле / А.Д. Ершов. – СПб. : Знание, 1999. – 361 с.
8. Гребельник О.П. Митна справа : [підручник] / О.П. Гребельник. – 3-є вид., перероб. та доп. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.
9. Прусс В.М. Організація митної справи в Україні : [навч. посібник] / В.М. Прусс, В.М. Пітерська. – О. : Фенікс, 2009. – 254 с.
10. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / предс. науч.-ред. совета : В.С. Степин. – М. : Мысль, 2010. – Т. 1 : А–Д. – 2010. – 744 с.
11. Карамбович І.М. Теорія митної справи: вихідні засади аналізу / І.М. Карамбович // Економіка та держава. – 2006. – № 1. – С. 24–27.
12. Краткий таможенный словарь / под общ. ред. Н.М. Блинова. – М. : РИО РТА, 1994. – 156 с.
13. Додін Є.В. Поняття та зміст митної справи / Є.В. Додін // Митна справа. – 2004. – № 4(34). – С. 11–17.
14. Основы митної справи в Україні : [навч. посібник] / за ред. П.В. Пашка. – К. : Знання, 2004. – 732 с.
15. Ківалов С.В. Митна політика України : [підручник] / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. – О. : Юридична література, 2001. – 256 с.
16. Мазур А.В. Означення та законодавче регулювання основного митно-правового поняття: постановка проблеми / А.В. Мазур // Митна справа. – 2008. – № 2(56). – С. 18–20.
17. Мазур А.В. Поняття митної справи: ідея, зміст, законодавче закріплення / А.В. Мазур // Митна справа. – 2008. – № 5(59). – С. 8–12.
18. Гусарев С.Д. Філософсько-правові аспекти дослідження юридичної діяльності / С.Д. Гусарев // Держава і право : зб. наук. праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – Вип. 23. – С. 26–32.
19. Настюк В.Я. Митна справа держави та митне право в сучасний період / В.Я. Настюк // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 50. – С. 110–116.
20. Тихомиров Ю.А. Публичное право : [учебник] / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
21. Пашко П.В. Щодо термінів «митна політика» і «митна справа» / П.В. Пашко // Вісник Академії митної служби України. – 2012. – № 2(7). – С. 7–14.

