



УДК 342.95

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТАМОЖЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ

Людмила ПАЛИЙ,

аспирант кафедры административного права и процесса
и таможенной безопасности
Университета государственной фискальной службы Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена обоснованию понятия административной деятельности по обеспечению таможенной безопасности. Исследованы научные подходы к определению административной деятельности, выделены черты (признаки) административной деятельности органов доходов и сборов. Доказано, что административная деятельность по обеспечению таможенной безопасности имеет преимущественно правозащитный характер и осуществляется органами государственной исполнительной власти в пределах полномочий, установленных законом. Сформулировано понятие административной деятельности по обеспечению таможенной безопасности.

Ключевые слова: таможенная безопасность, административная деятельность, обеспечение таможенной безопасности.

ADMINISTRATIVE ACTIVITIES FOR ENSURING CUSTOMS SECURITY: ESSENCE, CONTENT

Lyudmila PALIY,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law
and Process and Customs Security
of University of State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the rationale of the concept of administrative activities to ensure customs security. The scientific approaches to the definition of administrative activity are investigated, the features (features) of the administrative activity of the organs of income and fees are highlighted. It is proved that the administrative activities to ensure customs security is primarily human rights in nature and is carried out by state executive authorities within the authority established by law. The concept of administrative activities to ensure customs security is formulated.

Key words: customs security, administrative activities, customs security.

Постановка проблемы. Актуальность исследования вопроса о сущности и содержании административной деятельности субъектов правоприменения в сфере обеспечения таможенной безопасности определена, в первую очередь, стратегией евроинтеграции Украины, которая закреплена Конституцией Украины (абзац пятый преамбулы с изменениями, внесенными согласно Закону Украины от 07.02.2019 г. № 2680-VIII [1]). Стратегические приоритеты системных преобразований определяют новые взгляды на назначение и целенаправленность административной деятельности как, в первую очередь, деятельности обслуживающего характера, императивность которой строго ограничена рамками закона.

Актуальность темы исследования. Обобщение научных работ, посвященных проблемам правового регулирования таможенных правоотношений, позволяет выделить основательные

наработки, в которых формируется модель таможенно-правового регулирования (В. Я. Настюк, Д. В. Примаченко и других), таможенного контроля (Ю. Н. Демин, А. В. Мазур, А. Б. Новиков и другие). Приведенные исследовательские работы представляют, среди прочего, авторский взгляд на сущность и содержание положительной деятельности в таможенной сфере. Среди научных работ, в которых исследуются различные аспекты деятельности в таможенной сфере, ее правового регулирования, структуры таможенных правоотношений, можно выделить те, где формируется подход к раскрытию проблемы ответственности за нарушение таможенного законодательства, организации борьбы с контрабандой (А. Т. Зима, А. В. Дусик, С. В. Кувакин, В. Д. Люблин, А. Павлов, В. Соломенко и другие). Не ставя целью обобщение всех научных работ, посвященных проблемам таможенно-правового регу-

лирования, следует указать, что все исследователи в той или иной степени раскрывают отдельные аспекты административной деятельности в таможенной сфере – положительной или отрицательной, тем самым доказывая ее системный характер.

Целью и задачей статьи является обоснование понятия административной деятельности по обеспечению таможенной безопасности с учетом существующих научных взглядов на сущность административной деятельности таможенных органов и правовых требований действующего законодательства.

Изложение основного материала. Необходимость последовательного решения вопроса определения понятия административной деятельности по обеспечению таможенной безопасности обуславливает последовательный научный анализ существующих работ, посвященных административ-



ной деятельности (как общему понятию), административной деятельности таможенных органов, таможенной безопасности. Такой подход сложно реализовать в рамках одной научной публикации, однако научные подходы неконфликтного характера могут и должны быть проанализированы.

Первым по логике исследовательской разведки возникает вопрос раскрытия содержания административной деятельности.

Ученые, которые анализировали выделенную проблему, подчеркивали ее черты: урегулированность нормами административного права, специфичность, исполнительно-распорядительный характер, подзаконный характер, государственную власть, целеустремленность (И. Голосниченко, А. Н. Бандурка, М. В. Корниенко, А. И. Остапенко и другие). Субъектная составляющая исследуемых названными учеными отношений в сфере административной деятельности представлена органами внутренних дел. В дальнейших научных исследованиях, посвященных проблемам административной деятельности, указанный научный подход выступал в качестве базового (Е. П. Рябченко [2]), а его критический анализ позволил изучать содержание связанных категорий – «контрольно-надзорная деятельность» (П. Синицкий), «контроль деятельности публичной администрации» (С. С. Витвицкий), «административная деятельность по осуществлению надзора» (А. В. Денисова), «административно-надзорная деятельность милиции» (Х. П. Ярмач) и другие.

Обобщение приведенных и других наработок, касающихся сущности административной деятельности, позволяет выделить положение относительно ее черт (признаков), которые можно назвать устоявшимися: подзаконный, государственно-властный характер, урегулированные нормами административного права, являются целенаправленными. По сути, учитывая обоснованные учеными черты (признаки) административной деятельности, можно отметить, что к такой деятельности можно отнести любую правоприменительную деятельность органов государственной власти и других органов, которыми делегированы полномочия исполнительной власти.

В таможенной сфере компетенцией государственно-властного характера наделены органы доходов и сборов. К органам доходов и сборов относятся: а) центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную налоговую и таможенную политику; б) таможни; в) таможенные посты (п. 34-1 ст. 4 Таможенного кодекса Украины [3]). Ст. 544 Таможенного кодекса Украины определено назначение и задачи органов доходов и сборов. Исходя из необходимости поиска научного подхода к обоснованию понятия административной деятельности в таможенной сфере, в первую очередь, должны быть учтены предписания указанной статьи Таможенного кодекса Украины, касающиеся назначения органов доходов и сборов: а) создание благоприятных условий для развития внешнеэкономической деятельности; б) обеспечение безопасности общества, защита таможенных интересов Украины (ч. 1 ст. 544 Таможенного кодекса Украины [3]).

Если опираться на существующий в науке административного права подход к сущности административной деятельности, можно указать, что к такой деятельности органов доходов и сборов относится только та ее часть, которая касается правовой защиты таможенных интересов Украины, обеспечения безопасности общества. Именно такая деятельность является государственно-властной и подлежит урегулированию нормами административного права. Указанный тезис основывается и на понимании сущности государственной власти – признака, производного от признака «властный», содержание которого раскрывается в философской категории «власть»

Власть – 1) способность оказывать решающее влияние, навязывать волю или осуществлять намерение, план, решения; 2) право распоряжаться, приказывать, управлять кем-либо или чем-либо; 3) могущество, господство, сила; 4) политическое господство, право управления государством, права и полномочия государственных органов [4, с. 105].

Учитывая сущность свойства власти как производной от общей категории «власть», такое назначение органов доходов и сборов как создание благо-

приятных условий для развития внешнеэкономической деятельности, предусмотренное ч. 1 ст. 544 Таможенного кодекса Украины [3], сложно в целом охарактеризовать как властное, хотя углубленный анализ составляющих соответствующей деятельности позволит однозначно ответить на вопрос о присущем им указанном свойстве.

Обращение к доктринальным положениям науки административного права позволяет выделить подход академика В. Б. Аверьянова по изменению доминант в доктринальном толковании предмета административного права, где отмечается внедрение идеологии «служение государству» перед человеком. Ученый подчеркивал необходимость радикального изменения доктринальных взглядов на предмет административного права, которое заключается в отходе от господства «управленческой» доминанты в содержании предмета и признании преобладающей публично-сервисной доминанты [5, с. 84–85]. Указанный взгляд по направлению обновления доктринальных положений науки административного права внедрения публично-сервисной концепции в деятельность субъектов публичной администрации получил дальнейшее развитие в работах В. Р. Белой, А. В. Джафаровой, В. П. Петевки, А. И. Федотовой и других.

Признание присущей деятельности субъектов публичной администрации публично-сервисной черты означает, прежде всего, трансформацию определения сущности административной деятельности как таковой, что предполагает не только императивность (государственную власть), но и применение мер и средств, присущих диспозитивному методу регулирования.

Так, по мнению Е. П. Рябченко, в экономической сфере должны быть развитыми средства и меры, присущие диспозитивному методу публично-правового регулирования отношений, что означает установление правовой возможности альтернативного выбора участниками этих отношений вариантов поведения в рамках закона. Такая правовая возможность реализуется, в частности, в разрешениях, административных договорах, административных услугах, которые обеспечивают социальную свободу и активность человека, реализацию принципа «разрешено то, что не запрещено законом» [6, с. 3].



Обращение к научным положениям, представленным Е. П. Рябченко, основывается на признании экономико-правового характера деятельности в сфере государственного таможенного дела. Согласно ч. 1 ст. 7 Таможенного кодекса Украины, к государственному таможенному делу относятся установленные процедуры перемещения товаров через таможенную границу Украины и связанные с ними процедуры таможенного контроля и оформления, принятия мер, связанных с тарифным и нетарифным регулированием, взиманием таможенных платежей, ведением таможенной статистики, информационной деятельности, охраны и защиты таможенных интересов государства, организации деятельности уполномоченных субъектов [3]. Поэтому, исходя из предписаний Таможенного кодекса Украины, к государственному таможенному делу относятся следующие виды деятельности:

- процедурные (по перемещению через таможенную границу и осуществлению таможенного контроля);
- правоустанавливающие (относительно осуществления таможенного оформления);
- финансовые (по взиманию таможенных платежей);
- экономические (относительно установления таможенной стоимости, применения мер регулирования);
- организационные (относительно деятельности органов доходов и сборов как уполномоченных субъектов в таможенной сфере)
- правоохранительные и правозащитные (по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил).

Таможенным кодексом Украины не предусмотрен исключительный перечень тех видов деятельности, которые отнесены к государственному таможенному делу, зато назван единственный критерий принадлежности определенной деятельности к такой, которая связана с государственным таможенным делом, – направленность на реализацию государственной политики в указанной сфере.

Анализируя вопросы сущности административной деятельности по обеспечению таможенной безопасности, следует обратиться к работам Д. В. Приймаченко, посвященным исследованию сущности

административной деятельности таможенных органов по реализации таможенной политики [7]. Ученый обосновал авторскую концепцию определения сущности такой деятельности, содержание которой шире, чем деятельность по обеспечению таможенной безопасности. Вместе с тем наработки ученого, безусловно, могут и должны быть проанализированы и положены в основу дальнейшего изучения исследуемой проблемы.

Д. В. Приймаченко, опираясь на существующие подходы, обоснованные учеными по чертам (признакам) административной деятельности, и учитывая предметную направленность и предписания действующего законодательства, определяет административную деятельность таможенных органов по реализации таможенной политики как такую, урегулирование которой осуществляется преимущественно нормами административного права и которая является подзаконной, целенаправленной, государственно-властной, исполнительно-распорядительной, касается практического осуществления мероприятий по реализации таможенной политики и организации и функционирования таможенных органов [7, с. 32]. Ученый выделяет следующие составляющие административной деятельности таможенных органов: нормотворческое (которое названо подзаконным нормативным регулированием и отражает компетенцию по разработке и принятию подзаконных нормативных актов) и индивидуальное регулирование (отражает компетенцию, которая касается разработки и принятия индивидуальных актов, совершения юридически значимых действий в отношении определенных субъектов). Д. В. Приймаченко подчеркивает существование двух сторон административной деятельности таможенных органов, в чем проявляется ее двойственная природа – управленческая и одновременно такая, которая направлена на обеспечение соблюдения режима законности и правопорядка [7, с. 19–20].

Не отрицая принципиально такого подхода к двойной правовой природе административной деятельности таможенных органов, можно говорить о двух видах административной их деятельности – управленческой и правоо-

беспечительной. Следует также учесть формирование авторской концепции Д. В. Приймаченко в 2007 году, что обусловливает целесообразность дальнейшего развития с учетом доктринальных новелл и новаций действующего законодательства.

Обобщая вышеизложенное, можно выделить следующие черты (признаки) административной деятельности органов доходов и сборов в таможенной сфере: подзаконный характер; сочетание императивного и диспозитивного методов правового воздействия; осуществление субъектами, назначения и задачи которых установлены Таможенным кодексом Украины; деятельность указанных субъектов в таможенной сфере урегулирована нормами административного и таможенного права. Такая деятельность осуществляется в двух направлениях – положительном (регулятивном) и отрицательном (связана с применением мер реагирования на нарушения таможенных правил).

Обоснование понятия административной деятельности по обеспечению таможенной безопасности должно осуществляться с учетом следующего: а) нормативного закрепления термина «таможенная безопасность»; б) субъектной составляющей отношений по обеспечению таможенной безопасности.

Согласно ч. 2 ст. 6 Таможенного кодекса Украины, таможенная безопасность – это состояние защищенности таможенных интересов Украины. Исходя из содержания указанного срока, таможенную безопасность следует указывать только в контексте правозащитной деятельности определенных субъектов [3]. Такими субъектами должны выступать только те, компетенция которых по осуществлению правозащитной деятельности в таможенной сфере предусмотрена законом, что прямо следует из ст. 6 Конституции Украины [8], где установлен конституционный долг органов государственной власти соблюдать требования закона: органы доходов и сборов; Служба безопасности Украины (согласно п. 13 ст. 24, п. 5 ч. 2 ст. 25 Закона Украины «О Службе безопасности Украины» [9]); органы Государственной пограничной службы Украины (в соответствии с Законом Украины «О государственной границе Украины») [10].



Исходя из определения таможенной безопасности в действующем законодательстве, где ключевой категорией выступает категория защищенности интересов в таможенной сфере, можно заметить, что административную деятельность по обеспечению таможенной безопасности следует определять как часть административной деятельности уполномоченных субъектов в указанной сфере, которая имеет сугубо государственно-властный характер и связана с применением мер и средств императивного воздействия.

Выводы. Следовательно, административную деятельность по обеспечению таможенной безопасности можно определить как подзаконную, целенаправленную, государственно-властную деятельность уполномоченных на обеспечение таможенной безопасности субъектов – органов государственной исполнительной власти, которая осуществляется с целью защиты таможенных интересов государства и урегулирована нормами административного и таможенного права.

Список использованной литературы:

1. О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно стратегического курса государства на приобретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора) : Закон Украины от 07.02.2019 г. № 2680-VIII. *Голос Украины*. 2019. № 34.

2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О. П. Рябченко. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.

3. Таможенный кодекс Украины от 13.03.2012 г. № 4495-VI. *Сведения Верховной Рады Украины*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.

4. Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 2: Філософія права / редкол. С. І. Максимов (голова) та ін. 2017. 1128 с.

5. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / Упорядники Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В.; За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко.

Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

6. Рябченко О. П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь. Київ : Логос, 2013. 40с.

7. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. ... д.ю.н. 12.00.07 ; Національна академія ДПС України. Ірпінь. 2007. 41 с.

8. Конституция Украины от 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Сведения Верховной Рады Украины*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. О Службе безопасности Украины: Закон Украины от 25.03.1992 г. № 2229-XII. *Сведения Верховной Рады Украины*. 1992. № 27. Ст. 382.

10. О государственной границе Украины : Закон Украины от 04.11.1991 г. № 1777-XII. *Сведения Верховной Рады Украины*. 1992. № 2. Ст. 5.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Палий Людмила Леонидовна – аспирант кафедры административного права и процесса и таможенной безопасности Университета государственной фискальной службы Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Paliy Lyudmila Leonidovna – Post-graduate Student at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security of University of State Fiscal Service of Ukraine

0971713748@ukr.net