

УДК 35.078:351.713

Н.І. Дідик

ПРО ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ГОЛОВНИХ ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Акцентується на низці питань, пов'язаних з адміністративною діяльністю митних органів, висвітлюється суть поняття «адміністративна діяльність митних органів» та характеризуються її головні ознаки.

Ключові слова: адміністративна діяльність, митні органи, публічність, національні інтереси, органи виконавчої влади, організаційна діяльність.

Акцентируется на некоторых вопросах, связанных с административной деятельностью таможенных органов, рассматривается сущность понятия «административная деятельность таможенных органов» та характеризуются её главные значения.

Ключевые слова: административная деятельность, таможенные органы, публичность, национальные интересы, органы исполнительной власти, организационная деятельность.

Some issues concerning the administrative activity of the customs authorities are considered, the essence of the concept of the administrative activity of the customs authorities is clarified and its main features are characterized.

Key words: administrative activity, customs authorities, publicity, national interests, executive authority, organization activity.

Постановка проблеми. Забезпечення належного рівня національної безпеки держави, який відповідав би вимогам сучасності, є однією з найважливіших функцій держави. У реалізації цієї функції беруть участь усі державні органи, посадові особи та громадяни. Важливу роль у забезпеченні національної безпеки відіграють митні органи, завдання та функції яких спрямовані на захист національних інтересів, прав та інтересів громадян і суб'єктів господарювання у сфері митної діяльності.

Під час реалізації своїх завдань та функцій митні органи активно використовують різноманітні за характером формами і методами засоби та способи впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів можемо виокремити, як їх визначають у юридичній літературі, адміністративно-правові засоби. Практична реалізація адміністративно-правових засобів здійснюється у межах діяльності, яка отримала назву адміністративної [1, с. 9].

Безумовно, виконання митними органами своїх функцій

передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад, кримінально-процесуальної чи фінансово-господарської. Проте за обсягом та багатоманітністю здійснюваних завдань адміністративна діяльність посідає одне з найважливіших місць у функціонуванні митних органів. Адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині самої системи митних органів, так і за її межами.

Стан дослідження. Науково-теоретичною базою для дослідження адміністративної діяльності слугували праці таких вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії державного управління, адміністративного права та процесу, як М.Г. Александров, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Б.М. Габричидзе, В.М. Горшенєв, В.М. Карташов, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, О.П. Коренєв, Б.М. Лазарєв, В.І. Олефір, Л.Л. Попов. В.Б. Авер'янова вважає, «що діяльність державних інститутів повинна підпорядковуватись потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної правової держави». Однак, В.В. Лазарєв, А.Є. Луньова, І.Л. Бачило визнають, що предметом регулювання митного права є широке коло суспільних відносин, які регламентуються нормами різних галузей права, таких як адміністративне, фінансове, цивільне, кримінальне, трудове тощо.

Виклад основних положень. Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність митних органів, їх посадових осіб та практику застосування, свідчить, що адміністративною, за своєю сутністю, є діяльність багатьох підрозділів митних органів, яка, зокрема, охоплює забезпечення порядку переміщення через митний кордон товарів, предметів і транспортних засобів, здійснення митного контролю та митного оформлення об'єктів переміщення, контроль за переміщенням через митний кордон товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон, попередження та припинення митних правопорушень тощо. Крім того, адміністративно-правові засоби, використовувані посадовими особами митних органів, широко застосовуються в процесі створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон, здійснення верифікації сертифікатів походження товарів.

Отже, з одного боку, адміністративна діяльність митних органів охоплює правотворчу та індивідуально-розпорядчу діяльність, спрямовану на позитивне регулювання суспільних відносин у митно-правовій сфері відповідно до норм законів та інших нормативних актів. З

іншого боку, адміністративна діяльність митних органів спрямована на запобігання вчиненню порушень митних правил, їх виявлення та припинення, на забезпечення безпеки держави та суспільства. Отже, адміністративна діяльність митних органів у цьому сенсі фактично являє собою один з основних напрямків забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів громадян і суб'єктів господарювання, попередження та припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративних стягнень.

В існуванні цих двох сторін адміністративної діяльності митних органів і полягає двоїстість її природи: здійснюючи управління в митно-правовій сфері, митні органи одночасно, а може, й перш за все, повинні забезпечувати в ній дотримання режиму законності та правопорядку.

Зважаючи на неоднорідність суспільних відносин у сфері митно-правового регулювання, які обумовлені комплексним характером сучасного митного законодавства, слід зазначити, що адміністративна діяльність митних органів регламентується нормами кількох галузей права: митного, фінансового, податкового, проте домінуючими є все ж таки норми адміністративного права (включаючи його процесуальну складову). Чому саме адміністративного, а не митного? По-перше, і донині серед науковців не існує єдиної точки зору щодо галузевої належності митного права. Одні правознавці вважають митне право інститутом адміністративного права [2, с. 13; 3, с. 463], інші визнають його самостійною галуззю права [4, с. 11; 5, с. 11] або ж спеціальною його галуззю [6, с. 5], проте переважна більшість зараховує його до комплексних галузей [7, с. 146; 8, с. 46–47]. Є думка, що мовитися може тільки про митне законодавство, тобто законодавство про митну справу. По-друге, майже однотайно науковці визнають, що предметом регулювання митного права є широке коло суспільних відносин, які регламентуються нормами різних галузей права, таких як адміністративне, фінансове, цивільне, кримінальне, трудове тощо. Утім цей комплекс суспільних відносин хоча і є різномірним, все ж за допомогою такого фактора, як переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, інтегрується у певну специфічну сукупність – митні відносини. По-третє, переважна частина цих суспільних відносин, учасниками яких є митні органи та їх посадові особи, пов'язана з переміщенням товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон, здійсненням митних процедур, встановленням митних режимів, правовим статусом митних органів. Усі ці відносини мають управлінський, організаційний характер і в цілому охоплюються адміністративно-правовим регулюванням, а отже, регулюються нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права.

Таким чином, з урахуванням зазначених ознак адміністративної діяльності та особливостей сфери митно-правового регулювання суспільних відносин можемо сформулювати таке визначення поняття адміністративної діяльності митних органів: адміністративна діяльність митних органів – це урегульована переважно нормами адміністративного права, підзаконна, цілеспрямована, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави, та організацією й функціонуванням системи митних органів.

Формулювання поняття адміністративної діяльності митних органів вимагає з'ясування питання щодо ознак цього специфічного виду діяльності, тобто таких рис, які індивідуалізують цей феномен. Такий підхід також дозволяє охарактеризувати адміністративну діяльність в її масштабності – від підготовки та прийняття правових норм до їх реалізації за допомогою забезпечувальних механізмів.

Адміністративна діяльність, здійснювана митними органами, характеризується такими ознаками. Насамперед це особливий вид діяльності щодо здійснення державної виконавчої влади у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, який відрізняється від діяльності з реалізації законодавчої та судової влади своїм змістом, формою і методами. Саме це і є визначальним для усвідомлення сутності цього виду діяльності та обумовлює існування усіх інших ознак.

Державно-владний характер адміністративної діяльності – це різновид діяльності, що є прерогативою відповідних компетентних органів держави – митних органів. Її здійснення забезпечується сукупністю державних засобів економічного і політичного, соціального й ідеологічного, заохочувального та примусового характеру. Державно-владний момент становить її суттєву властивість, дозволяє виступати дієвим засобом у процесі регулювання суспільних відносин. Митні органи здійснюють свої повноваження в офіційному порядку від імені держави у межах компетенції, чітко визначеної законом. Вони уповноважені здійснювати контроль за дотриманням встановлених правил поведінки у митній сфері, давати юридичну оцінку діям та вчинкам громадян і суб'єктів господарювання, виявляти правопорушення та реагувати на них у встановленому законом порядку, а також давати в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання розпорядження та висувати такі ж обов'язкові для виконання вимоги, застосовувати у передбачених законом випадках та формах заходи примусового характеру.

Публічність адміністративної діяльності полягає в тому, що вона здійснюється не для задоволення приватних, особистих потреб тих, на кого вона покладається, а в інтересах «усіх і кожного». Захищаючи економічні інтереси України, вживаючи заходів щодо

захисту інтересів споживачів товарів, протидіючи митним правопорушенням, митні органи здійснюють адміністративну діяльність в інтересах усіх. Водночас адміністративна діяльність здійснюється і в інтересах кожного.

Адміністративна діяльність митних органів є підзаконною діяльністю. Вона здійснюється на підставі й для виконання законів та інших правових актів у точній відповідності та у межах, визначених законом, з використанням відповідних правових засобів. Підзаконність адміністративної діяльності також має важливе значення, оскільки в процесі цієї діяльності перш за все реалізуються приписи закону. Застосування посадовими особами норм закону обумовлюється розв'язанням конкретних життєвих ситуацій та певними обставинами. Так, посадові особи митних органів можуть давати безпосередні приписи (наприклад, установлення додаткових вимог щодо облаштування складу тимчасового зберігання) або вчиняти дії, зміст яких становить виконання прямих приписів закону (наприклад, перевірка документів та відомостей, необхідних для здійснення митного контролю).

У процесі здійснення адміністративної діяльності уповноважені митні органи розробляють та видають відомчі нормативно-правові акти. Норми, що в них містяться, мають підзаконний характер, оскільки приймаються ці акти для виконання вимог закону, їх конкретизації та деталізації. Досить часто митні органи, реалізуючи свої правотворчі повноваження, не спрощують митні процедури, а, навпаки, безпідставно ускладнюють їх.

Крім того, митні органи уповноважені самостійно здійснювати діяльність, пов'язану з притягненням до адміністративної відповідальності порушників митного законодавства, застосовувати до них заходи примусового характеру. Безперечно, ця діяльність повинна застосовуватись у повній відповідності з вимогами закону. Тому слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова, який вважає, що діяльність державних інститутів повинна підпорядковуватися потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної правової держави [9, с. 25]. З його точки зору, така перебудова діяльності державних органів вимагає заміни домінуючої дотепер ідеології «панування» держави над людиною на протилежну – ідеологію «служіння» держави інтересам людини.

Адміністративна діяльність – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру. Її головною метою є виконання вимог чинного національного законодавства та зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань, що входять у компетенцію митних органів, тобто практичне запровадження в життя законів та інших нормативних актів. Водночас для успішного та ефективного здійснення своїх виконавських функцій вони наділені розпорядчими повнова-

женнями, які передбачають можливість підпорядкування об'єктів управління його суб'єкту. Як наслідок, відносини, що виникають у процесі цієї діяльності, є відносинами субординаційними, владно-організуючими, розпорядчими. Без необхідних розпорядчих повноважень практично неможливо забезпечити досягнення мети: виконання закону та інших нормативних актів, повсякденного керівництва роботою підпорядкованих митних органів, вирішення інших завдань, що стоять перед митною службою. Митні органи видають нормативні акти, що містять нормативні або індивідуальні приписи, застосовують заходи примусового характеру.

Діяльність митних органів – це різновид організаційної діяльності органів виконавчої влади. Організаційна сутність адміністративної діяльності проявляється в тому, що в процесі її здійснення організується, регулюється, координується спільна цілеспрямована діяльність зацікавлених осіб щодо вирішення завдань у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, а саме: вирішуються питання, пов'язані із захистом національних економічних інтересів, упорядковується діяльність суб'єктів зовнішньоекономічних зв'язків, забезпечується реалізація їх права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, підтримується функціонування системи митної служби, здійснюється міжнародне митне співробітництво. На цій підставі створюється загальний стан упорядкованості суб'єктів та об'єктів управління, зв'язків між ними. Характерним є й те, що в процесі цієї діяльності забезпечується досягнення певних завдань у масштабах усього суспільства, а не тільки в межах окремого колективу, окремої спільноти людей. Треба погодитися з думкою І. Сабо, який зазначає, що в цьому контексті таку діяльність держави можна назвати трансформуючою діяльністю: економічні та інші суспільні відносини вона перетворює у загальні правові відносини, які згодом фіксуються в нормах для того, щоб впливати на соціальні відносини, перетворюючи їх у правові [10, с. 74]. При цьому адміністративна діяльність не зводиться лише до беззмістовної форми, яка надає стабільності, міцності, гарантованості соціально-економічному, політичному змісту.

Безперервність, постійність та планованість адміністративної діяльності як ознака ґрунтується на історичному досвіді та об'єктивних закономірностях функціонування системи митних органів, головним призначенням яких є безпосередня реалізація митної політики – складової єдиної загальнодержавної політики. У процесі досліджуваної діяльності вирішуються завдання й реалізуються функції держави, забезпечується захист як інтересів держави, так і конституційних прав та інтересів громадян, а також суб'єктів господарювання.

Процесуалізація адміністративної діяльності, тобто нормативно

регламентована система послідовно здійснюваних митними органами та їх посадовими особами в установлених процесуальними формами дій, операцій. Процесуальна регламентація адміністративної діяльності – найважливіша гарантія забезпечення режиму законності в найширшому значенні цього поняття та ефективний спосіб забезпечення прав і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання. Але не слід забувати, що адміністративна діяльність не має винятково правового характеру, адже складається з правової та неправової (організаційної, фактичної) частин. Іншими словами, не всі дії митних органів тягнуть за собою настання юридично значущих наслідків. І якщо правова частина діяльності митних органів досить детально і чітко регламентована нормами права, то інша її частина підлягає унормуванню лише в загальному вигляді. У рамках загальних норм про права й обов'язки та окремих відправних процедурних норм (наприклад, про терміни) посадова особа митних органів самостійно й творчо обирає шляхи і форми вирішення поставлених завдань.

Адміністративна діяльність митних органів характеризується раціональним поєднанням централізованого керівництва з безпосереднім (оперативним) управлінням. Централізоване керівництво дістає відображення у визначенні пріоритетних напрямків діяльності, встановленні загальних правил, нормативів тощо. Для безпосереднього (оперативного) управління характерно існування прямих зв'язків між вищестоящими митними органами та підпорядкованими їм. І керівництво, і управління здійснюється з використанням вертикальних (субординаційних, ієрархічних) або горизонтальних зв'язків і відносин у системі митної служби.

Підпорядкованість та підконтрольність адміністративної діяльності відповідним державним інституціям. Наявність цієї ознаки підвищує якість та ефективність реалізації митними органами своїх повноважень, посилює їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. З іншого боку, органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати умови для належного функціонування митних органів і сприяти їм у виконанні завдань та функцій.

Адміністративна діяльність митних органів здійснюється за допомогою різноманітних засобів, способів і прийомів – методів діяльності, які знаходять зовнішнє відображення у конкретних діях різноманітного характеру, що здійснюються у межах їх компетенції і викликають певні наслідки – форми діяльності. В адміністративно-правовій літературі ці методи й форми діяльності органів виконавчої влади, а відтак і митних органів, отримали назву адміністративно-правових [11, с. 255], з їх використанням здійснюється вплив на суспільні відносини.

Однією з особливостей адміністративної діяльності митних органів є її профілактична спрямованість, яка забезпечується такою

організацією роботи всіх органів, підрозділів, окремих посадових осіб, сил та засобів, яка б створювала ефективні умови для існування цивілізованих відносин, пов'язаних з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, суворого дотримання вимог митного законодавства та попередження його порушень. Успіх у цій роботі досягається тільки за умови глибокого й усеохоплюючого аналізу власної діяльності на сучасному етапі та визначення її пріоритетів у майбутньому, аналізу чинної нормативної бази і практики її застосування громадянами та суб'єктами господарювання, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню митних правопорушень. Суттєве значення в цьому контексті має забезпечення відкритості та прозорості діяльності митної служби для громадськості. Це може бути реалізовано шляхом доведення інформації про основні результати діяльності митних органів, загальну ситуацію в цій сфері через ЗМІ або під час виступів чи повідомлень керівників митних органів.

Висновок. Розглянуті ознаки адміністративної діяльності митних органів, характеризують не окремі її сторони чи аспекти, а комплексно, як єдине ціле явище, що складається з взаємообумовлених і взаємопов'язаних частин. Різноманітні зв'язки і відносини, що виникають між цими складовими, та породжувані ними властивості, які визначають їх як систему, забезпечують існування відносно самостійних закономірностей розвитку та функціонування адміністративної діяльності.

Аналіз норм митного законодавства та практики його застосування дає підстави стверджувати: в системі органів виконавчої влади митні органи України виступають основним суб'єктом реалізації митної політики держави, що прямо підтверджується нормативним закріпленням такого статусу. Вони є головним системотвірним елементом інституціонального механізму формування та реалізації митної політики держави. Наявність національної системи митної служби є невід'ємною ознакою суверенітету держави, однією з найвагоміших умов її політичної й, насамперед, економічної незалежності, обов'язковим фактором існування цілісного самодостатнього державно-територіального утворення.

1. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.О. Тучак. – Харків, 2002. – 209 с.

2. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 13–21.

3. Бельский К.С. Полицейское право: [лекционный курс]. – М.: ДИС, 2004. – 815 с.

4. Таможенное право: [учебник для вузов] / М.М. Рассолов, Н.Д. Эриашвили, В.Н. Галузо и др.; под ред. М.М. Рассолова, Н.Д. Эриашвили. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 384 с.

5. Чуфаровский Ю.В. Таможенное право: [учеб. пособие] / Ю.В. Чуфаровский. – М.: Эксмо, 2005. – 160 с.

6. Корнева Т. Митне право як самостійна спеціальна галузь права / Т. Корнева // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 9. – С. 3–5.

7. Таможенное право: [учебник для вузов] / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский; под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. – М.: Изд.-торг. корпорация «Дашков и К», 2004. – 821 с.

8. Таможенное право: [учебник] / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Юристъ, 1998. – 576 с.

9. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–30.

10. Сабо И. Основы теории права / И. Сабо. – М.: Юрид. лит., 1974. – 387 с.

11. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1998. – 728 с.