

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

ЯКОВЛЄВ ІВАН ПЕТРОВИЧ

УДК 351.713 (477)

**ФОРМИ І МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник
доктор юридичних наук, професор
КОРМИЧ БОРИС АНАТОЛІЙОВИЧ

Одеса – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПІЗНАННЯ ФОРМ І МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ	13
1.1. Стан наукового дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі.....	13
1.2. Публічне адміністрування у державній митній справі: змістовно-термінологічний пошук.....	22
1.3. Суб'єкти публічного адміністрування у державній митній справі.....	51
Висновки до розділу 1.....	73
 РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ	79
2.1. Форми публічного адміністрування у державній митній справі: поняття, класифікація та динаміка.....	79
2.2. Адміністративний акт як основна правова форма публічного адміністрування у державній митній справі.....	104
2.3. Адміністративний договір – визначальна форма кооперативного публічного адміністрування у державній митній справі.....	135
Висновки до розділу 2.....	151
 РОЗДІЛ 3. ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ	157
3.1. Традиційні методи публічного адміністрування у державній митній справі.....	157
3.2. Лібералізація методів публічного адміністрування у державній митній справі.....	172

Висновки до розділу 3.....	181
ВИСНОВКИ.....	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	191

ВСТУП

Актуальність теми. Доктринальне розроблення проблематики публічного адміністрування у державній митній справі є новим та неосвоєним напрямком митно-правової науки. Відповідний стан першочергово обумовлений динамікою змісту категорії «адміністрування» у публічних галузях юриспруденції та набуттям нею відносно стабільних якісних властивостей у контексті демократизації виконавчо-розпорядчої активності владних структур, що забезпечило охоплення поняттям більшості позитивних показників відкритого урядування, досягнень у розбудові «сервісної держави» тощо. Проте, комплексне пізнання змісту та галузевої специфіки публічного адміністрування залишається на порядку денному, значною мірою корелюючись із досягненнями вітчизняної адміністративістики, що паралельно знаходять прикладне втілення, а часто і прогресивний розвиток, у сфері державної митної справи.

Освоєння форм та методів публічного адміністрування у цій сфері пов'язано із широким діапазоном теоретичних та праксеологічних митно-правових питань, що отримали імпульс із прийняттям Митного кодексу України 2012 р. і продовжують жваво дискутуватися і нині: від змісту базових галузевих категорій («державна митна політика», «державна митна справа», «сфера державної митної справи») – до порядку застосування окремих організаційних, заохочувальних чи юрисдикційних приписів. Вирішення більшості із них потребує цілісного сприйняття особливостей владно-впорядковуючого впливу на відповідну сферу, його позитивних якісних змін, що чи не найкраще мають вираження в динаміці форм і методів публічного адміністрування, їх перереформатованому співвідношенні, значному взаємопроникненні та новаційних варіантах правозастосовного втілення. Адже утвердження багатьох нових або оновлених митно-правових механізмів та інститутів (уповноважений економічний оператор, митні консультації, попередні рішення, компроміс у справі про ПМП, звільнення від

відповідальності за ПМП тощо) стало результатом сутнісної трансформації урядування, ілюструючи еволюцію способів і засобів його вираження.

Таким чином, актуальність обраного напрямку наукового пошуку обумовлюється як загальною теоретико-адміністративною необхідністю (низька розробленість категорії «публічне адміністрування»; відсутність чітких критеріїв її відмежування від попередника – державного управління; невизначеність стосовно суб'єктів, форм та методів публічного адміністрування), так і специфічними особливостями державної митної справи, форми та методи адміністрування якою відображають чимало демократичних досягнень, здобутих шляхом відмови від безумовного розпорядництва, а окремі механізми залишаються поки що неповторними серед спеціального адміністративного права (у перспективі можуть бути навіть еталонними). У відповідному контексті потребують оцінки нові способи взаємодії з громадськістю, врегулювання юрисдикційних ситуацій, винесення адміністративних актів (із часткою попереднього або наступного консенсусу) тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Морське, митне та інформаційне право: сучасний вимір та тенденції розвитку», який є складовою частиною плану науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» на 2011–2015 роки (державний реєстраційний номер 0110Ш00671).

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає у наданні теоретико-правової характеристики форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, визначенні поняття, видів та співвідношення відповідних категорій та елементів дійсності, виявлення колізій та прогалин у їх нормативному забезпеченні, розробленні пропозиції щодо їх усунення.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

визначити стан наукового дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі;

з'ясувати основні властивості публічного адміністрування, його кількісні та якісні відмінності від ретроспективного попередника (державного управління), предметно-кількісні характеристики у проекції на сферу державної митної справи (виходячи із співвідношення «державної митної справи» як адміністрування та її «сфери» як об'єкту адміністрування);

охарактеризувати коло суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, зокрема засади та динаміку їх основної складової – системи митних органів, оптимальне загально-описове найменування даних одиниць державного апарату в актах вищої юридичної сили;

розкрити поняття форм публічного адміністрування у державній митній справі, виявити та охарактеризувати галузеві еквіваленти понять «форма організації», «форма функціонування», «форма розвитку»;

з'ясувати підстави виокремлення правових форм публічного адміністрування у державній митній справі, встановити чіткі операціональні (неабсолютні) критерії їх відмежування від неправових;

розкрити сутність, види та особливості галузевої реалізації адміністративних актів, риси консультацій та попередніх рішень із питань державної митної справи, що дозволяють зарахувати їх до групи адміністративних актів;

охарактеризувати роль, ознаки та види адміністративних договорів; умови та порядок укладення такого виду, як мирові угоди у справах про ПМП; встановити інші випадки узгоджувального (недоговірної) та сприяючого адміністрування;

розкрити зміст методів публічного адміністрування у державній митній справі, співвідношення їх традиційних видів;

встановити вектор динаміки методів галузевого адміністрування, обсяги застосування заохочення і сутнісне навантаження примусу у контексті лібералізації владно-впорядковуючого впливу.

Об'єктом дослідження є публічне адміністрування у державній митній справі.

Предметом дослідження є форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У процесі дослідження проблем розуміння публічного адміністрування, процесу його становлення, системи суб'єктів, форм та методів здійснення, співвідношення форм і методів, співвідношення різних їх видів, визначення основних напрямів удосконалення нормативної фіксації галузевого адміністрування використано діалектичний підхід. Вивчення особливостей компромісу у справах про ПМП, випадків відкликання попередніх рішень, меж оскарження консультацій та обсягу застосування Закону України «Про звернення громадян» у сфері державної митної справи здійснено на основі герменевтичного підходу. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання, як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя тощо. Використано загальнонаукові методи: структурний, функціональний, системний аналіз. Формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) широко застосовано при опрацюванні доктринальних досягнень з відповідної тематики (п. 1.1), визначенні системи суб'єктів галузевого адміністрування (п. 1.3), класифікації його форм і методів (п. 2.1, п. 3.1), групуванні адміністративних актів та адміністративних договорів (п. 2.2, п. 2.3). Значну кількість теоретичних проблем вирішено за допомогою єдності історичного та логічного методів [становлення публічного адміністрування на основі державно управління (п. 1.2), перехід консультацій із неправових у правові форми (п. 2.2)] та методу сходження від абстрактного до конкретного [при визначенні висхідних форм адміністрування – організації, функціонування, розвитку (п. 2.1), підстав виокремлено правових форм (п. 2.2), пізнанні загальних методів адміністрування (п. 3.1), змісту окремих форм владно-організуючого впливу, зокрема – щодо адміністративних договорів (п.

2.3)». Застосовано спеціальні методи, властиві юридичній науці – формально-догматичний (юридіко-технічний), порівняльно-правовий. Формально-догматичний метод дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, що закріплюють окремі засоби адміністрування (п.п. 1.2, 3.2), з'ясувати неактуальність використовуваного Митним кодексом України позначення ЦОВВ (п. 3.2), межі розсуду при визначенні змісту мирової угоди (п. 2.3). За допомогою порівняльно-правового методу здійснено внутрішнє (на мікрорівні) синхронне зіставлення норм, якими закріплюються наслідки заохочувального припинення провадження у справі про ПМП (п. 3.2) та діахронне – щодо відмінностей у значенні консультацій за МК України 2002 р. та 2012 р. (п. 2.1).

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять праці таких провідних фахівців у галузі митного права, як: О.В. Абакуменко, Г.В. Галочка, Є.В. Додін, І.С. Капуш, В.В. Качан, С.В. Ківалов, А.М. Козирін, В.Т. Комзюк, Б.А. Кормич, Ю.Д. Кунєв, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, В.В. Романенко, О.П. Федотов, В.В. Філатов, І.С. Шулатова, М.Г. Шульга та ін. Важливою доктринальною основою стали також роботи науковців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції, науки державного управління: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, О.А. Банчука, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.О. Демиденко, І.Г. Ігнатченко, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпакова, Т.В. Кондратюка, Б.М. Лазарева, В.Я. Малиновського, Р.С. Мельника, О.Ф. Скакун, І.Т. Тарасова, В.П. Тимошука, О.І. Харитонові, Е. Шмідт-Ассманна та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, міжнародні договори, Митний кодекс України, інші закони України, постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регламентують публічне адміністрування у державній митній справі.

Емпіричну основу дослідження становлять судові рішення: Конституційного Суду України, Верховного Суду України, окружних

адміністративних судів.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших монографічних досліджень форм і методів владно-впорядковуючого впливу у державній митній справі та першим, що присвячено характеристиці форм і методів публічного адміністрування у цій сфері. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

запропоновано систематизацію суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, яка включає: державні органи; муніципальні органи; міжнародні міжурядові організації та суб'єкти владних повноважень інших держав; суб'єкти що реалізують делеговані повноваження;

встановлено подвійну природу зазначеного у МК України поняття «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику», у статусі якого фактично поєднується сфера компетенції Державної фіскальної служби та Міністерства фінансів України та вказано на необхідність розмежування його статусу між двома різними суб'єктами владних повноважень;

визначено та охарактеризовано функції міжнародних міжурядових організацій та суб'єктів владних повноважень інших держав щодо узгодження порядку публічного адміністрування державної митної справи України, які містять у собі обов'язкові для врахування заходи, що реалізуються на митній території України після вітчизняної легалізації;

запропоновано типологію та надано характеристику правових форм публічного адміністрування у державній митній справі, яка містить у собі: а) адміністративні акти; б) адміністративні договори; в) автоматичні правові механізми;

визначено правову природу консультацій із питань практичного застосування окремих норм законодавства України щодо державної митної справи як особливого виду адміністративних актів управління, що видаються

ДФС;

визначено та охарактеризовано роль і напрями впливу міжнародно-правових стандартів у лібералізації методів адміністрування державної митної справи, обґрунтовано, що така пов'язаність міжнародними зобов'язаннями є одним із критеріїв, що обумовлюють відмежування адміністрування державної митної справи від публічного адміністрування в інших сферах державної діяльності;

обґрунтовано відмінності між адміністративним договором у сфері державної митної справи та адміністративним актом «за згодою», запропоновано виокремити нову правову форму галузевого адміністрування, що втілюється на основі принципу мовчазної згоди – автоматичні правові механізми;

удосконалено:

розмежування змісту публічного адміністрування та державного управління, характеристику потрійної природи форми публічного адміністрування у державній митній справі: процедурної форми організації, зовнішньої форми функціонування та правової форми розвитку;

розуміння специфіки таких адміністративних актів у державній митній справі, як попередні рішення;

положення щодо меж законодавчого регулювання змісту мирової угоди у справах про ПМП: визначено співвідношення, спільні та відмінні риси юридичних фактів визнання особи «такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності» та «звільнення від адміністративної відповідальності».

розуміння заохочення як методу публічного адміністрування у сфері державної митної справи, що поширюється не лише на внутрішньо-організаційну, але й на зовнішню сферу владного впливу, визначення специфічних форм реалізації цього методу у сфері державної митної справи;

набули подальшого розвитку:

обґрунтування щодо відновлення у галузевому законодавстві

найменування «митні органи» для позначення сукупності владних суб'єктів, на які покладено виключні повноваження щодо реалізації державної митної справи;

погляди на розширення у нормах МК України кола суб'єктів права на звернення, порівняно з нормами Закону України «Про звернення громадян», положення якого у сфері державної митної справи застосовуються і щодо звернень юридичних осіб, хоча первинно для них не розраховані;

запропоновано зміни до Митного кодексу України, яких спрямовано на: уточнення визначення та правового статусу суб'єктів владних повноважень, на яких покладено безпосередню реалізацію державної митної справи; упорядкування прийняття та дії консультацій з питань застосування законодавства у сфері державної митної справи; порядку застосування заходів адміністративного припинення та суб'єктного складу притягнення до адміністративної відповідальності у сфері державної митної справи.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки проблем компромісу у справах про ПМП, митних консультацій, попередніх рішень, статусу уповноваженого економічного оператора, реформування системи митних органів та інституційних засад їх юрисдикційної діяльності, а також для вирішення загально адміністративних проблем – змісту публічного адміністрування, його форм, методів (першочергово примусу);

правотворчій діяльності – для внесення змін та доповнень до Митного кодексу України, планування та оновлення підзаконного регулювання сфери державної митної справи;

навчальному процесі – для підготовки підручників та посібників «Митне право», «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право України» (в частині оскарження узагальнених консультацій);

правозастосовній діяльності – для удосконалення організації та

ефективності сервісної і юрисдикційної діяльності митних органів.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу Національного університету «Одеська юридична академія» «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку» (м. Одеса, 15–16 травня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 18 грудня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 18–19 грудня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 22–23 квітня 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті» (м. Запоріжжя, 29–30 квітня 2016 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 11 публікаціях, у т.ч. 5 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному виданні, 5 тезах доповідей на конференціях.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінки, із них основного тексту 190 сторінок, список використаних джерел містить 300 найменувань і розміщений на 34 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПІЗНАННЯ ФОРМ І МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ

1.1. Стан наукового дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі

Реформування інституційних, процедурних та організаційних засад державного управління, яке відбувається в Україні і яке протягом останніх п'яти років перетворилося на постійно відновлюваний циклічний процес (що не завжди має конструктивний ефект), природно супроводжується оновленням теоретичних поглядів щодо форм і методів владно-впорядковуючого впливу на суспільство, кола компетентних суб'єктів, покликаних його втілювати. Все це знайшло відображення та узагальнення у конструюванні поняття «публічне адміністрування», яке набуло широкого застосування серед науковців, стаючи своєрідною квінтесенцією демократичних досягнень у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої функції державних органів і органів місцевого самоврядування. Разом із тим, слід звернути увагу на відсутність єдності бачень змісту поняття «публічне адміністрування». З огляду на темпоральну відмінність у формуванні дефініцій, традиційність їх застосування під час характеристики окремих видів правової діяльності, має місце значна диференційованість розуміння публічного адміністрування як на загальнотеоретичному рівні, так і на рівні окремих галузей юриспруденції. У митному праві України відповідна проблематика ще не ставала предметом пізнавального пошуку, однак звернення до неї може сприяти творчому перенесенню у галузь досягнень вітчизняної адміністративістики (як фундаментальної для публічного права) та оновленню категоріального апарату, що характеризується детальним розробленням лише питань «адміністрування» митних платежів.

Дослідженням змісту публічного адміністрування займалися такі відомі фахівці у галузі адміністративного права та науки державного управління, як: В.Б. Авер'янов [1, с. 6–9], В.М. Бевзенко і Р.С. Мельник [2], В.О. Колесникова [3], В.К. Колпаков [4], Т.В. Кондратюк [5], О.В. Кузьменко [6], О.Ю. Оржель [7] та ін. Організаційно-правовому забезпеченню публічного адміністрування в окремих сферах суспільного життя присвячені роботи: С.В. Сівкова (соціальна сфера) [8], Є.Є. Чернецького (заохочення) [9], М.М. Чинчина (податкове адміністрування) [10], Ю.В. Якимець (сфера культури) [11] та ін. Незважаючи на те, що в працях із митного права публічне адміністрування не знайшло предметного висвітлення, основоположну наукову базу його розкриття розроблено: Д.Л. Вовком, Є.В. Додіним, О.Ф. Запорожець, С.В. Ківаловим, Б.А. Кормичем, С.Г. Левченко, П.В. Пашком, Д.В. Приймаченком та ін.

Що ж стосується форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, то цей сегмент теоретичного знання ще не ставав безпосереднім предметом наукового розроблення ні на монографічному рівні, ні на рівні окремих фахових статей. Проте, слід надати декілька застережень. По-перше, відповідний стан значною мірою обумовлений низьким опрацюванням проблематики форм і методів публічного адміністрування загалом, яке лише зароджується у межах доктрини адміністративного права. По-друге, подібний висновок скоріше детермінується контекстом базової пізнавальної позиції, ніж обсягом інформаційного наповнення або змістом окремих складових. Адже, термінологічним та сутнісним попередником «публічного адміністрування» є категорія державного управління, форми і методи здійснення якого (у т.ч. у галузевому зрізі) висвітлено досить детально, навіть досягнуто відомого рівня узгодженості підходів. Таким чином, якщо на теперішній час розвиток теорії публічного права змушує стверджувати, що окремі способи зовнішнього вираження (наприклад, адміністративний договір) або прийоми (наприклад, примус у вигляді притягнення до відповідальності за порушення митних правил) владно-упорядковуючого впливу у державній митній справі не є власне державним управлінням, то це жодним чином не нівелює пізнавальних

досягнень, здійснених у процесі їх вивчення як форм і методів управління. Більше того, не виключено, що саме результати останнього дозволили з'ясувати неуправлінську природу погоджувальних, рекомендаційних, партнерських та ін. заходів, обумовивши виникнення концепції публічного адміністрування. Отже, існує значне і базове для цієї роботи наукове надбання, присвячене формам і методам державного управління у сфері митної справи¹.

Уперше детальну митно-правову спеціалізацію форм і методів державного управління було здійснено у монографічних працях Б.А. Кормича «Державно-правовий механізм митної політики України» (2000 р.) та Б.А. Кормича і С.В. Ківалова «Митна політика України» (2001 р.). Саме у цих роботах, у процесі висвітлення теоретичних та практичних форм існування митної політики, було виокремлено форми державної діяльності у митній сфері: правові (правовстановлююча, правозастосовча, правоохоронна, договірна) та неправові (організаційні дії та матеріально-технічні операції). Уже тоді науковцями було зроблено новаційний і значною мірою провісницький висновок не лише у галузевому, але й у загальнопублічному значенні: на теперішній час важливого значення в державному управлінні набуває така нова форма діяльності органів виконавчої влади як адміністративний договір [12, с. 69]. У процесі вивчення методів державного впливу, як основного змісту управлінської діяльності, було розкрито традиційні в адміністративно-правовій теорії методи переконання, заохочення і примусу. Особливо значимим для розвитку вітчизняної науки видається зроблений акцент на методі заохочення, що в той період не мав достатнього опрацювання в теорії державного управління та правових дисциплінах. Подальшими галузевими розробками заходи позитивного стимулювання часто і безпідставно ігнорувалися, що свідчить про основоположність саме зазначених праць,

¹ Термін «митна справа» застосовується переважно без приставки «державна» у контексті попереднього митного законодавства (до прийняття Митного кодексу України від 13 березня 2012 року). Разом з тим, він видається придатним і для опису митних правовідносин сучасного періоду, оскільки посилання на «державний» характер принципово не змінює сутності поняття. Останнє підтверджується, зокрема, збереженням усталеного позначення в численних законодавчих актах (наприклад, п. 1.2 ст. 1 Податкового кодексу України), його традиційним використанням у міжнародних джерелах митного права [пострадянського регіону] (наприклад, преамбула та ст. 8 Угоди про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах від 15 квітня 1994 року [300]) і, що головне, посиланням на «митну справу» в Конституції України (п. 9 ст. 92, п. 8 ст. 116).

актуальність звернення до їх змісту. Останнє, водночас, не виключає можливості перегляду та уточнення окремих суджень, безумовно справедливих у період висловлення. Наприклад, змінена митно-правова реальність дозволяє відійти від трактування заохочення як допоміжного методу лише внутрішньоапаратного спрямування [13, с. 63], оскільки містить окремі приклади і зовнішньо спрямованого заохочення. Слід зазначити також, що дослідники не просто перенесли досягнення адміністративістики, а провели так би мовити їх акультурацію, узгодивши із теорією митного права. Зокрема, відмічається, що у механізмі проведення митної політики адміністративні та економічні методи управління трансформувалися в тарифні та нетарифні інструменти регулювання зовнішньоекономічних відносин [12, с. 81]. Подібний підхід забезпечує міжгалузеву гармонійність та наступність у вітчизняній юриспруденції.

У дисертації В.Т. Комзюка «Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи» (2003 р.) розглянуто, зокрема, методи відповідної управлінської діяльності. Так, вчений визначає адміністративно-правові засоби здійснення митної справи як сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини в зазначеній сфері з метою забезпечення дотримання порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митного регулювання, процедур митного контролю ... [14, с. 8]. Водночас, дефінієнс відповідає розумінню методів державного управління у сфері митної справи, оскільки саме вони є прийомами і способами, за допомогою яких держава впливає на певний сегмент суспільних відносин. Виникає невизначеність стосовно співвідношення «адміністративно-правових засобів здійснення» та «методів державного управління у сфері» митної справи. Зазначений стан посилюється вказівкою на те, що в регулюванні митної справи важливу роль відіграють норми адміністративного права або, іншими словами, адміністративно-правові засоби її здійснення [14, с. 3]. Зарахування до змісту засобів ще й правових норм, а також розкриття у межах теми організаційних

засад управління, дозволяє зробити висновок щодо їх більшого змістовного наповнення, порівняно з «методами», вбачаючи причину незрозумілості у чіткості визначення та враховуючи складність категорії «адміністративно-правові засоби здійснення митної справи», яка розглядалася В.Т. Комзюком одним із перших. Методи управлінської діяльності митних органів науковець відніс до другого блоку адміністративно-правових засобів здійснення митної справи (поряд із першим – інституційним), спрямувавши пізнання на особливості окремих видів примусу. Застосований при цьому розподіл примусу на заходи запобігання, припинення та відповідальності, базований на досягненнях адміністративістики, у подальшому утвердився та залишається пануючим для теорії митного права.

Внесок у пізнання форм і методів державного управління у сфері митної справи здійснив В.Я. Настюк. У межах дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні» (2005 р.) науковцем проаналізовано форми і методи здійснення митної справи. Серед перших (які пропонується називати «формами митної діяльності») виокремлено: а) видання нормативних митних актів; б) видання індивідуальних (ненормативних) актів щодо вирішення окремих митних справ; в) проведення організаційних заходів оперативно-службового характеру; г) здійснення матеріально-технічних операцій. Водночас, виокремлено також організаційно-регулятивну та процесуальну форми діяльності митних органів [15, с. 10–11]. З огляду на дотичність зазначених питань до основної тематики роботи, можна виявити неповний перелік правових форм управління, відсутність чіткого розмежування форм митної діяльності та вказаних форм діяльності митних органів, що знайшло вирішення у подальших, більше спрямованих на даний предмет, розробках фахівців. Разом із тим, слід констатувати значимість виокремлення процесуального способу впорядкування змісту владно-розпорядчої активності митних органів, постійно зростаюча роль якого обумовлює його трактування уже не як протилежності організаційно-регулятивних заходів, а як переважну

форму їх здійснення. В.Я. Настюк слушно наголошує на комплексності митно-процесуальної сторони предмета регулювання, що охоплює усі форми роботи апарату державної митної служби і відбивається в зовнішньому і внутрішньому процесах здійснення митної справи, у контрольній, фіскальній і юрисдикційній діяльності [15, с. 12]. Науковець розглядає також і методи впливу на поведінку учасників митних правовідносин, серед яких провідну роль визнає за адміністративними заходами (у змісті трьох видів: попередження, припинення, відповідальність). Як видається, є можливим деяке уточнення термінології: по-перше, адміністративні заходи управління не обмежуються лише примусом; по-друге, враховуючи становлення концепції публічного адміністрування, усі методи владного впливу (і так звані приватноправові) необхідно вважати «адміністративними заходами».

Ключовими для узагальнення попередніх теоретичних досягнень та подальшого освоєння розглядуваної управлінської проблематики стали напрацювання Д.В. Приймаченка, здійснені в дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави» (2007 р.), розділ 4 якої присвячений формам і методам адміністративної діяльності митних органів України. При цьому галузеве пізнання здійснювалося на основі широкої загальнотеоретичної, навіть філософсько-правової, бази, що дозволило зробити ряд ґрунтовних і новачійних висновків. Методи досліджувалися у нерозривному зв'язку з формами, а останні – у єдності внутрішньої (процесуальної) та зовнішніх форм. Розкриваючи важливість процесуального забезпечення реалізації матеріальних правових норм, вчений наголошує на актуальності відповідного засобу юридичного впорядкування не лише юрисдикційної, але й позитивної управлінської діяльності, відмічаючи також взаємозв'язок змісту та форми його вираження: як сутність матеріальних приписів обумовлює процедуру, так і остання впливає на реальність втілення перших (можливість їх реалізації, правомірність та стабільність управлінського результату тощо). Серед зовнішніх форм адміністративної діяльності митних

органів належної уваги приділено адміністративним договорам, які, з огляду на їх ефективність при забезпеченні належного рівня узгодженості функціонування автономних систем, визнані самодостатніми засобами організації управління [16, с. 319]; охарактеризовано окремі види відповідних договорів: функціонально-управлінські, про співпрацю із консультативно-дорадчими органами, з міжнародними організаціями, про надання послуг. Виокремлено та розкрито вчинення юридично значимих дій (реєстрація, ліцензування¹, перевірка, видання офіційних документів тощо) як правову форму владної практики митних органів, що раніше переважно оминалася увагою; детально висвітлено зміст організаційних заходів та матеріально-технічних операцій як неправових форм. Водночас, теоретична кваліфікація та конкретне наповнення юридично значимих дій потребує подальшого вивчення, що підтверджується, зокрема, зарахуванням до їх переліку ліцензування окремих видів господарської діяльності та неоднозначністю «видання офіційних документів» [16, с. 330], кожен з яких може розглядатися і в якості видання актів управління. Д.В. Приймаченком досліджено способи/прийоми адміністративної діяльності митних органів, які розподілено на загальні та спеціальні. Серед перших проаналізовано методи прямого (адміністративні) та непрямого (економічні) впливу, а також методи переконання та примусу. Акцентовано увагу на значенні переконання як первинного методу адміністративної діяльності, що включає до свого змісту і заохочення, виокремлення якого визнано недоцільним з огляду на аналогічний характер впливу на волю та свідомість особи. [16, с. 557] Підтримуючи позицію фахівця стосовно переконання, відмітимо наявність підстав для перегляду місця та ролі заохочення.

Окремі розробки частково, що обумовлено більш вузьким предметом пізнання, торкаються питання форм і методів державного управління у сфері митної справи (переважно, у контексті управлінської діяльності митних

¹ Оновлене законодавство (зміни до МК України від 02 березня 2015 р.) не передбачає повноважень митних органів стосовно ліцензування господарської діяльності.

органів). Вивчення примусу, переважно із його традиційним поділом на запобігання, припинення та відповідальність, здійснено в межах дисертацій поданих на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: А.Б. Калютою «Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України» (2007 р.); О.В. Константою «Адміністративно-правові заходи боротьби з порушеннями митних правил» (2008 р.); В.І. Данелюком «Адміністративно-правові засади контролю за посередницькою діяльністю в галузі митної справи» (2011 р.); А.А. Мудровим «Адміністративно-примусові повноваження митних органів та порядок їх реалізації» (2013 р.) тощо. Останнім дослідником було виявлено перехідний характер деяких примусових заходів: окремі форми митного контролю (огляд та переогляд ручної поклажі і багажу, огляд та переогляд товарів ...) застосовуються митними органами насамперед як захід адміністративного попередження, а в разі виявлення порушення митних правил – як захід адміністративного припинення [17, с. 165]. А.А. Мудровим висвітлено також ряд недоліків у змісті нового МК України, найбільш значимим з яких видається виявлена невідповідність ч. 4 ст. 507 кодексу Основному Закону в частині початку відліку затримання з моменту доставлення або витвердження сп'янілої особи¹, що суперечить позиції Конституційного Суду України, вираженій у Рішенні № 10-рп/2011 від 11 жовтня 2011 р. Адміністративні та економічні методи управління знайшли детальне опрацювання у дисертаційних роботах: О.Г. Міхеєвої «Роль міжнародного права у здійсненні митно-тарифного регулювання зовнішньоторговельної діяльності України» (2003 р.); І.С. Капуша «Організаційно-правові основи застосування антидемпінгових мит в Україні» (2007 р.); О.В. Прядко «Митні пільги і тарифні преференції» (2008 р.); Т.Д. Мармилової «Підстави та порядок встановлення та реалізації митних пільг та преференцій в Україні» (2010 р.); В.В. Романенко «Нетарифне регулювання переміщення товарів через митний кордон України: адміністративно-правові

¹ Недолік частково усунутий змінами, внесеними до ч. 4 ст. 507 МК України 16 травня 2013 р. На даний час строк адміністративного затримання починає обчислюватися з моменту доставлення особи, що теж не відповідає Рішенню КСУ № 10-рп/2011 від 11 жовтня 2011 р.

засади» (2012 р.); О.С. Крущук «Правове регулювання переміщення продуктів харчування через митний кордон України» (2012 р.) [п.р. 2.3.]; В.В. Качана «Митне регулювання прикордонної торгівлі» (2013 р.) [п.р. 2.2.]; С.Г. Войтова «Трансформація митно-тарифного регулювання України в умовах інтернаціоналізації національної економіки» (2014 р.) та ін.

Варто констатувати, що, незважаючи на чимале доктринальне підґрунтя, в сучасних наукових доробках зустрічаються непоодинокі випадки відступу від базових теоретичних засад розуміння форм і методів державного управління у сфері. Так, у підрозділі 3.1. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.В. Філатова «Імплементация міжнародних норм до митного законодавства України» (2012 р.) розглядаються правові форми міжнародної митної співпраці, до яких віднесено обмін інформацією, створення єдиного інформаційно-аналітичного центру з питань митної справи тощо. [18, с. 130–134]. При цьому під міжнародною митною співпрацею дослідник розуміє окремий вид діяльності органів державної влади, головною метою якого є удосконалення національної митної справи відповідно до світових стандартів [19, с. 29], що фактично є сегментом державного управління. Таким чином, створення інформаційно-аналітичного центру та обмін інформацією зараховано до правових формам владно-розпорядчого впливу у сфері митної справи, хоча насправді вони володіють ознаками неправових форм: передбачені на законодавчому рівні (ст. 565 МК України), але не створюють безпосередніх правових наслідків. Т.І. Білоус-Осінь, аналізуючи відносини, які складаються між уповноваженим економічним оператором та органом доходів і зборів, приходить до висновку, що це вертикальні адміністративно-правові відносини, яким притаманні реординаційні зв'язки [20, с. 7 і 15]. Таким чаном, не визнається наявності частини горизонтальних (координаційних) відносин, які, як уявляється, є присутніми у розглядуваній сфері. Зокрема, ч. 5 ст. 12 МК України передбачає, що взаємовідносини уповноваженого економічного оператора з органом доходів і зборів «визначаються погодженою керівником органу доходів і зборів та уповноваженим економічним оператором

процедурою...» [21]. Отже, між суб'єктами дозволяється погодження варіантів (порядку) поведінки, що властиво не для вертикальних (субординаційних, реординаційних), а саме для горизонтальних (координаційних) відносин, втілюючись посередністю адміністративного договору. Наведені неточності пов'язані з проблематикою форм і методів адміністративного впливу у сфері митної справи, яка лише частково є дотичною до предмета зазначених робіт і тому не знижує їх загальної цінності. Разом із тим, стає ілюстративною недостатність та нагальність комплексних теоретичних розробок у дотичному секторі знань.

Здійснений аналіз стану наукових досліджень свідчить про актуальність монографічного опрацювання форм і методів публічного адміністрування у сфері митної справи. Незважаючи на те, що відповідні питання входили до предмета не однієї наукової праці, присвяченої галузевому державному управлінню, пошуки у цьому напрямку не можна вважати вичерпаними. По-перше, переважна більшість напрацювань стосується форм і методів управлінської (адміністративної) діяльності митних органів, а не управління у сфері, що за суб'єктним складом є значно ширшим. По-друге, деякі сегменти обраної тематики залишилися практично поза увагою науковців (заохочення, ознаки та окремі види адміністративних договорів, транснаціональна складова традиційних форм тощо). По-третє, прийняття МК України 2012 р. призвело до зміни співвідношення серед методів та форм владного впливу, виникнення абсолютно нових прикладних ситуацій, що потребує переосмислення багатьох усталених поглядів на основі аналізу сучасного законодавства. По-четверте, розвиток публічно-правової доктрини обумовив зміну висхідного феномену, форми та методи втілення якого підлягатимуть вивченню, оскільки перехід від «державного управління» до «публічного адміністрування» є першочергово не номінальним, а змістовним.

1.2. Публічне адміністрування у державній митній справі: змістовно-термінологічний пошук

Подальше освоєння обраного предмета дослідження вимагає визначення змісту та особливостей публічного адміністрування, специфіки їхнього прояву у державній митній справі для виявлення адекватного даній сфері та узгодженого з її категоріальним апаратом галузевого розуміння публічного адміністрування.

Вирішення указанного завдання слід розпочати з розкриття загальнотеоретичного змісту категорії «публічне адміністрування», що вимагає встановлення сутнісного навантаження термінів «публічне» та «адміністрування», їх місця у понятійному апараті юриспруденції, зокрема – співвідношення із більш широко вживаним поняттям «державне управління».

Різниця між «публічним» та «державним» міститься як у кількісній площині, так і в якісній. Перша значною мірою є очевидною для публічно-правової науки, виявляється уже на рівні етимологічних порівнянь та полягає у традиційному судженні про відносно більший обсяг публічного. Суб'єктами публічної владної діяльності є органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, організації, наділені делегованими повноваженнями, і не виключено, що й інші носії публічної влади. Так, у вітчизняній адміністративістиці набула широкого застосування категорія «публічна служба». Її первинне запровадження обумовлено необхідністю комплексного вивчення державної та муніципальної служби, що мають спільну соціальну природу, мету, ідентичні організаційно-процедурні механізми і навіть тривалий час існували на єдиній законодавчій основі – Закон України (далі – Закон) «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [22] залишався правовою базою муніципальної служби до прийняття Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 липня 2001 р. [23], який значною мірою відтворив положення першого. Об'ємне превалювання «публічної служби» підтверджено та деталізовано в офіційній дефініції Кодексу адміністративного судочинства України, п. 15 ч. 1 ст. 3 якого встановлює: публічна служба – діяльність на державних політичних посадах,

професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [24]. Наведене однозначно свідчить про те, що «державне» є однією із складових «публічного». Слід зазначити, що наведене підтверджує більший обсяг другого терміна, базуючи судження на вітчизняній правовій системі. Водночас, якщо вийти за межі останньої, то можна відкрити ще одну змістовну складову «публічного», яке здатне характеризувати не тільки внутрішньодержавний апарат організації суспільства, але й позначати управлінські впливи публічної влади наддержавного та міжнародного рівнів. Цей аспект видається особливо важливим у контексті активних геополітичних пошуків України та світових глобалізаційних процесів, зокрема вимагаючи пізнання ролі наддержавних структур у формуванні митної політики та здійсненні митної справи. Адже, митна справа в державі потребує як регулювання з боку національного митного законодавства, так і регламентації міжнародно-правового характеру, а можливість проведення спільного митного контролю (п. 1 ч. 1 ст. 565 МК України; п. h ч. 2 ст. 80 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [25]) змушує констатувати існування/перспективу випадків визнання юридичної сили дій закордонних суб'єктів розпорядчих повноважень. У такому разі, вести мову про «публічне» (враховуючи його поширення і на позадержавну сферу) упорядкування відносин у державній митній справі буде більш доречним, ніж про «державне».

Якісна відмінність публічного управління/адміністрування від державного полягає у кількох аспектах. По-перше, воно містить вказівку на основну ціннісно-цільову складову розпорядчих заходів: публічний інтерес. Проголошення Конституцією України людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3) [26], поступовий відступ від державоцентристської моделі у відносинах між

державою та громадянином, становлення людиноцентристського типу владно-суспільної взаємодії та концепції «сервісної» держави дозволяє стверджувати, що основною метою правозастосовчої діяльності є досягнення верховенства права, а управлінського впливу – гарантування загального блага громадянського суспільства, його стабільного розвитку, поєднаного із забезпеченням і підтриманням ефективних інститутів саморегулювання. Як справедливо наголошують В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, що, відповідно, не дозволяє ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним із елементів інтересу публічного [2, с. 38]. Належне урядування базується на обслуговуючій ролі держави, роблячи основними цінності та потреби обслуговуваного, а не обслуговуючого. Указані фахівці звертаються до напрацювань відомого адміністративіста А.І. Єлістратова, який зазначав: що саме визначатимуть правителі як суспільний інтерес залежить від рівня культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами знаної частини населення. У розумінні групою правителів суспільного інтересу часто виявляється класова точка зору [27, с. 7]. Отже, державний інтерес, з одного боку може бути лише частиною публічного інтересу (законодавством передбачаються ще: «інтереси територіальної громади», «інтереси місцевого самоврядування», «охоронювані законом інтереси осіб», «наукові інтереси України», «економічні інтереси України», «інтереси споживачів»¹ тощо), а з іншого – суперечити йому, підміняти і спотворювати його. Еквівалентом публічного інтересу у сфері державної митної справи можна вважати широко застосовувану категорію «митні інтереси», що являє собою галузеву частину національних інтересів. Останні визначаються Законом «Про основи національної безпеки України» як життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби

¹ Чотири останні поняття використовуються, зокрема, і в митному законодавстві: ст.ст. 8, 44, 275, 361 МК України.

суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток (ч. 1 ст. 1) [28]. Включення до змісту дефініції цінностей народу та потреб суспільства дозволяє стверджувати, що «митні інтереси» адекватно відображають «публічну» орієнтованість державної митної справи, яка не може ототожнюватися лише із забезпеченням потреб держави.

По-друге, у довідниковій літературі «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний [29, с. 474], тобто цей термін додатково констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що стало однією із якісних ознак адміністрування. При цьому оперативне поширення достовірних даних про цілі та методи управлінського впливу, права громадян і порядок їх втілення має відбуватися не лише за ініціативи громадськості, як відповідь на запити її окремих представників чи організацій (вимушене інформування), але й за ініціативи владних інституцій (добровільне інформування). У главі 3 МК України передбачено здійснення як першого виду, так і другого. Зокрема, вимушеним слід вважати: інформування заінтересованих осіб про митні правила (ч. 1 ст. 19); інформування щодо законодавства України з питань державної митної справи (ч. 2 ст. 20), яке здійснюється на запит заінтересованої особи; консультування з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи (ст. 21).

Слід зазначити, що згідно з ч. 4 ст. 21 МК України уповноважений центральний орган виконавчої влади (Державна фіскальна служба): «проводить узагальнення консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи, які стосуються значної кількості осіб або значних сум митних платежів, та затверджує своїми наказами узагальнені консультації, які підлягають оприлюдненню». Як видно, узагальнені консультації є можливими з питань, які стосуються «значної кількості осіб» або «значних сум митних платежів». Здійснено акцент на кількість суб'єктів звернення та розмір суми, що надійде до державного бюджету. Видається, таке предметне обмеження потребує перегляду, адже,

приміром, наявність розрізнених (неузгоджених) індивідуальних консультації з питань, що стосуються незначної кількості осіб та незначних сум, не може стати підставою для видання центральним органом виконавчої влади узагальнених консультацій. З точки зору верховенства права (такої його складової, як рівність), недопустимим є утримання від організаційно-правового забезпечення суб'єктивних прав з мотивів їх незначної поширеності і, тим більше, керуючись критерієм їхнього вартісного виміру. Крім того, «значні суми» в суб'єктивному баченні кожної приватної особи різняться, а отже інформаційне забезпечення відповідних прав не може ставитися в залежність від розуміння цього оціночного поняття державою. Таким чином, необхідним є доповнення ч. 4 ст. 21 МК України ще однією підставою для затвердження узагальнених консультацій («наявність суперечностей у консультаціях з питань практичного застосування однієї і тієї ж норми законодавства України з питань державної митної справи») або закріплення правила про узагальнення усіх індивідуальних консультацій (незалежно від питань, яких вони стосуються).

Узагальнені консультації належать до виду добровільного інформування. До цієї групи включається також: інформування щодо законодавства України з питань державної митної справи та інше оприлюднення публічної інформації; розміщення для загального ознайомлення у місцях розташування митних органів стислих довідок щодо основних положень законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі щодо пільг (ч. 1 і 3 ст. 21 МК України). Слід наголосити, що мова йде про добровільність інформування у контексті соціального ініціатора: суб'єкт владних повноважень, а не приватна особа. Водночас, здійснення відповідних дій включено до компетенції першого, тому за наявності законних підстав є необхідною мірою поведінки і не може розглядатися як сфера його розсуду. Чітке правове фіксування питань забезпечення гласності серед повноважень відповідних органів слід вважати позитивною тенденцією, оскільки пануючі в українській державі лінійні механізми управління часто залишають невітленими те, що знаходиться поза межами обов'язкового (зокрема, й реалізацію організаційних форм

адміністрування).

Перенесення правил гласності до сфери позитивного права не лише забезпечує їх належну реалізацію, але й обумовлює реальний вплив на суспільні відносини, набуваючи значення юридичного факту. У розглядуваній сфері це відобразилося у закріпленні права особи на оскарження консультацій у галузі державної митної справи до органу вищого рівня або до суду (ч. 6 ст. 21 МК України), передбаченні відповідальності посадових осіб за надання недостовірної інформації, неправомірну відмову у наданні інформації, несвоєчасне надання інформації (ст. 22). Проте, найбільш важливе значення має припис ч. 5 ст. 21 МК України про неможливість притягнення до відповідальності особи, яка діяла відповідно до консультацій (індивідуальних або узагальнених). Заслуговує на увагу той факт, що виключається відповідальність лише стосовно дії, вчиненої згідно із змістом консультацій, а не на підставі будь-якої іншої інформації, поширеної у межах вимог гласності; тобто, якщо особа вчинить правопорушення, приміром, через недостовірність (помилковість, застарілий зміст) стислих довідок, що відповідно до ч. 3 ст. 20 розміщуються для загального ознайомлення у місцях розташування органу, її може бути притягнуто до відповідальності. Подібний обмежувальний підхід законодавець викликає заперечення як із точки зору загальнотеоретичної юриспруденції, так і з точки зору теорії управління. Конституція України у ст. 57 гарантує кожному право знати свої права й обов'язки та закріплює (ч. 2): «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом».

Нездійснення цього обумовлює нечинність зазначених актів. Цитована норма зазвичай трактується дослідниками у взаємозв'язку із ст. 94 Основного Закону (яка регламентує процедуру набрання чинності законами і вимагає їх офіційного оприлюднення), чим обумовлюється висновок про те, що доведення до відома акта слід розуміти як його офіційне оприлюднення [30, с. 426]. З огляду на відсутність офіційного тлумачення припису Конституційним Судом

України, можливим видається зробити альтернативне від пануючого в науці припущення та здійснити трактування у контексті розглядуваної прикладної проблеми. По-перше, хоча конституційне положення прямо і не наголошує, що нормативно-правові акти мають бути доведеними до відома населення саме у достовірному змісті, можна однозначно стверджувати про наявність відповідної вимоги, оскільки у протилежному разі припис Основного Закону втрачатиме прикладну цінність і зовсім не забезпечуватиме право кожного «знати свої права і обов'язки». По-друге, ст. 57 закріплює все-таки не офіційне оприлюднення (у значенні підстави набрання чинності), а «доведення до відома населення у порядку, встановленому законом». МК України закріплює доведення до відома основних положень законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі щодо пільг, зокрема, й у формі стислих довідок. Отже, недостовірність таких довідок може розглядатися як недотримання одного з передбачених законом порядків доведення до відома, що стає порушенням права знати свої права й обов'язки. Виходячи із цього, притягнення до відповідальності за правопорушення, яке сталося через використання правової інформації із розглядуваних довідок, слід вважати відступом від цінностей «the rule of law». Із точки зору організації адміністрування, наділення більшою юридичною значимістю інформації, наданої саме у формі консультацій, знижує категоричність вимог щодо якості інших форм забезпечення гласності. У цілому, проблема кваліфікації діянь, вчинених на основі недостовірних правових даних, які поширені суб'єктом владних повноважень на підставі приписів і МК України і Закону «Про доступ до публічної інформації» не набула достатнього висвітлення у вітчизняній доктрині, тому потребує подальшого дослідження та аргументування позицій.

Термін «адміністрування» часто вживається як синонімічний до змістовно близьких термінів «управління» і «регулювання». Водночас, необхідним є встановлення його сутнісних особливостей, адже розширення понятійно-категоріального апарату науки зазвичай обумовлене потребою відображення у пізнавальній діяльності нового аспекту об'єктивної дійсності.

Заради справедливості слід сказати, що становлення понятійно-категоріального апарату є все-таки суб'єктивно-об'єктивним процесом. В умовах наукового плюралізму він значною мірою детермінується індивідуальними позиціями авторитетних фахівців або навіть деструктивним прагненням до новизни чи запозичення закордонної термінології. Разом із тим, широке застосування поняття «адміністрування», яке використовується на теперішній час для характеристики: управління та його механізму [6, с. 20–24; 5]; реформування виконавчо-розпорядчої діяльності держави [7]; підгалузі та порівняльного методологічного підходу науки державного управління [31]; організації сплати загальнообов'язкових платежів [32]; організаційно-правової діяльності окремих органів [33]; виконання адміністративних повноважень у судовій гілці влади [34] тощо, має об'єктивне підґрунтя та обумовлено необхідністю позначити якісно новий аспект владно-суспільної взаємодії. Для виявлення цього аспекту слід розкрити причини оновлення термінології вітчизняної публічно-правової науки у ретроспективі: управління – регулювання – адміністрування.

Поняття «державне управління» було поширеним у доктрині ще з радянських часів та визначалося виходячи із широкого або вузького трактування. Перше розуміння державного управління зводить його до сукупності усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому [35, с. 76]. Вузьке трактування виходить із розуміння управління як підзаконної, виконавчо-розпорядчої діяльності влади щодо практичного виконання завдань і функцій держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя, а також внутрішньоорганізаційного управління в апараті всіх державних органів. Це бачення фактично включає до змісту поняття всю діяльність держави, що не є законотворчістю та правосуддям, тому саме воно відповідає положенням ст. 6 Конституції України щодо поділу влади [36, с. 59; 35, с. 76–78].

Державно-управлінський вплив за радянського періоду вітчизняної історії здійснювався на основі методу адміністративних приписів, прямого

розпорядництва у більшості сфер суспільних відносин, у т.ч. забезпечував планову економіку держави. Проголошення незалежності України супроводжувалося визначенням нових векторів розвитку країни, зокрема і спрямованістю на становлення ринкових відносин та лібералізацію соціально-культурних галузей, упорядковуючий вплив публічних інституцій в яких уже не міг надалі характеризуватися у контексті радянської моделі державного управління. Це призвело до доктринального обґрунтування та поширеного використання терміна «державне регулювання». Останній покликаний відобразити організуючий характер підзаконної владної діяльності, метою якої стало врегулювання загальних засад існування тієї чи іншої сфери, діяльності в ній, забезпечення її стабільності, безпечності та конкурентності, залишаючи інші аспекти на розсуд приватних суб'єктів. Імперативність в урядуванні була значно зменшеною, натомість поширилося застосування непрямих методів управління, що забезпечували досягнення бажаних результатів через вплив на інтереси, а не поведінку. Як зазначають З. Павлович та В. Стретович, державне регулювання надає можливість суб'єктам вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, спрямованого передусім на об'єднання та координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій різних форм власності з метою вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного і соціального характеру [37, 316].

Утвердження вищезгаданої «людиноцентристської» моделі обумовило сприйняття того, що держава має забезпечувати, обслуговувати суспільство і значно менше ним «управляти», ніж це вважалося раніше, а паралельний розвиток адміністративно-правової теорії призвів до якісного перегляду предмета і метода галузі і, як наслідок – поступового відступу від її управлінського розуміння. В.Б. Авер'янов у 2003 р. зазначав, що подібне трактування адміністративного права є помилковим, адже більшість предмета галузі не управлінська: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо

приватних осіб [1, с. 8–9]. Саме у цьому контексті набув поширення термін «публічне адміністрування», який покликаний позначати весь комплекс суспільних відносин, регульованих відповідною галуззю права. Так, В. Колпаков і Т. Мацелик визначили дві інтегральні категорії її предмета: публічна адміністрація та владні відносини, спрямованні на реалізацію призначення публічної адміністрації [4, с. 113–114].

Узагальнюючи викладене, слід сказати, що «публічне адміністрування» відображає якісні зміни в характері виконавчо-розпорядчої, організуючої діяльності держави. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність публічної адміністрації з реалізації покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів [9, с. 12–13], то має сприйматися у контексті теорії «сервісної держави», хоча емпірична частина цієї та багатьох інших дефініцій є подібною до тлумачень державного управління.

Наведені судження є значною мірою ідеалізованими, орієнтуються на пошук передумов доктринального становлення понять, будучи більш логічними, ніж історичними. Насправді ж термін «адміністрування» використовувався для позначення різноманітних сторін правової реальності і до набуття ним відміченої якісної специфіки, у т.ч. і в період панування управлінського підходу, що призводить на теперішній час до існування розрізнених поглядів на його зміст, часто пов'язаних із традиційністю застосування в окремих сферах.

У навчальному посібнику «Публічне адміністрування в Україні» указано, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції [38, с. 184]. Подібне механічне розуміння поняття «адміністрування» обумовлює звуження його змісту лише до організаційно-процедурного забезпечення реалізації управлінських рішень. Так, на думку К.О. Колесникової, адміністрування є складовою управління і є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління [3, с. 3]. При цьому,

вироблення таких рішень залишається поза межами адміністрування, а останнє має переважно інструментальне значення. Водночас, набуло поширення і більш широке трактування.

С.В. Сівков визначає публічне адміністрування як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства [8, с. 130]. Дефінієнс придатний і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення деякими дослідниками. При такому підході, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Варто відрізнити поняття «вироблення управлінських рішень» від поняття «вироблення державної політики». Лише перше охоплюється змістом адміністрування, друге ж потребує чіткого і послідовного відокремлення від нього. Адміністрування – організаційна, виконавчо-розпорядча діяльність компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, які займають політичні посади і несуть політичну відповідальність. Про необхідність чіткого інституційного розмежування відповідних державних функцій неодноразово наголошували вітчизняні правники, що знайшло часткове втілення у приписах Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [39], зокрема у переважному закріпленні функцій забезпечення формування політики за міністерствами (ст. 6) та введенні посади заступника міністра-керівника апарату (ст. 10). Слід зазначити, що у державній митній справі вищеописана функціональна диференціація організаційних структур доволі якісно втілилася у розподілі напрямків діяльності між Державною фіскальною службою України та Міністерством фінансів України. Якщо Міністерство доходів і зборів мало

своїм завданням реалізацію державної митної політики і водночас забезпечення формування цієї політики у частині адміністрування митних платежів, то на теперішній час Мінфін забезпечує формування державної митної політики, а фіскальна служба – її реалізацію, тобто здійснення державної митної справи, що є найбільш об'ємною складовою публічного адміністрування у галузі.

На думку В.А. Ребкала і В.В. Тертички, державна політика необхідна не тільки, як форма публічного адміністрування, але як його найбільш міцний організаційний потенціал. І навпаки, публічне адміністрування виступає і як своєрідна форма державної політики, і як засіб її практичного проведення в життя [40, с. 30]. Якщо характеристика адміністрування як форми і засобу втілення політики є зрозумілою, то перша теза викликає запитання: яким чином державна політика може бути формою публічного адміністрування? Можливо, мається на увазі те, що результати адміністрування знаходять втілення у вироблені державної політики. Так, Державна фіскальна служба вносить на розгляд Міністра фінансів пропозиції стосовно забезпечення формування політики у сфері державної митної справи, адже незважаючи на відокремлення політики від адміністрування, набутий досвід залишається цінним інформаційним джерелом для визначення та коригування основних напрямків державного розвитку у відповідній сфері.

Ілюстративним є той факт, що англійський термін «public administration» зазвичай перекладався дослідниками закордонних напрацювань як «державне управління», і тільки відносно нещодавно став поширеним переклад за допомогою калькування: «публічне адміністрування». Подібна зміна свідчить про розвиток вітчизняної наукової правосвідомості, адже для зарубіжної теорії поняття завжди залишалося самим собою, але його попередній переклад уже не задовольняє фахівців, оскільки не відображає усвідомлених і прийнятих ними якісних характеристик англomовного аналогу. Такі характеристики першочергово мають прояв в оновленні форм і методів адміністрування: поширенні диспозитивних основ в організаційній взаємодії з громадськістю; становленні адміністративного договору як дієвої форми адміністрування;

утвердженні гласності; децентралізації та деконцентрації влади тощо. Висвітлений емпіричний аспект ще раз підтверджує доцільність розуміння адміністрування як управління, оновленого на началах «сервісної держави», відкритості, співпраці з громадськістю.

Мають місце ще декілька підходів до пізнання адміністрування, які значною мірою розширюють його зміст за межі управління. Перший обумовлений відступом від панування концепції управлінського владарювання, визнанням того, що власне «управління» здійснюється лише в окремій частині суспільних відносин, регульованих нормами адміністративного права, та розширенням змісту «адміністрування» до всього предмета цієї галузі (у т.ч. і на такі, як зазначав В.Б. Авер'янов, неуправлінські сфери: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб). Ще один підхід подібний до широкого трактування державного управління та зараховує до публічного адміністрування усі три сфери влади: законодавчу, виконавчу, судову та їх взаємовідносини [41, с. 21]. Він не може вважатися актуальним для вітчизняної правової системи, де утверджено конституційний принцип поділу влади, кожна із складових якої втілюється у властивій їй формі (публічне адміністрування є переважно формою виконавчої гілки).

Як уявляється, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі усіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер (першочергово, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, його слід доповнити позитивними властивостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності, професійності та право реалізаційної спрямованості, на яких наголошується в інструментальних

трактуваннях адміністрування.

Переходячи до розкриття особливостей застосування терміна «адміністрування» у галузі державної митної справи слід наголосити, що найбільшу поширеність він отримав як засіб характеристики справляння митних платежів, будучи гармонізованим з особливостями понятійно-категоріального апарату податкового права. В останньому використовується поняття «податкове адміністрування», що тривалий час тяжіло до інструментального підходу та було спрямованим лише на характеристики процедур із сплати податків та зборів. Разом із тим, на теперішній час можна констатувати зміну бачень у напрямку широкого підходу. Так, у пп. 14.1.1¹ п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України надається така дефініція: адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску... – це сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом [42]. Отже, адміністрування митних платежів не обмежується лише контрольною та примусовою діяльністю. У такому контексті слід розцінювати як відступ від об'єктивної правової дійсності випадки збереження інструментального підходу та визначення митно-податкового адміністрування, як сукупності норм (правил), методів, прийомів і засобів, за допомогою яких митні органи здійснюють управлінську діяльність у митній сфері, направлену на контроль за дотриманням митно-податкових норм, за правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю сплати мита та інших податків, а також інших платежів, стягнення яких передбачено у разі переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України [43, с. 73].

«Податкове адміністрування» та «адміністрування податків і зборів» зазвичай ототожнюються [10, с. 36–37], водночас є підстави для їх розрізненого

тлумачення. Видається, М.Є. Верстова цілком слушно включає до змісту першого поняття всю систему управління державою податковими відносинами, до якої, окрім елементів адміністрування податків і зборів, також належить надання інформаційних послуг платникам податків, притягнення до відповідальності за податкові правопорушення винних осіб, розгляд скарг на акти податкових органів, дії (бездіяльність) їх посадових осіб та безпосереднє управління системою податкових органів [44, с. 50]. Якщо адміністрування сприймається, як певна впорядковуюча діяльність, то обсяг останньої має змінюватися залежно від того, чи йде мова про всю сферу «податкового», чи лише про справляння загальнообов'язкових платежів. Цей висновок є цілком прийнятним і для досліджуваної сфери.

Аналіз різних нормативних актів, що регламентують здійснення державної митної справи, дозволив виявити послуговування поняттям «адміністрування» для розкриття багатьох аспектів: програмного супроводження «Автоматизованої системи митного оформлення»; найменування структурних одиниць владного апарату (Департамент адміністрування митних платежів та митно-тарифного регулювання Державної фіскальної служби); управління процесами підготовки, прийняття, доведення рішень та контролю за їх виконанням (другий етап реалізації Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця»); організаційного та змістовного забезпечення міжнародних договорів (ст. 45 Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин, глава 3 Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур); забезпечення сплати митних платежів. У більшості прикладів (окрім хіба-що першого) мова йде про адміністрування у його широкому (загальноуправлінському – за традиційною термінологією) трактуванні, відрізняючись лише за безпосереднім предметом опису. Водночас, встановлено випадки ототожнення «митного адміністрування» та «адміністрування митних платежів» у деяких доктринальних напрацюваннях [32, с. 110; 43]. При цьому, вважати ідентичними сфери «митного» та «митних платежів» буде

помилковим, тому слід віддати перевагу трактуванням, які наділяють митне адміністрування відносно більшим обсягом. Зазвичай до його змісту зараховуються питання організації адміністративної діяльності митних органів та процедурне забезпечення такої [45, с. 165–168], суть: адміністрування, здійснюване митними органами. І.І. Світлак це прямо відображає у дефініції: митне адміністрування – це державна управлінська діяльність, яка являє собою сукупність організаційно-правових заходів та дій, що здійснюються митними органами України у межах своїх повноважень у забезпеченні митної справи [46, с. 114–115]. Важливо, що до змісту поняття зараховуються заходи впорядкування і зовнішньої, і внутрішньої спрямованості. Так, Д.В. Приймаченко серед напрямків удосконалення митного адміністрування називає, зокрема: підготовку загальної концепції розвитку та модернізації митної служби; запровадження нових інформаційно-технічних засобів забезпечення діяльності митних органів; нормативну регламентацію контрольних повноважень останніх; удосконалення системи підготовки та перепідготовки посадових осіб тощо [16, с. 410]. Це дозволяє стверджувати про неприйнятність для досліджуваної сфери обстоюваного деякими фахівцями [2, с. 41; 47, с. 97] підходу до розуміння публічного адміністрування (раніше – управління) виключно, як зовнішньоспрямованої діяльності. Видається, що й на загальнонауковому рівні елементи організаційно-впорядковуючої активності суб'єктів владних повноважень, маючи єдине змістовне наповнення, не можуть протиставлятися один одному виходячи із векторного критерію.

Публічне адміністрування у державній митній справі є найбільш загальним терміном, який позначає діяльність митних органів та інших владних суб'єктів щодо реалізації своїх повноважень у сфері державної митної справи для забезпечення публічних інтересів.

Узагальнюючи здійснений термінологічний пошук, слід зазначити, що використання терміна «публічне адміністрування», порівняно з поняттям «державне управління» для характеристики реалізації державної митної справи наділяє додатковими кількісними та якісними властивостями відповідну

впорядковуючу соціальну активність, дозволяє констатувати її спрямованість на досягнення публічного інтересу в процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством, забезпечуючи комплексне пізнання безпосередньо розпорядчих та сервісних, юрисдикційних, інформаційно-консультативних, внутрішньоорганізаційних заходів, здійснюваних владними органами у межах своїх повноважень. Початкове теоретичне з'ясування змісту публічного адміністрування, його проекція на сферу державної митної справи уже дозволяє виявити певні неоднозначності у діючому митному законодавстві (ст.ст. 20, 21 МК України), оновити погляди на усталену термінологію, з'ясувати змістовний зв'язок «публічних» та «митних» (як елементу національних) інтересів та задатися рядом нових питань щодо: а) юридичних наслідків недостовірного інформування приватних осіб митними органами; б) прийнятності для сфери державної митної справи загальної тенденції децентралізації та деконцентрації публічного адміністрування; в) можливості розгляду серед органів адміністрування у державній митній справі таких публічних суб'єктів як муніципальні та наддержавні носії владних повноважень тощо. Водночас, оволодіння змістом публічного адміністрування у державній митній справі вимагає не лише з'ясування особливостей адміністрування, але й врахування ідейно-об'ємних характеристик предмета відповідної діяльності – сфери державної митної справи, що стає наступним кроком наукового пошуку.

Пізнання сфери державної митної справи як сектору суспільних відносин, який зазнає владного впливу, потребує попереднього означення змісту державної митної справи, що є основною етимологічною (а можливо і змістовною та кількісною) монадою відповідного сектору. Виходячи з положень ч. 1 ст. 7 МК України, державна митна справа являє собою сукупність заходів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Показово, що в кодексі першочергово закріплені конкретні складові державної митної справи: 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. При цьому перелік є відкритим, оскільки завершується посиланням на «інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері», що нібито дозволяє зробити первинний висновок про включення до змісту державної митної справи всіх заходів втілення відповідної політики. Незважаючи на очевидність даного судження, його базування на законодавчо закріпленій дефініції, слід відмітити невідповідність подібної тези багатьом доктринальним напрацюванням. Так, Д.В. Приймаченко наголошує, що митна справа являється лише одним з багатьох засобів (інструментів) реалізації митної політики [16, с. 27 і 32–33]. Відповідну позицію можна було би пояснити іншим нормативним підґрунтям, адже цитоване судження висловлено у 2007 р., тобто у період дії МК України від 11 липня 2002 р. Останній визначав вичерпний зміст митної справи: «порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України» (ст. 2) [48]. Вказане дозволяло припускати, що інші заходи, покликані втілювати відповідну політику, не охоплюються змістом митної справи, яка, у свою чергу, не є вичерпним засобом реалізації системи принципів та напрямів державної активності у сфері захисту своїх митних інтересів та забезпечення митної безпеки.

Розкриті вище пояснення неузгодженостей розуміння митної справи, що базується лише на відмінності офіційних текстів, є більш емпіричним, ніж теоретичним. У цьому разі, логіка пізнання має швидше ставити питання про

повноту і точність спеціальних норм-дефініцій, їх адекватне розуміння, а не обумовлюватися зміною законодавчих формулювань щодо наукових категорій. Таким чином, залишається нагальним звернення до змістовних характеристик митної справи у її співвідношенні з митною політикою. З огляду на достатній рівень розробленості відповідної проблематики, слід висвітлити лише найбільш значимі для нашої теми аспекти.

Згідно зі ст. 5 МК України державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 7 кодексу та її попереднього трактування, державна митна справа могла би бути визначена як вся діяльність щодо реалізації даної політики. Проте, якщо звернутися до суб'єктного кола відповідної діяльності, то можна побачити, що безпосереднє здійснення державної митної справи покладається на органи доходів і зборів (ст. 543 МК України). Отже, у контексті безпосередньої активності, розглядувана «справа» – це виконавчо-розпорядча впорядковуюча практика лише спеціально уповноважених одиниць державного апарату (митних органів). Рационально було би виокремити суб'єктів безпосереднього (митна система) та опосередкованого (Кабмін, Міністерство фінансів України тощо) втілення «справи». Однак, провести подібну класифікацію не дозволяє нормативно закріплений принцип «виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи» (п. 2 ч. 1 ст. 8 МК України). Зважаючи на фундаментальну природу цитованого положення, інші приписи слід трактувати на його основі: вказівка про «безпосереднє» здійснення митної справи органами доходів і зборів є проявом недосконалості юридичної техніки та не може використовуватися з метою розширення кола суб'єктів відповідної діяльності за межі митної системи; помилковою є теоретична конструкція опосередкованої реалізації митної справи, адже у разі її існування, вона мала би втілюватися не органами доходів і зборів

(безпосередніми суб'єктами), проте виключно останні є компетентними для «справи»; Уряд, інші органи виконавчої влади, що не входять до митної системи, виконують установчі, номінаційні, забезпечувальні, обслуговуючі функції стосовно процесу здійснення митної справи, але не беруть у ньому участі. Виходячи із цього, законодавче визначення (ч. 1 ст. 6 МК України) митних інтересів як національних інтересів України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи, видається дещо неповним, оскільки митні інтереси можуть забезпечуватися і шляхом адміністрування, що не є власне митною справою. Здійснений аналіз ст.ст. 5, 8, 543 МК України дозволяє адекватно розуміти відкритий перелік елементів державної митної справи та змушує трактувати «інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи» (ч. 1 ст. 7) лише як міри, здійснювані системою митної служби, а не взагалі будь-які випадки практичного втілення галузевої політики, що можуть мати місце і з боку інших владних та невлadних суб'єктів. Саме такий підхід відповідає закріпленому принципіві «виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи». Враховуючи зазначене, не підтримуємо розширювального тлумачення Д.Л. Вовком «інших заходів», який «виявив» і позитивно охарактеризував закладену у ст. 7 Кодексу ідею про те, що митна справа реалізується поряд із митними органами ще й іншими органами виконавчої влади [45, с. 61]. Відкритий перелік складових митної справи – не нова, а відновлена теоретична проблема, оскільки її підстава (в іншому обсязі) містилася також у ст. 1 МК України від 12 грудня 1991 р. та піддавалася науковцями [12, с. 9–12] обґрунтованій критиці. Причину відродження вбачаємо в динаміці митної справи (як діяльності органів одного відомства), що обумовило включення ряду раніше не актуальних елементів та потребувало нормативного позначення, яке враховувало би подальші перспективи. У контексті останніх, цілком справедливим видається наступне доктринальне судження: «не можливо раз і назавжди зафіксувати набір засобів реалізації державної політики, а тому слід відмовитися від виведення дефініції

митної справи через перерахування її складників» [49, с. 11]. Отже, відкритий перелік елементів митної справи несе позитивне змістовне і техніко-юридичне навантаження, але його розуміння слід базувати на фундаментальних галузевих засадах, закріплених у ст. 8 діючого МК України.

Фахівців, що досліджують механізм реалізації різних векторів державної політики, зараховують до суб'єктів відповідної діяльності і громадські організації, об'єднання громадян, інші інститути громадянського суспільства [50, с. 39; 51, с. 10]. Переконані, подібне бачення справедливе і для розглядуваної нами сфери; тому, лише така практична реалізація державної митної політики, що здійснюється носіями владних повноважень (безпосередньо – митною службою), є державною митною справою. Це свідчить на користь пануючої в науці позиції про більшу ширину поняття «митна політика», ніж «митна справа». Видається, порівнювати обсяг цих категорій не є можливим (допустимим) через їх різну природу; вони швидше співвідносяться як зміст і одна із форм. Митна політика – це частина державної політики (входить до групи економічної політики), а митна справа – елемент загальної адміністративної діяльності держави. Показово, що відповідна «справа» визначалась як складова зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України у МК України 2002 р. (ч. 2 ст. 3). З огляду на різну сутність, видається неприйнятним зіставлення кількісних меж політики (принципів і напрямків державного розвитку) та владно-впорядковуючої активності носіїв публічної влади, тим більше у контексті питання про включення до одного з них змісту іншого. Таким чином, не поділяємо як тлумачень, що включають митну справу до змісту митної політики [52], так і зворотних тлумачень, що зараховують розглядувану політику до складу галузевої управлінської активності [53, с. 33–35].

Митна справа – це діяльність уповноважених державних органів, спрямована на реалізацію цілей і завдань держави у відповідній сфері суспільних відносин. Окремі дослідники, виходячи із сутнісних, ретроспективних та імплементаційних прерогатив, небезпідставно обстоюють

необхідність її заміни терміном «митна діяльність» [12, с. 10–11; 54, с. 12–13], який ймовірно розширить зміст сучасного аналогу, не обмежуючись виключною відомчою належністю; негармонійність загальних законодавчих приписів підтверджує об'єктивну необхідність таких оновлень. Поки що ж відмітимо, що ця справа/діяльність є управлінням у традиційному розумінні. Послугуючись оновленим понятійним апаратом публічно-правової науки, це – «адміністрування». Навіть якщо виходити з офіційної дефініції, у змісті державної митної справи можна виявити такі неуправлінські (з точки зору переосмислення предмета адміністративного права [1, с. 6–7]) складові, як: застосування адміністративного примусу, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб тощо. Слід враховувати, що публічне адміністрування (ідентично попередньому «державне управління» [36, с. 60]) має виключно підзаконний характер. Вказана ознака властива і державній митній справі, яка завжди спрямована на реалізацію діючого законодавства та здійснюється лише на його основі. Отже, розглядувана «справа» може бути засобом втілення лише тієї частини митної політики, що знайшла офіційне закріплення в правових актах. Виникає сумнів у зваженості визначення державної митної справи (ч. 1 ст. 7 МК України) із посиланням на галузеву політику, яка може бути реалізована і невладними структурами та поза сферою правового. У зв'язку із зазначеним, слушними видаються пропозиції окремих вчених стосовно трактування митної справи через категорію «митне законодавство» [55, с. 144]. Остання більш точно відповідає природі досліджуваної впорядковуючої активності, суть якої – публічне адміністрування.

Наскільки логічним є словосполучення «публічне адміністрування у державній митній справі», якщо ця «справа» теж є публічним адмініструванням? У результаті заміни термінів отримуємо: «публічне адміністрування у публічному адмініструванні». Можна спробувати уникнути змістовної тавтології шляхом розмежування напрямків упорядковуючої

активності держави, яка традиційно розподіляється на внутрішньоорганізаційну та зовнішньоорганізаційну. Митна справа переважно є зовнішнім адмініструванням, яке покликане забезпечити правомірне переміщення товарів і транспортних засобів фізичними та юридичними особами через митний кордон. Натомість, просто «публічне адміністрування» (у висхідній фразі) – внутрішньоорганізаційна активність, що спрямована на становлення, реформування, забезпечення стабільної діяльності митної системи. У результаті: адміністрування мережею одиниць державного апарату, які здійснюють адміністрування суспільним життям. Показово, що в наукових текстах зустрічається аналогічне повторення стосовно ретроспективного попередника аналізованої категорії – «управління управління» [56, с. 17]. Однак, наведене вище роз'яснення не узгоджується із декількома засадами.

По-перше, до змісту митної справи, незважаючи на її пріоритетну спрямованість, законом включається «організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів» (ч. 1 ст. 7 МК України), що не дозволяє ототожнити «справу» лише із заходами зовнішнього вектора. Наведений елемент митної справи не виокремлювався МК України 2002 р. і отримав закріплення лише у новому кодексі. Принагідно слід сказати, що організовують і забезпечують діяльність органів доходів і зборів не лише дані органи (у галузевому контексті – митна система), але й інші державні інституції, наприклад Уряд. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [57], Уряд організовує та забезпечує здійснення митної справи, а також стосовно Державної фіскальної служби України, як і інших центральних органів виконавчої влади, реалізує стандартні організаційні повноваження: затверджує граничну чисельність працівників, приймає рішення про створення територіальних органів як юридичних осіб публічного права тощо. Проте, «організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів» як елемент митної справи стосується лише заходів, вчинюваних названою у його формулюванні владною вертикаллю, а не всіх установчо-впорядковуючих дій щодо системи.

По-друге, помилково буде під «публічним адмініструванням у державній митній справі» розуміти лише установчо-організаційні заходи, спрямовані на впорядкування митної системи, забезпечення здійснення митної справи, але вчинювані органами, які знаходять поза відповідною системою та не реалізують відповідну справу. Ключовим у розумінні формулювання є слово «сфера» – район дії, межа поширення чого-небудь [58, с. 1419]. При зверненні до «публічного адміністрування у державній митній справі» йдеться не про адміністрування митною справою і не про митну справу як адміністрування, а про всю сферу державної митної справи, тобто про коло суспільних відносин, в яких вона виникає і здійснюється. Таким чином, публічне адміністрування у державній митній справі поєднує у своєму змісті владно-розпорядчі впорядковуючі заходи зовнішнього та внутрішнього спрямування, здійснювані як митними органами, так і іншими суб'єктами урядування. «Державна митна справа» позначає в даному разі сектор соціальної активності, що значно ширше від її власної організуючої ідеї. Ю.Д. Кунєв та Л.Р. Баязітов пропонують співвідносити прикметник «митний» з «переміщенням чогось через кордон» або з «діяльністю наділених певними повноваженнями осіб». При цьому, найприроднішим та історично достовірним дослідники вважають перший варіант асоціювання прикметника у похідному терміні «митна справа» [59, с. 8–10]. Саме таке бачення є актуальним у розглядуваній ситуації та дозволяє, не обмежуючи сфери лише діяльністю митної системи, з'ясувати дійсний суб'єктний склад і обсяг «публічного адміністрування» у галузевому контексті – щодо всіх відносин, які виникають у зв'язку з публічним владно-розпорядчим забезпеченням «переміщення чогось» через митний кордон.

Ілюстративним для вище охарактеризованої позиції видається введення у вітчизняне законодавство терміна «державна політика у сфері державної митної справи». Він отримав визначення у ст. 5 МК України (2012 р.), але законом від 04 липня 2013 р. [60] був замінений на «державну митну політику». Порівняльний аналіз дефініцій відповідних понять хоча й дозволяє виявити перефразування чи деяке структурне оновлення, зокрема відступ від

спрямованості на «наповнення державного бюджету», проте не суперечить змістовному ототожненню: «державна політика у сфері державної митної справи» та «державна митна політика» – одна суть. Зіставлення їх словесного вираження свідчить, що як «сфера державної митної справи» у першому терміні позначалась уся митна сфера, а не лише виконавчо-розпорядча діяльність митних органів (один із засобів втілення відповідної політики). Аналогічним способом публічне адміністрування у державній митній справі можна перефразувати на «публічне адміністрування у митній сфері» (але не «митне адміністрування», яке є вужчим за колом суб'єктів та змістом заходів). Повертаючись до вищеназваних нормативних дефінієндумів галузевої політики, відмітимо позитивність понятійного оновлення від 04 липня 2013 р. По-перше, послуговування терміном «митна політика» є традиційним для вітчизняного законодавства та усталеним у науці митного права. По-друге, він не має внутрішнього протиріччя словесних складових, адже, незважаючи на вкладений законодавцем зміст, «державна політика у сфері державної митної справи» все-таки містить циклічне посилення на себе і може бути розтлумачена абсурдно: державна політика ... у сфері ... здійснення митними органами заходів щодо реалізації цієї державної політики (митна справа). Указане первинне позначення політики було усунуте фрагментарно: замінене у ст. 5 МК України, але збережене у деяких інших нормах кодексу [ч. 1 ст. 7 (визначення митної справи), п. 3 Прикінцевих та перехідних положень (дія нормативних актів у часі)]. Подібні технічні недоліки свідчать про низький рівень наукового забезпечення галузевої (можливо й загальної) правотворчості, ускладнюють розуміння, а відповідно і застосування, правових приписів, стають додатковою перешкодою у доктринальному опрацюванні юридичних текстів (показовим є офіційне визначення державної митної справи з використанням неоднозначного, уже зміненого, формулювання, адже «справа» і без того є об'єктом численних обговорень та дискусій). Неузгодженість категоріального апарату спроможна породити і зайві теоретичні пошуки: одночасне використання двох політичних дефінієндумів закономірно породжує питання

щодо відмінності понять, спроби його вирішити. Загалом же, залишається актуальним твердження А.В. Мазура про необхідність того, щоб при позначенні в Митному кодексі України певного поняття послідовно вживався один і той же термін, а при позначенні різних, таких, що не збігаються між собою, понять використовувалися різні терміни [61, с. 35]; зазначувана вченим нагальність термінологічного «стикування» і бездоганних дефініцій, єдиних, наскрізних для всієї галузі митного законодавства [61, с. 35], не реалізована та й навряд чи може бути вичерпно реалізована, позначаючи швидше вектор розвитку, ніж конкретні якісні показники.

Звернімо увагу на ще один аспект оновлення категоріального апарату: якщо раніше у митному законодавстві йшлося про «митну політику» і «митну справу», то в МК України від 2012 р. ці терміни застосовуються із приставкою «державна». Наскільки необхідним і обґрунтованим є подібне нововведення? Щодо митної справи, позитивний ефект від доповнення полягає в акцентуванні на її приналежності до конкретної політико-правової форми організації суспільства. Здійснення відповідної діяльності лише органами доходів і зборів виключає існування муніципальної, громадської чи будь-якої іншої, окрім державної, митної справи. Вироблення, і навіть окремі заходи щодо реалізації, митної політики може здійснюватися невіддільними інституціями: громадськими об'єднаннями, носіями групових виробничих або економічних інтересів тощо. Тут приставка «державна» стає ще більш доцільною, оскільки дозволяє наголосити на тій частині галузевої політики, що сформувалася на найвищому публічному рівні країни, єдина переходить у форму митного законодавства та втілюється посередністю митної справи, стаючи основою відповідного адміністрування. Разом із тим, не виключаємо, що європейська інтеграція України та розширення наддержавної складової можуть у майбутньому призвести до відмови від деталізації, особливо стосовно політичного терміна.

Існування наукових пропозицій стосовно позитивноправової фіксації поняття «публічне адміністрування» в окремих спеціальних сферах урядування [11, с. 51] змушує проаналізувати перспективу нормативного закріплення

дефініції «публічне адміністрування в галузі державної митної справи». У цілому, доцільність перенесення категоріального апарату науки до нормативних текстів має вирішуватися виходячи із двох критеріїв: усталеності понять та практичної користі від їх офіційного закріплення. Стосовно першого, говорилося про значну диференційованість поглядів щодо змісту публічного адміністрування: ототожнюється з управлінням; визначається ширше (за колом методів) або вужче управління (виключно як його техніко-прикладна складова); стосується і внутрішньої, і зовнішньої упорядковуючої діяльності або лише зовнішньої тощо. Нормативне закріплення такого незавершеного у своєму становленні поняття спроможне породити розрізнені прикладні тлумачення, додатково ускладнюючи практичне правозастосування. Це сучасний стан, але у віддаленій перспективі не є виключеним всебічне опрацювання розглядуваної теоретичної конструкції та її доведення до доктринальної однозначності. Проте, як уявляється, абсолютна однастайність розуміння публічного адміністрування є недосяжною, що видно на прикладі його ретроспективного попередника – державного управління. Зміст подібних термінів перебуває у стані постійної рухливості не через брак емпіричних даних, а навпаки – через надмірність наукового інтересу, що обумовлює уточнення, додаткові обґрунтування, розширення, перегляд, які часто обумовлені суб'єктивними причинами. Крім того, динаміка детермінована і об'єктивними явищами: виникненням нових сфер суспільних відносин та напрацювання особливих способів адміністрування ними. Таким чином, першочергового значення набуває питання доцільності нормативного закріплення дефініції публічного адміністрування у державній митній справі.

Слід наголосити, що трактування змісту державного управління в окремих галузях суспільного життя не знаходило фіксації в законодавчих текстах. Розширення змісту управління, трансформація його методів та цільової спрямованості обумовлює перехід до публічного адміністрування, але останнє, як категорія того ж порядку, саме по собі не породжує потреби позитивноправового закріплення відповідної дефініції. Причина цього полягає

у відсутності прикладної необхідності; теоретичні узагальнення, наукові ідеали та фікції часто залишаються абстрактною надбудовою нормативного тексту, не затребуваною практикою або, що значно гірше, можуть вносити дезорієнтацію як у буденну, так і в професійну правосвідомість.

Ілюстративними видаються визначення, закріплені у ст. 6 Митного кодексу України: «Митні інтереси України – це національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи. Митна безпека – це стан захищеності митних інтересів України». Є.В. Додін, Г.Л. Карпенко, Л.О. Копцева, І.В. Міщенко, В.В. Прокопенко, аналізуючи проект Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» (реєстраційний № 8130 від 18.02.2011 р.), наголошували на тому, що фундаментальні поняття «митна політика», «митні інтереси», «митна безпека» та «митна справа» позбавлені будь-якої конкретики, містять взаємопосилання, створюючи замкнуте коло у визначеннях [62, с. 5]. Хоча у подальшому парламентом було прийнято інших проект, відмічені науковцями проблеми не усунено. Порушення вимог логіки та пояснення одного невідомого через інше невідоме обумовлює залежність змісту митної безпеки від митних інтересів, а останніх – від розуміння національних інтересів. Звернення ж до Закону «Про основи національної безпеки України» дозволяє зрозуміти загальний зміст національної безпеки та національних інтересів, констатуючи, що «митна» їх складова є лише одним із секторів, наряду з воєнною, економічною, соціальною, екологічною, науково-технічною та іншою безпекою. Кожна із названих безпек могла би бути визначена відповідним спеціальним законодавством, але об'єктивна потреба у цьому є відсутньою. Незважаючи на безсумнівно важливе доктринальне значення проблем митної безпеки та митних інтересів, що також відмічалось в контексті досліджуваної теми, їх означення у кодексі видається зайвим. Підтвердженням є зокрема і нечасте використання відповідних термінів – переважно в декларативних чи цільових приписах (ст.ст. 5, 6, 544, 550, 576 МК України).

Не вбачаючи проблеми у відсутності прямої нормативної фіксації неоднозначних доктринальних понять (наприклад, адміністративної діяльності, як самостійного напрямку діяльності митних органів [63, с. 41]), вважаємо недоцільним законодавче визначення дефініції «публічне адміністрування» в якійсь конкретній сфері, у т.ч. й у державній митній справі. Натомість, незавершеність її доктринального опрацювання спроможна породити розрізнені прикладні тлумачення, додатково ускладнюючи практичне правозастосування.

1.3. Суб'єкти публічного адміністрування у державній митній справі

Термін «суб'єкт» використовується в юриспруденції для позначення особи, групи осіб, організації тощо, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особи чи організації як носія певних прав та обов'язків [58, с. 1408]. Виходячи із цього, під суб'єктами публічного адміністрування у державній митній справі слід розуміти органи, організації, окремих фізичних осіб, які наділені владними повноваженнями у відповідній сфері та здійснюють галузеве адміністрування. Суб'єкти указанного адміністрування є водночас і суб'єктами митного права, оскільки володіють ознаками таких (персоніфікованість, зовнішня відокремленість, регулювання їх статусу нормами митного права); проте, не всі владні суб'єкти митного права є суб'єктами галузевого адміністрування як підзаконної впорядковуючої діяльності.

Орієнтуючись не існуюче наукове підґрунтя, слід назвати декілька теоретичних постулатів щодо застосовуваного терміна. По-перше, в юриспруденції прийнято розрізняти категорії «суб'єкти права» і «суб'єкти правовідносин»: перші є потенційними учасниками правовідносин та наділяються об'єктивним правом статичною мірою дозволеної або необхідної поведінки, другі – учасники конкретних правовідносин, в які вони вступили з метою реалізації своїх (до того лише ймовірнісних) прав і обов'язків; зазначене визнано фахівцями [64, с. 34–35] справедливим і для митних правовідносин.

Водночас, подібне розрізнення, відображаючи відмінності об'єктивного та суб'єктивного права, різницю між допустимим правовим статусом та набутих (динамічно існуючим) правовим положенням, частково нівелюється у процесі перенесення на оновлену управлінську діяльність. Для представників публічного інтересу увесь юридично закріплений обсяг повноважень має виконуватися (кожного разу при виявленні відповідних фактичних складів) або як мінімум піддаватися трактуванню на предмет доцільності виконання – стосовно дискреційних правомочностей. Незважаючи на збільшення ролі непримусових методів адміністрування, свобода вступу владного суб'єкта у відповідні відносини практично відсутня та однозначно не сумісна із диспозитивністю правовстановлюючого волевиявлення приватної особи. Відступ від цього підходу призводить до неефективності впорядковуючого впливу на соціальні відносини, що підтверджується, зокрема, і численними прикладами у державній митній справі. Так, ігнорування (відсутність волі до реалізації) повноважень підзаконної правотворчості, передбачених у ч.ч. 4, 10, 13 ст. 13 МК України, залишається однією з основних причин прикладної безрезультативності інституту уповноваженого економічного оператора (далі – УЕО).

По-друге, в літературі як синонім «суб'єктів» (правовідносин, процедур, процесу) часто застосовується термін «учасники» [65, с. 39 і 616]. Не вдаючись до зайвих дискусій, слід наголосити на неможливості подібного ототожнення у межах розглядуваної тематики. Адже, деталізація понять дозволяє з'ясувати, що в контексті публічної взаємодії «суб'єктами» є абсолютно всі контактуючі, у т.ч. і лідируючі, особи, останні з яких не входять до кола «учасників». Наприклад, фахівці у сфері адміністративного судочинства наголошують, що термін «учасники процесу» є вузьким і охоплює тих осіб, які вступають до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного судочинства, але він не включає суд [66, с. 172], який і виступає тут лідируючим суб'єктом. Виходячи з наведеного змістовного

розмежування, носіїв владних повноважень стосовно адміністрування у державній митній справі більш вірно іменувати саме суб'єктами.

Враховуючи оновлення та перегляд змісту державного управління в межах взятого за основу правового феномену, порівняно розширюється і коло суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, висвітлення яких слід розпочати з класифікації на найвищому рівні «публічного»:

I. Державні органи. Основне місце у цій групі суб'єктів займають органи виконавчої влади, серед яких первинна роль належить відомчій вертикалі митних органів. В.Т. Комзюк зазначає, що вилучення із МК України та інших законів (оскільки на підзаконному рівні зазвичай зберігається попереднє формулювання) терміна «митні органи» у зв'язку з його заміною на термін «органи доходів та зборів» було непередуманою та недоречною зміною [67, с. 387]. Дійсно, найменування органу має адекватно відображати сферу та зміст його діяльності, що робить позначення «митні органи» більш доречним для характеристики одиниць державного апарату, покликаних втілювати митну політику посередністю реалізації державної митної справи. Крім того, даний термін володіє ознаками загальної описової категорії, що могла б не узгоджуватися з конкретним (як видно, недовготривалим) найменуванням центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ), його територіальних утворень. Натомість, прагнення номінальної відповідності Міністерству доходів і зборів України призвело до того, що формулювання «органи доходів і зборів» розбігається на теперішній час як з галузевою специфікою, так і з назвою нового ЦОВВ. Наведення ж понятійного апарату у відповідність до останньої шляхом застосування терміна «фіскальні органи» буде помилковим, оскільки фрагментарно характеризуватиме владні інституції, стягнення загальнообов'язкових платежів для яких – лише одна із функцій. Таким чином, видається нагальним відродити описове галузеве найменування – «митні органи» – у вітчизняному законодавстві, яке поки що цілком виправдано може використовуватися у науковій та навчальній літературі; крім того, воно часто застосовується міжнародними документами [68]. Висвітлення групи державних

органів буде здійснено після огляду інших суб'єктів.

II. Муніципальні органи. Зазвичай вони не виокремлювалися серед суб'єктів державного управління у сфері митної справи. Одним із небагатьох дослідників, що звертають увагу на роль цих публічних інституцій, є В.В. Качан, який проаналізувавши митне регулювання прикордонної торгівлі, доходить висновку про недостатню законодавчу деталізацію компетенції муніципальних органів у здійсненні прикордонної торгівлі [69, с. 32, 74 і 87]. Вивчення науковцем митного статусу цих органів пов'язане із чітким нормативним закріпленням їх впливу на відповідну сферу митного регулювання, адже у пп. 1 п. б ч. 1 ст. 35 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] прямо передбачено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі (як делеговане повноваження). Крім того, ст. 35 закону містить підстави для більш загального адміністративного впливу виконавчих органів місцевих рад, які покликані створювати умови для належного функціонування органів доходів і зборів, сприяти їх діяльності (пп. 2 п. б ч. 1). Зміст останнього припису відтворено у ст. 560 МК України і знаходить він предметну конкретизацію лише у ч. 1 ст. 451 кодексу: «для формування митної статистики використовуються документи та відомості, що подаються до органів доходів і зборів центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування ...». Інші випадки «створення умов» і «сприяння» з боку муніципальних утворень розкриваються тільки на рівні підзаконних актів та стосуються їх участі у: проведенні службового розслідування стосовно посадових осіб митних органів (п. 5.4. Інструкції [71]); підтвердженні для митних цілей наявності і тривалості дії аварій чи обставин непереборної сили (п. 3 розділу 8 Порядку [72]); забезпеченні жилими приміщеннями працівників органів доходів і зборів, зокрема виконавчий орган місцевого самоврядування погоджує затверджений на засіданні житлово-побутової комісії органу доходів і зборів план розподілу жилих приміщень (п. 2.3, п. 2.7, п. 3.1, п. 3.5, п. 4.1 Положення [73]); визначенні

меж контрольного пункту для автомобільного сполучення в якому здійснюється митний контроль при в'їзді на тимчасово окуповану територію та виїзді з неї (абз. 2 п. 8 Порядку [74]) тощо.

III. Закордонні владні суб'єкти. Публічна влада реалізується не виключно державними і муніципальними органами, але й закордонними утвореннями: іноземними, наддержавними, міжнародними; питання виникає лише стосовно того, чи здійснюють вони впорядковуючі заходи у державній митній справі. На перший погляд може здатися, що закордонні суб'єкти не мають відношення до національної адміністративної діяльності. Проте, аналіз законодавства дозволяє виявити численні випадки, які підтверджують протилежне:

1) Органи іноземних країн можуть: підтверджувати дані про обсяг виходу продуктів переробки, що утворюються в результаті переробки товарів за межами митної території України; встановлювати автентичність документів, що подані органам доходів і зборів, негативні результати чого є підставою проведення документальної невіїзної перевірки в Україні; надавати інформацію, необхідну для вирішення митних питань; направляти офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил (далі – ПМП), які є підставою¹ для порушення справи в Україні; укладати на рівні ЦОВВ міжвідомчі договори; підтримувати оперативний зв'язок із вітчизняною митною адміністрацією, зокрема, проводити робочі зустрічі із керівниками/заступниками керівників вітчизняних митниць з метою вирішення невідкладних питань (ст.ст. 167, 336, 351, 352, 390, 491, 544, 564, 566, 567 МК України) та ін. Прикладом безпосереднього впливу суб'єктів владних повноважень на порядок публічного адміністрування державної митної справи України є передбачена ст. 328 МКУ можливість проведення спільного митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України. Такий спільний митний контроль здійснюється на підставі укладених міжнародних договорів. Прикладами таких угод можуть бути: Угода між Урядом України і

¹ В назві та змісті ст. 491 МК України більш вірно було б застосувати термін «привід», а не «підстава». Підставою порушення справи про ПМП є наявність в діях особи ознак складу правопорушення, натомість привід – це джерело інформації, з якого компетентний органів дізнався про вчинення проступку, перелік видів яких і зазначений в ст. 491.

Урядом Республіки Білорусь щодо організації спільного контролю в пунктах пропуску на українсько-білоруському державному кордоні від 14 грудня 1995 р. [75]; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво під час здійснення спільного контролю осіб, транспортних засобів і товарів на українсько-російському державному кордоні від 18 жовтня 2011 р. [76]; Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про організацію спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 11 березня 1997 р. [77] та ін. Стаття 5 останньої угоди закріплює зокрема розроблення та спільне погодження керівництвом пункту пропуску Сторін технологічних схем спільного митного контролю.

При цьому відповідно до ст. 565 МКУ безпосереднє узгодження порядку здійснення державної митної справи у пунктах пропуску через державний кордон здійснюється в рамках співробітництва органів доходів і зборів України з відповідними органами суміжних держав. До напрямків такого співробітництва належать заходи щодо: проведення спільного митного контролю, узгодження часу і процедур митного контролю, взаємне визнання документів тощо. Результати такого узгодження закріплюються в організаційних актах митних органів суміжних держав. 2) Митне законодавство визнає також управлінську роль міжнародних організацій. Зокрема, ч. 2 ст. 7 МКУ передбачає, що державна митна справа здійснюється з додержанням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування, методів визначення митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загальновизнаних у світі норм і стандартів. Таким чином, рекомендації міжнародних організацій, зокрема Всесвітньої митної організації, впливають на порядок організації митного контролю та митного оформлення товарів та транспортних засобів. Наприклад, важливими документами щодо забезпечення стандартизації в сфері митного контролю та митного оформлення є: Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. [78]; Міжнародна конвенція про

узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 жовтня 1982 р. [79]; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) не дає підстав стверджувати, що наддержавне адміністрування з боку Європейського союзу стосується внутрішньої розпорядчо-впорядковуючої діяльності української держави. Таке адміністрування може виникати лише стосовно держав-членів союзу, який в Угоді про асоціацію виступає щодо України як інший суб'єкт міжнародного права, нарівні з Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами. Стаття 81 Угоди передбачає різноманітні напрямки співробітництва із цими сторонами, зокрема стосовно обміну інформацією, автоматизації митних процедур, обміну кращими практиками з митних операцій, спільного контролю, взаємного визнання уповноважених трейдерів та митних контролів тощо.

Слід зазначити, що адміністрування з боку органів іноземних держав та міжнародних організацій у державній митній справі не має безпосереднього правового характеру. Навіть якщо розглядати нечасті випадки нормативного врегулювання взаємного визнання результатів митного контролю [80], все одно відомості, отримані в результаті діяльності іншої сторони та підтверджені закордонною митною декларацією, актом митного органу або документами, які мають технологічні відмітки, набувають юридичного значення для України після «визнання», що і є власне юридичним фактом для конкретного випадку правозастосування. Разом із тим, «визнання» передбачене міжвідомчим договором та, окрім прямо встановлених випадків, являється неодмінним. Таким чином, обов'язковість підсумків контрольних заходів іноземного носія повноважень і водночас набуття ними сили в національному правовому просторі лише після вітчизняної легалізації дозволяє зарахувати їх до неправових форм владно-упорядковуючої діяльності. Закордонні утворення є, хоча й виключно через неправову форму, суб'єктами публічного адміністрування у державній митній справі.

IV. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні надається визначення: публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти у публічних інтересах (виконання публічних функцій) [81]. Саме в межах визнання «інших» стає можливим виокремлення як попереднього виду суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, так і ще однієї групи: підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження. Серед цих суб'єктів можна розрізнити:

1. Державні підприємства, установи, організації. Прикладом таких є Інформаційно-довідковий департамент Державної фіскальної служби (далі – ДФС), серед завдань якого: надання консультацій та інформаційно-довідкових послуг відповідно до МК України; здійснення розгляду звернень громадян та юридичних осіб із питань, пов'язаних з діяльністю ДФС тощо. Слід сказати, що інформаційно-довідкове утворення має загальну назву, властиву для структурних підрозділів ЦОВВ (департамент) та було створено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 06 серпня 2014 р. № 311 [82]. Може здатися, що цей суб'єкт є підрозділом ДФС, однак в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців його організаційно-правову форму визначено як «державна організація (установа, заклад)». Специфічність найменування не виключає законності, оскільки заборона використовувати з відповідною метою повні чи скорочені найменування органів державної влади стосується лише юридичних осіб приватного права. Що ж до форми правового закріплення, то: по-перше, очевидною стає безпідставність включення розглядуваного департаменту до «Переліку територіальних органів ДФС»; по-друге, у зв'язку зі зміною повноважень, рішення стосовно утворення, ліквідації, реорганізації підвідомчих підприємств, установ організацій може прийматися вже головою служби, а не

Урядом.

2. Недержавні підприємства, установи, організації. До них, зокрема, належить Торгово-промислова палата України, що є недержавною неприбутковою самоврядною організацією. Разом із тим, Торгово-промислова палата виступає організацією-гарантом сплати ввізного мита і податків за Конвенцією про тимчасове ввезення від 26 червня 1990 р. [83], а тому уповноважена видавати книжки (корнети) А.Т.А., визначати перелік документів, необхідних для їх отримання. Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України, будучи господарською недержавною добровільною асоціацією, виконує функцію гарантійного об'єднання, передбачену Митною конвенцією про міжнародне перевезення вантажів із використанням книжки МДП від 14 листопада 1975 р. [84] та видає і визначає строк дії книжок МДП, визнає їх недійсними. Крім того, гарантійні об'єднання співпрацюють із митними органами стосовно багатьох питань втілення відповідних конвенцій. Наприклад, відповідно до п. 6.1. діючого Порядку реалізації положень Конвенції МДП: «допуск перевізників-резидентів до перевезень на умовах Конвенції МДП здійснюється на підставі рішення спільної комісії Держмитслужби України та гарантійного об'єднання ... склад комісії визначається окремим спільним наказом Держмитслужби України та гарантійного об'єднання» [85].

3. Фізичні особи, що не є службовцями органів публічної влади, але в певних випадках наділяються владними повноваженнями. Так, під час проведення документальної виїзної перевірки посадові особи органів доходів і зборів мають право проводити контрольні аналізи сировини, матеріалів і продуктів переробки, контрольні запуски у виробництво сировини та матеріалів (п. 5 ч. 1 ст. 347 МК України). При цьому, якщо виникає необхідність дослідження обставин і умов запуску на основі спеціальних знань, керівник митного органу залучає уповноважених експертів. Останні, відповідно до п. 15 Порядку здійснення цього заходу [86], під час проведення контрольного аналізу та/або контрольного запуску, мають однакові права й обов'язки із

посадовими особами митних органів.

На думку В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, до носіїв делегованих повноважень, як суб'єктів публічної адміністрації, належать представники самоврядних професій: арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді) (щодо виконання ними функцій публічної адміністрації) [2, с. 171]. Зауважимо, що А.В. Мазур на підставі аналізу норм старого МК України у 2009 році зазначав: «з огляду на законодавчий термін «митна справа» навряд чи можна віднести норми, якими встановлено порядок діяльності митних посередників до тих, що прямо стосуються порядку переміщення товарів через митний кордон, митного регулювання зі встановлення й справляння податків і зборів тощо» [87, с. 67]. Вивчення функцій агентів з митного оформлення¹ сьогодні також не дозволяє констатувати здійснення ними владних повноважень (власних або делегованих) і відповідно – виключає віднесення їх до суб'єктів публічного адміністрування у галузі. У цьому аспекті, цікаво звернутися до термінології Закону «Про запобігання корупції» [88], у пп. б п. 2 ч. 1 ст. 3 якого йдеться про осіб, що: не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом). Соціальна роль агентів із митного оформлення є близькою до ролі аудиторів, оцінювачів або арбітражних керуючих – вони надають суспільно- і юридично значимі послуги, що можуть бути названі публічними. Однак, тут застосовується інший, не пов'язаний із адмініструванням/управлінням, зміст цієї категорії. Як зазначає І.М. Мінаєва, за часів Давнього Риму *publica* перекладався не лише як «державний», але і як «суспільний», бо держава-республіка (*res publica*) характеризувалася як «суспільна» справа [89]. Отже, «агенти» надають публічні (важливі для соціуму) послуги, але не є суб'єктами

¹ З огляду на оновлений понятійний апарат, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник вочевидь мали на увазі саме агентів з митного оформлення (фізичних осіб – резидентів), а не митних брокерів (підприємства, що надають послуги з декларування) – ст.ст. 416, 418 МК України.

владно-розпорядчого впливу і носіями делегованих повноважень.

Повертаючись до державних органів як переважних суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, першочергово слід з'ясувати роль Верховної Ради України (далі – ВРУ). В.М. Дорогих зараховує її до переліку суб'єктів публічної адміністрації у митній справі та вбачає визначальну вагу парламенту в тому, що він: приймає основні нормативні акти, розглядає відповідність міжнародних актів із митних питань Конституції України та приймає рішення про їх імплементування у митне законодавство України, приймає окремі закони, що регулюють митні пільги та порядок їх впровадження, митні тарифи на окремі товари, митні режими тощо [90, с. 531–532]. На наш погляд, законотворча активність ВРУ є формою здійснення державної влади, відмінною від публічного адміністрування як підзаконної владно-розпорядчої діяльності. Їх поєднання означало б порушення принципу поділу влади, закріпленого у ст. 6 Основного Закону, та нівелювання власного змісту публічного адміністрування. Парламент створює базове правове підґрунтя організаційно-впорядковуючого впливу держави у сфері митної справи, але сам не здійснює цього впливу; тому, враховуючи відмінність термінології та поділяючи позицію науковців, що виокремлюють ВРУ серед суб'єктів адміністративно-правового регулювання митної справи [91], не зараховуємо її до суб'єктів галузевого адміністрування.

Президент України в період президентсько-парламентської форми державного правління здійснював суттєвий вплив на адміністрування у сфері митної справи, його укази мали вирішальне значення при визначенні структури і штатного розпису митних органів, персонального складу керівництва відомчого ЦОВВ. У зв'язку із проведенням конституційної реформи на початку 2014 р. та поверненням до парламентсько-президентської форми правління, значна частина установчих і номінаційних повноважень Глави держави перейшла до КМУ та ВРУ. Станом на теперішній час, в МК України прямо закріплені лише дві правомочності Президента: встановлювати опис та порядок використання емблеми і прапора органів доходів і зборів (ч. 1 ст. 551);

спрямовувати і координувати міжнародну діяльність центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (ч. 1 ст. 564). Проте, він, згідно із ст. 106 Конституції України, також здійснює присвоєння вищих спеціальних звань (у т.ч. щодо посадових осіб органів доходів і зборів [92]) та забезпечує національну безпеку, до складу якої входить і митна безпека, що зумовлює чільне місце Президента серед суб'єктів адміністрування у галузі.

У системі органів виконавчої влади, які здійснюють публічне адміністрування у державній митній справі, можна виокремити: Уряд, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України (як ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізацію митної політики), Державну фіскальну службу (як ЦОВВ, що реалізує державну митну політику) та її територіальні органи, Міністерство інфраструктури України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство культури України, Державну архівну службу України, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державне космічне агентство України, Міністерство оборони України, місцеві державні адміністрації та інші органи. Відкритий перелік обумовлений широкою організаційною та правовою взаємодією митних органів і з іншими органами виконавчої влади. У цілому ж, включення одиниць цієї гілки влади до кола суб'єктів публічного адміністрування є цілком логічним, було загальновизнаним при дослідженні проблем державного управління, тому конкретні напрямки владного впливу перелічених та інших органів буде розкрито у процесі висвітлення форм та методів публічного адміністрування. Натомість, значно більший науковий інтерес становить питання статусу ДФС як головного суб'єкта адміністрування у сфері державної митної справи серед ЦОВВ.

Одним із результатів здійснюваних у 2010–2014 рр. процесів оптимізації системи ЦОВВ, які не можна вважати завершеними, стало створення Державної фіскальної служби України. На теперішній час її позиціонування як

ефективного адміністратора визнається Концепцією наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері [93] одним із базових засобів подолання проблем, що склалися у галузі та потребують доктринального опрацювання. Залишається чимало запитань щодо місця ДФС у системі органів виконавчої влади, її компетенції, організаційної специфіки та правового забезпечення, вирішення яких стає нагальним не лише в інституційному або теоретичному аспекті. Невизначеність статусних складових, розмитість адміністративно-правових станів спеціально уповноваженого ЦОВВ з реалізації політики у будь-якій сфері суспільного життя неминуче відображається на результативності всієї управлінської вертикалі, деструктивно впливаючи на якість зовнішньої владно-розпорядчої діяльності. Як справедливо наголошує Г. Кулик, ризик в управлінні системою митної служби може стати ризиком для ефективного здійснення митної справи, тобто митним ризиком [94, с. 173]. Тому нагальним є висвітлення функціональної та організаційної складових статусу ДФС, з'ясування місця даної служби в системі органів виконавчої влади, аналіз її базового нормативного підґрунтя для визначення перспективних напрямків удосконалення діючого законодавства.

Першочергово слід здійснити ретроспективний огляд останніх реорганізаційних заходів, що призвели до виникнення фіскальної служби, адже це дозволить виявити загальну оптимізаційну тенденцію, її досягнення та прорахунки. Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [95] було передбачено утворення Міністерства доходів і зборів шляхом реорганізації Державної митної служби та Державної податкової служби (що виникла на основі Державної податкової адміністрації згідно із Указом від 10 грудня 2010 р. [96]); додатково на новостворене міністерство покладалося адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Слід відмітити, що стосовно статусу даного ЦОВВ відразу виникло чимало зауважень, першочергово пов'язаних з відмежуванням його компетенції від компетенції Міністерства фінансів України та критикою

«міністерської» природи органу. У контексті останньої, зокрема, наголошувалося, що завданням Міндоходів визначено реалізацію єдиної державної податкової та митної політики, хоча забезпечення формування даної політики здійснюється ним лише в частині адміністрування загальнообов'язкових платежів; формування інших частин податкової і митної політики покладалося на Міністерство фінансів України. Таким чином, Міндоходів (єдине з 18-ти існуючих на той час) повинно було реалізовувати політику, сформовану (для нього) іншим міністерством, що є більш властивим для статусу інспекцій, агентств або служб [97, с. 121–123]. Виходячи із цього, цілком закономірними стали подальші модернізаційні пошуки.

Постановою КМУ від 01 березня 2014 р. [98], який у зв'язку з конституційними перетвореннями набув повноважень щодо формування системи ЦОВВ, передбачалася ліквідація Міністерства доходів і зборів та відновлення діяльності податкової і митної служб як окремих центральних органів, діяльність яких мала спрямовуватися та координуватись Урядом через Міністра фінансів України. Однак, менш ніж через три місяці вектор оптимізації оновився: Постановою КМУ від 21 травня 2014 р. «Про утворення Державної фіскальної служби» [99] зафіксовано відмову від поновлення діяльності самостійного податкового та митного відомств і передбачено створення єдиної фіскальної служби на основі Міндоходів.

Узагальнюючи зазначені перетворення, можна констатувати значну реформаційну динаміку становлення ЦОВВ, покликаною втілювати політику у державній митній справі. Як небезпідставно зазначає О.В. Мажула, інститут «митних органів» перебуває у стані реорганізації [100], що містить у собі значні перспективи щодо усунення існуючих організаційних, компетенційних та процедурних проблем і може сприяти більш ефективному захистові національних митних інтересів. Разом із тим, частота і непослідовність оптимізаційних заходів свідчать про відсутність концептуального бачення у розглядуваній сфері, без якого, з огляду на різноспрямованість темпорально близьких установчих рішень, відбулося створення і ДФС. Модифікації

центрального органу виконавчої влади завжди супроводжуються зниженням його управлінської оперативності, виникненням організаційно обумовлених перерв, пріоритетно внутрішньою орієнтованістю адміністрування, невизначеністю службового становища для особового складу і, як наслідок, його зниженою активністю. З огляду на зазначене, розділяємо критичне ставлення окремих дослідників [101, с. 3] до безперервного/частого реформування.

Відповідно до п. 3 Положення про Державну фіскальну службу України [102], її завданням, серед іншого, є реалізація державної політики у сфері державної митної справи та внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування даного виду політики; водночас, «забезпечення формування» покладено на вказане міністерство, згідно із пп. 3 п. 3 його статусного акта [103]. Таким чином, нині (на відміну від існуючого раніше Міністерства доходів і зборів) забезпечено відповідність завдань ЦОВВ, повноважних у розглядуваній галузі, приписам Закону «Про центральні органи виконавчої влади», який закріплює: «міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах ...» (ч. 1 ст. 6), а інші ЦОВВ «утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції» (ч. 1 ст. 16). Водночас, виникають сумніви щодо іменування фіскального органу «службою», адже ЦОВВ утворюється у даній формі, якщо більшість основних напрямків його діяльності становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; у формі «агентства» – функції з управління об'єктами державної власності; у формі «інспекції» – контрольно-наглядові функції (ст. 17). ДФС та її територіальні утворення надають значну кількість адміністративних послуг (93 види [104]), але це не становить їх провідну функцію. Як видається, сутність відповідних одиниць державного апарату найвірніше відображена статтею 41 Податкового кодексу України у словосполученні «контролюючі органи»; тобто, адміністративна роль

досліджуваного ЦОВВ вимагає іменувати його «інспекцією», а не «службою». Так, ще стосовно митних органів В.Т. Комзюк зазначав, що митний контроль стає ключовою, визначальною, їх функцією [105, с. 18]. Крім того, окремі дослідники наголошують на необхідності керуватися сутнісним критерієм визначення виду центрального органу, який є важливішим за формальний (кількісний – «більшість функцій») показник, відмічаючи похідний характер багатьох адміністративних послуг від контрольної діяльності [106, с. 31–32]. Наприклад, реєстрація реєстратора розрахункових операцій, реєстрація книг обліку розрахункових операцій, реєстрація платника єдиного податку, надання статусу гаранта, видача на запит імпортера сертифіката підтвердження доставки та ін. сервісні заходи здійснюються значною мірою у зв'язку з необхідністю «зворотного зв'язку». Виходячи із зазначеного, не можна погодитися з позицією І.С. Шулатової про те, що визначення Державної фіскальної служби України у цілковитій відповідності узгоджується з розумінням самої категорії служби як центрального органу виконавчої влади [107, с. 448].

Є.В. Додін до основних функцій митної системи зараховує фіскальну, регулятивну, правоохоронну, надання митних послуг, підприємницьку (яка тільки народжується); окрім того, вчений доповнює цей перелік і іншими напрямками діяльності: контрольний, організаційний, координаційний та аналітичний, які пропонує вважати внутрішньо-організаційними, виконання яких покладається на окремі митні органи, залежно від їх місця в системі митної служби й характеру виконуваних ними завдань [108, с. 8–9]. Зазначене дозволяє стверджувати про переважно фіскальне покликання ДФС, яке ймовірно превалює над контрольним та в багатьох працях [109, с. 94–95] визнається провідним для митних органів. Проте, фіскальну діяльність не включено до кола тих, що є підставою функціонального розмежування інших ЦОВВ за назвою відповідно до Закону «Про центральні органи виконавчої влади»; цілком ймовірно, що проблема полягає не в помилковій кваліфікації специфіки конкретної служби, а в хибних засадах (неповнота або нечіткість

критеріїв) побудови всієї системи ЦОВВ. Відмічений аспект залишається маловивченим та потребує більш детального опрацювання у межах доктрини адміністративного права.

ДФС певний час не відповідала вимогам базового для ЦОВВ закону і в аспекті організаційних адміністративно-правових станів. У ч. 2 ст. 16 акта вищої юридичної сили закріплено, що: «діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством». Натомість, до 22 липня 2015 р. статусним Положенням передбачалося пряме спрямування і координування ДФС Урядом (п. 1), без участі будь-якого міністра; також, Постановою КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. [110], фіскальна служба також включалася до переліку дванадцяти ЦОВВ, що безпосередньо спрямовувалися і координувалися Урядом. Оскільки невідповідність інституціонального положення ДФС (та інших 11 органів) цитованій вимозі закону можна було пояснити лише спеціальним статусом центрального органу виконавчої влади, ми розглядали подібну гіпотезу в окремій фаховій статті та дійшли висновку про неспроможність такого припущення, оскільки до критеріїв «спеціальності» зазвичай належать: а) конституційний статус (лише Антимонопольний комітет, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Фонд державного майна); б) переважне регулювання законами; в) ширина надвідомчої компетенції; г) особливий порядок утворення, реорганізації, ліквідації, призначення і звільнення керівників тощо. Формальною підставою констатації спеціального статусу є його чітке закріплення в законодавстві. Натомість, для ДФС було характерним лише часткове (у компетенційному аспекті) регулювання законами та пряме спрямування Урядом. Решта ознак відповідали загальним приписам щодо ЦОВВ та були значно менше специфічними, ніж властивості багатьох інших неспеціальних прямо підпорядкованих Уряду органів. Приміром, Державна інспекція ядерного регулювання реалізує функцію формування політики (подібно до міністерств) та видає накази, що не

обмежуються їх «організаційно-розпорядчим» характером [106, с. 235] (на відміну від ДФС). Таким чином, ми дійшли висновку, що досліджуваний ЦОВВ не наділений спеціальним статусом і не має об'єктивних підстав для його набуття (порівняно з багатьма іншими органами). Крім того, було встановлено, що Міністр фінансів здійснює щодо ДФС більшість установчих, організаційних, погоджувальних повноважень, характерних саме для зв'язку спрямування та координування. Таким чином, до липня 2015 р. ДФС не лише на сумнівних законних підставах підлягала прямому підпорядкуванню Уряду, але й значною мірою таке підпорядкування було уявним, оскільки реальне спрямування діяльності служби все-таки відбувалося через Міністра фінансів.

Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2015 р. № 548 [111] забезпечила виправлення вищеописаного недоліку, закріпивши, що: «Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів». Саме такий адміністративний стан гарантує відповідність доктринальним напрацюванням стосовно нагальності тісної взаємодії та повного узгодження діяльності між ДФС та Міністерством фінансів, адже на ці дві структури покладено функції, які формують один процес; тому, їхнє злагоджене функціонування та чітка підпорядкованість є надзвичайно важливими [112, с. 44]. Показово, що спрямування через Міністра передбачалося 01 березня 2014 р. для планованих тоді самостійних (податкового та митного) відомств, і тривалий час до того обстоювалося деякими дослідниками [101, с. 5], але не було відразу втілене у рішеннях від 21 травня 2014 р. Це ілюструє негативні наслідки ігнорування наукових досягнень у процесі практичного реформування публічної адміністрації.

В МК України поки що зберігається посилення на «центрального орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику», яке було введено 04 липня 2013 р. з метою узгодження формулювань кодексу із статусом Міністерства доходів і зборів. Очевидно,

зазначене словосполучення не є актуальним для позначення ДФС, оскільки служба лише «реалізує» політику, а «забезпечення формування» покладено на Міністерство фінансів України. З метою усунення колізії, В.В. Іванчо пропонує у всіх випадках замінити назву центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику на Державну фіскальну службу України [113, с. 127]. Концептуально поділяючи позицію дослідника, можна зробити декілька уточнень. По-перше, подібної зміни повинні зазнати не «всі випадки», оскільки ряд правомочностей, передбачених МК України для Міндоходів, не перейшли до ДФС. Таким, наприклад, є припис стосовно створення, реорганізації та ліквідації центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, у визначеному законом порядку митниць (ч. 5 ст. 546). У цьому разі, звичайна заміна посилання не допустима, адже ДФС, в особі її голови, лише вносить Міністрові фінансів пропозиції щодо утворення відповідних територіальних органів (пп. 24 п. 11 статусного Положення), а остаточно питання вирішується Урядом за поданням останнього. Зазначене слід враховувати і при тлумаченні норм кодексу на теперішній час (до відповідного оновлення термінології), утримуючись від автоматичного наділення ДФС правомочностями вказуваного кодексом «центрального органу». По-друге, удосконалення нормативного тексту варто здійснювати не шляхом іменувального посилання («Державна фіскальна служба України»), а за допомогою описового способу («центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної митної справи»). Останній утвердився в процесі законодавчого оформлення заходів оптимізації ЦОВВ (з 2010 р.) та забезпечує: стійкість актів вищої юридичної сили до можливих подальших модернізаційних заходів; належне дотримання установчих повноважень КМУ щодо покладання завдань з реалізації державної політики на конкретний ЦОВВ.

Слід зазначити позитивну динамічність статусного Положення про ДФС, яка має прояв в оперативному внесенні змін та узгодженні його змісту з іншими

нормативно-правовими актами. На теперішній час воно п'ять разів оновлювалося, зокрема й у зв'язку з уточненням компетенції інших ЦОВВ. Так, покладання на Міністерство інфраструктури повноважень щодо спорудження, облаштування та реконструкції пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного транспорту обумовило виключення пп. 81 п. 4 Положення, яким відповідна правомочність закріплювалася за ДФС. Водночас, статусному акту властиві певні недоліки. Як видається, він неповно відображає компетенцію служби щодо здійснення державної митної справи та тяжіє до переважного відтворення податкових повноважень. Наприклад, у Положенні окремо виділено правомочність щодо проведення ДФС періодичного узагальнення податкових консультацій (пп. 34 п. 4), але узагальнення консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства з питань державної митної справи (передбачені у ч. 4 ст. 21 МК України) не отримало відповідного закріплення. Разом із тим, ми не схильні до надмірної критики відповідного акта та, зокрема, не підтримуємо зауваження Г.В. Бобрижної щодо відсутності в ньому приписів про поліпшення матеріального добробуту співробітників фіскальних органів [114, с. 162]. Переконані, відповідні аспекти є предметом правового врегулювання інших актів (у т.ч. норм щодо матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців) і не потребують закріплення статусним Положенням.

Узагальнюючи проведений огляд статусу ДФС, слід сказати, що думка О.Д. Олійник про співвідносність правового статусу ДФС статусові міністерства [115, с. 212–214] була певний час справедлива у частині формального закріплення прямої підпорядкованості служби Урядові. Разом із тим, фактичне підпорядкування відбувалося опосередкованим, що на теперішній час уже відображено у статусному Положенні. Зазначене: сприяло усуненню серединного (невизначеного) становища ДФС, яка була не повністю самостійною (порівняно з іншими безпосередньо підлеглими Кабміну ЦОВВ) і водночас лише фрагментарно пов'язувалася з міністром; гарантувало злагодженість та чітку вертикаль управління, що доволі значимо при реалізації

фіскальної та контрольної функцій держави.

Поряд із ДФС, органами доходів і зборів є її територіальні одиниці – митниці та митні пости. Митниця визначається як митний орган, який у зоні своєї діяльності (Автономна Республіка Крим; область; міста Київ, Севастополь; дві чи більше адміністративно-територіальні одиниці або вся територія України) забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Вона є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк із зображенням Державного Герба України та із своїм найменуванням. Митний пост – це орган доходів і зборів, який входить до складу митниці як відокремлений структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Сучасний правовий статус митниць та митних постів доволі детально висвітлений у наукових роботах О.П. Федотова, який проаналізував правове регулювання створення та припинення митниць на міжгалузевому рівні, розкрив організаційні, структурні, юридичні сторони правового буття митних постів, опрацював детермінологічну складову динаміки останніх та прийшов, зокрема, до зваженого висновку про неможливість ототожнення митного посту та підрозділу митного оформлення [116; 114]. Для уникнення дублювання існуючого наукового матеріалу варто назвати лише декілька значимих аспектів.

По-перше, указаний дослідник трактує установчу компетенцію щодо митниць (ч. 5 ст. 546 МК України): «Створення, реорганізація та ліквідація митниць здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, в порядку, визначеному законом». Визначається, що зазначеним ЦОВВ є ДФС, а відповідний припис не відповідає положенням Закону «Про центральні органи виконавчої влади», ч. 1 ст. 21 якого передбачає створення територіальних органів як юридичних осіб публічного права за рішенням КМУ на підставі подання міністра [117, с. 39]. Видається можливим альтернативне тлумачення ч. 5 ст. 546, яке частково згладжуватиме протиріччя. Вище було зазначено про

помилковість ототожнення в усіх випадках «центрального органу ...» із фіскальною службою. Адже, «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує ...» може бути сприйнятий і як Міністерство фінансів України (забезпечує формування), і як ДФС (реалізує політику). При цьому, цитований припис МК України відсилає до «порядку, визначеного законом»; виходить, що створює, реорганізує та ліквідує митниці Міністерство фінансів у передбаченому Законом «Про центральні органи виконавчої влади» порядку, який, у свою чергу, закріплює участь міністра в установчих заходах лише посередністю «подання». Певна дисгармонія приписів все-таки залишається, але подібний підхід забезпечує: чітке слідування існуючому розподілу завдань ЦОВВ; виявлення дійсно правомочного суб'єкта стосовно створення митниць.

По-друге, у офіційній дефініції «митний пост» одночасно поєднується дві наукові категорії: орган і відокремлений структурний підрозділ (ч. 1 ст. 547). Ознаками органу є функціональна та структурна обособленість, наявність власної компетенції та самостійність участі у правових відносинах. Відокремлений структурний підрозділ має похідну компетенцію, часткову структурну обособленість та може вступати у правові відносини (у межах, що не перевищують повноважень материнського утворення та чітко передбачені загальнообов'язковими правилами поведінки). Об'єктивно, поєднання у статусі одного суб'єкта ознак органу та підрозділу є неможливим або, як мінімум, еkleктичним. Невизначеність та серединність становища може деструктивно впливати на ефективність внутрішньо-організаційних та правозастосовних заходів суб'єкта владних повноважень.

По-третє, у ч. 1 ст. 546 зазначається: «митниця є митним органом ...», хоча пунктом 34-1 ч. 1 ст. 4 МК України її віднесено до «органів доходів і зборів». Як видно, 04 липня 2013 р. [118] зміна найменування відомчої мережі органів відбулася не вичерпно, що свідчить водночас і про вкоріненість попереднього позначення, і про низьку якість законотворчої техніки, застосованої у процесі підготовки законопроектів з питань державної митної

справи.

Окрім органів виконавчої влади, суб'єктом публічного адміністрування у державній митній справі можуть бути державні органи, що юридично не віднесені до жодної з гілок влади: Національний банк України (регулює порядок переміщення цінних паперів через митний кордон України [119]), Служба безпеки України (зобов'язана брати участь у розробці заходів і вирішенні митних питань [120, п. 13 ч. 1 ст. 24]), Рахункова палата (здійснює заходи зовнішнього фінансового контролю щодо діяльності ДФС, її територіальних органів [121]) тощо.

Система суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі не є абсолютно усталеною. Розвиток існуючих і виникнення нових суспільних відносин, кардинальні зміни у громадсько-політичному та публічно-правовому житті обумовлюють певну динаміку суб'єктів адміністрування: припинення попередніх, виникнення нових. Наприклад, у зв'язку з подіями на сході країни та проведенням антитерористичної операції можна виокремити відносно нового суб'єкта владних повноважень у державній митній справі: Антитерористичний центр при Службі безпеки України. 12 червня 2015 р. першим заступником керівника Антитерористичного центру було затверджено Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей [122], яким врегульовано, зокрема, й окремі митні питання, пов'язані з переміщенням товарів на/з тимчасово неконтрольованої території: надання документів, які є обов'язковими для підтвердження митної вартості гуманітарного вантажу (п. 11.5.); порушення вимог митного законодавства як підстава відмови включення міжнародної гуманітарної організації до суб'єктів, які перетинають лінію зіткнень у спрощеному порядку (п. 8.4.).

Висновки до розділу 1

1. Здійснений аналіз стану наукового опрацювання форм і методів

публічного адміністрування у державній митній справі дозволив виявити, що відповідна проблематика у межах парадигми державного управління або адміністративної діяльності митних органів входила до предмета багатьох наукових праць. Водночас, існуючі розробки форм і методів галузевого владно-організуючого впливу держави мають, як правило, фрагментарний, часто однобічний, характер та проводилися дотично до основного вектора пізнання, спрямованого на вирішення інших теоретичних задач. Більшість авторів вивчали зовнішні та змістовні способи вираження управлінської активності митних органів, що є лише однією зі складових управління у сфері, яке, окрім відомчої спеціалізованої вертикалі, може здійснюватися й іншими органами виконавчої влади, і державними органами, що не належать до жодної з трьох гілок, і публічними недержавними суб'єктами. Виходячи із зазначеного, а також враховуючи значне оновлення митного законодавства, нерозробленість окремих складових механізму управління у сфері митної справи, становлення та поступове утвердження концепції публічного адміністрування, які в сукупності обумовлюють необхідність переосмислення багатьох теоретичних засад та прикладну актуалізацію раніше не значимих, а тому нехтуваних дослідниками, форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, комплексне дослідження цього сегмента митно-правової владної реальності стає особливо актуальним.

2. «Публічне адміністрування» відрізняється від свого еволюційного попередника – «державне управління» – рядом кількісних та якісних показників. У частині обсягу: по-перше, «публічне» охоплює окрім «державного» також і муніципальну та закордонну соціально-організуючу діяльність; по-друге, предметно, адміністрування включає і такі неуправлінські (з точки зору класичних управлінських відносин) види владної активності як надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень фізичних і юридичних осіб, внутрішньо-організаційні заходи. В частині якості, публічне адміністрування: по-перше, спрямовано на задоволення публічних інтересів (галузевий еквівалент – митні інтереси), які є

значно ширшими за державні інтереси, а інколи прямо з ними розбігаються; по-друге, здійснюється на засадах гласності, що, зокрема, вимагає і достатньої активності з боку суб'єктів владних повноважень стосовно ініціативного інформування населення та готовності до сприйняття позиції (інтересів, умов, обставин) іншої сторони взаємодії; по-третє, характеризується зменшенням імперативного впливу, чітким розмежуванням примусових і непримусових заходів, зростаючим значенням нерозпорядчої комунікації (узгодження варіантів поведінки, обмін інформацією, договірне врегулювання юрисдикційних ситуацій, розширене застосуванням заохочення тощо).

3. Адміністрування – організуюча діяльність, що охоплює і вироблення рішень (але не вироблення політики), і їх практичну реалізацію, а тому: не обмежується лише інструментальним, правозастосовчим, розумінням; відрізняється, залежно від об'ємних показників сфери своєї прикладної проєкції. Останнє дозволяє констатувати нетотожність термінів: «адміністрування митних платежів», «митне адміністрування», «адміністрування у державній митній справі».

4. Виходячи з нормативно закріплених фундаментальних засад, державна митна справа – це сукупність заходів, що здійснюються органами доходів і зборів та спрямовані на реалізацію державної митної політики. При цьому державна митна справа є лише одним із засобів втілення галузевої політики та лише такої її частини, що отримала законодавче закріплення. Ч. 1 ст. 7 МК України передбачає перелік складових «справи» та доповнює його посиланням на «інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері»; елементи, що прямо названі в кодексі, та ті, що можуть бути доповнені у майбутньому, з огляду на відкритий список, необхідно трактувати виключно у значенні владної діяльності відомчої вертикалі ДФС.

Державна митна справа, будучи видом публічного адміністрування, не збігається зі «сферою державної митної справи». Остання, асоціюючись із широким розумінням прикметника «митний», стосується не виключно діяльності безпосередньо уповноважених органів митного відомства, а всього

владно-організуємого впливу уповноважених суб'єктів, спрямованого на впорядкування відносин щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Кількісна відмінність митної справи та її «сфери» доволі точно ілюструється на прикладі терміна «державна політика у сфері державної митної справи», під яким розумілась (а згодом здійснена відповідна заміна у більшості приписів МК України) «державна митна політика», що, безсумнівно, не обмежується лише митною справою.

5. Публічне адміністрування у державній митній справі – це самостійний вид публічної діяльності, яка не є законотворчістю та правосуддям, має підзаконний виконавчо-впорядковуючий характер, здійснюється суб'єктами владних повноважень на засадах гласності та спрямована на реалізацію митних інтересів України шляхом організаційно-правового забезпечення відносин, що виникають у зв'язку із переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, владно-установчим або статусним супроводженням такого переміщення. Доведено безперспективність нормативного закріплення цієї доктринальної категорії, яка перебуває лише на стадії становлення та через незавершеність свого опрацювання спроможна ускладнити практичне правозастосування

6. Пізнання змісту публічного адміністрування у галузі дозволило виявити ряд теоретичних і прикладних проблем: необґрунтованість підстав узагальнення консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи; недостатнє правове забезпечення інших способів інформування; неузгодженість ст.ст. 5, 6, 7, 8, 543 МК України стосовно визначення фундаментальних галузевих категорій, зокрема – щодо кола суб'єктів, які здійснюють державну митну справу; одночасне застосування тотожних змістовно понять – «державна політика у сфері державної митної справи» та «державна мита політика» – що склалося у результаті фрагментарної заміни першого другим та спроможне дезорієнтувати пізнання, породжувати безпідставні пошуки спільного та відмінного. Встановлено також: взаємозв'язок публічних та митних інтересів, останні з

яких реалізуються не лише за допомогою державної митної справи; позитивну деталізуючу роль приставки «державна» при законодавчому позначенні митної справи та митної політики, яка проте не перешкоджає застосуванню усталеної неконкретизованої термінології, що збереглася в численних нормативних актах (у т.ч. Основному Законі – п. 9 ч. 1 ст. 92, п. 8 ч. 1 ст. 116) та з часом може стати більш доречною, з огляду на зростання транснаціональних чинників (особливо у частині митної політики).

7. Носії повноважень публічного адміністрування є суб'єктами, а не учасниками, відповідних упорядковуючих відносин, оскільки являються лідируючою (владною) стороною соціальної взаємодії, яка зобов'язана реалізовувати свою компетенцію щоразу при виникненні відповідних підстав та володіє мінімальним розсудом стосовно залучення до цієї взаємодії. Останнє обумовлює безперспективність розмежування суб'єктів публічного адміністрування та суб'єктів відносин публічного адміністрування, подібно до термінологічної пари: суб'єкти права – суб'єкти правовідносин.

Суб'єктами публічного адміністрування у державній митній справі є:

1) Державні органи, до яких належать органи виконавчої влади (Уряд, міністерства, інші ЦОВВ, місцеві державні адміністрації, територіальні органи ЦОВВ) та органи, що не відносяться діючим законодавством до жодної з владних гілок (Президент, Національний банк України, Служба безпеки України, Рахункова палата).

2) Муніципальні органи (переважно, виконавчі органи місцевих рад), які покликані організовувати прикордонну торгівлю та створювати умови для діяльності органів доходів і зборів (у частині забезпечення статистичними відомостями, соціального обслуговування посадових осіб, визначенні меж контрольних пунктів тощо).

3) Закордонні владні суб'єкти, до яких належать органи іноземних держав та міжнародних організацій. Заходи, здійснювані вказаними публічними інституціями, не мають безпосередніх правових наслідків, тому зараховуються лише до неправових засобів публічного адміністрування у державній митній

справі, але при цьому вони часто обов'язкові до врахування в українських адміністративних процедурах та не можуть бути проігноровані, адже мають чітке юридичне закріплення (як привід для порушення провадження у справі про ПМП тощо).

4) Підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження. Ця група суб'єктів включає як державні (наприклад: Інформаційно-довідковий департамент ДФС, Адміністрація морських портів України), так і недержавні підприємства, установи, організації (наприклад: Торгово-промислова палата, Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України), а також фізичних осіб, які реалізують делеговані повноваження у державній митній справі (зокрема, уповноважені експерти), залишаючись в інших аспектах свого правового буття поза сферою урядування.

8. Встановлено, що: Верховна Рада України, будучи суб'єктом митного регулювання, не здійснює владно-впорядковуючих підзаконних заходів у розглядуваній сфері; агенти з митного декларування не належать до суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі; нагальним є відновлення в діючому законодавстві описового найменування галузевих одиниць державного апарату, що реалізують митну справу – «митні органи», замість «органи доходів і зборів»; створення ДФС стало результатом частих і непослідовних перетворень галузевого ЦОВВ, які відбувалися протягом майже 5-ти років; ДФС не узгоджується із розуміння самої категорії служби як виду ЦОВВ; посилення в МК України на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику» потребує оновлення, оскільки на теперішній час може/має асоціюватися як і з ДФС, так і з Міністерством фінансів України (залежно від компетенції кожного відомства); існує невизначеність у правовому статусі митного посту, серединність буття якого обумовлено поєднанням ознак відокремленого структурного підрозділу та самостійного органу виконавчої влади.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ

2.1. Форми публічного адміністрування у державній митній справі: поняття, класифікація та динаміка

Під формою зазвичай розуміється зовнішній вигляд, контури, обрис предмета, обриси людської фігури або будь-яке зовнішнє вираження якогось змісту. У довідниковій філологічній літературі виокремлюється понад десять значень цього слова [58, с. 1543–1544]. Якщо виходити із найбільш поширеного (певною мірою – буденного) його трактування, то під формами публічного адміністрування у державній митній справі можна розуміти способи зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї владно-впорядковуючої діяльності. Разом із тим, для глибинного наукового пізнання форми певного, а тим більше соціального, явища, освоєння її властивостей, ролі і навіть різновидів, нагальним є звернення до філософських напрацювань із відповідної проблематики, що викладаються переважно у контексті діалектики категорій змісту та форми. Згідно з Новітнім філософським словником [123, с. 949], зміст і форма – філософські категорії, що традиційно використовуються для характеристики співвідношення між способом організації речі і власне матеріалом, із якого ця річ складається. При цьому, на різних етапах становлення «любові до мудрості» значимість відповідних сутнісних одиниць трактувалася не однаково. Так, у філософії Арістотеля ключовим поняттям була форма. Саме форма робить предмет тим, чим він є. Бронзова куля і бронзова статуя однакові за матерією, але різні за формою. Матерія – можливість буття, а форма є реалізацією цієї можливості, дійсністю. Одиничне буття (предмет) є поєднанням двох причин буття: формальної і матеріальної [124, с. 17]. Висування форми на перше місце не є звичним для сучасної свідомості, коли зміст визнається провідною, визначальною стороною об'єкта, а форма – той

його бік, який модифікується, змінюється залежно від зміни змісту і конкретних умов його існування [125, с. 447]. Слід враховувати, що незважаючи на поширеність протилежних поглядів [126, с. 1005], «матерія» у розумінні античного філософа насправді не ототожнюється зі змістом, а сприймається швидше як основа останнього – субстрат. Більше того, саме форму Арістотель називав сутністю речей, тобто – змістом. Оминаючи увагою можливу критику цієї теорії, відмітимо її ціннісні аспекти.

По-перше, стає зрозумілою роль форми у процесі пізнання змісту, адже як через форму статуї розкривається її сутність, що виходить за межі матерії (метал), несучи соціально-духовну ідею, так і через освоєння форм публічного адміністрування відкривається доступ до усвідомлення змісту цієї владної активності. Поза конкретними способами зовнішнього вираження, публічне адміністрування у державній митній справі залишається доволі абстрактним явищем для посадових осіб митних органів, а для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) вони взагалі – єдиний шлях сприйняття ідеї і стилю адміністрування. Спрямованість на задоволення публічного інтересу, гласність, готовність до координації та інші якісні сторони сучасного урядування доносяться до приватних осіб через зміну співвідношення існуючих та впровадження нових форм. Наприклад, гласність та прозорість здійснення державної митної справи (п. 9 ч. 1 ст. 8 МК України) не вартувала б для приватного суб'єкта нічого, якби не забезпечувалася посередністю видання індивідуальних та узагальнених консультацій з питань державної митної справи, розміщення стислих довідок щодо основних положень галузевого законодавства тощо. Дотримання вимог кожної з форм, їх адекватне застосування, дозволяє також розрізнити реальний (практичний, прикладний) та декларований зміст публічного адміністрування. Зокрема, орієнтовні показники митної вартості товарів впроваджуються із відступом від вимог ч. 6 ст. 54 та ч. 2 ст. 55 МК України, оскільки ці показники (складова системи управління ризиками) можуть розцінюватися лише як інформація, що призвела до виникнення сумнівів у правильності визначення митної вартості, та

не звільняють від обґрунтування причин відмови у визнанні заявленої вартості, самі по собі не є підставою коригування митної вартості або витребування додаткових документів. Натомість у п. 8 розділу 2 Методичних рекомендацій, затвердженими Наказом ДФС від 11 вересня 2015 р. № 689 [127], передбачено, що у випадках спрацювання автоматизованої системи аналізу та управління ризиками за напрямом перевірки правильності визначення митної вартості посадова особа перевіряє відомості, що містяться в документах, що підтверджують заявлену митну вартість, та відповідно до ч.ч. 3 і 4 ст. 53 МК України запитує додаткові документи. З огляду ж на закріплений цією статтею вичерпний перелік підстав запиту та не зарахування до нього показників системи управління ризиками (у т.ч. і випадків невідповідності орієнтовній митній вартості), відповідний припис методичних рекомендацій свідчить про порушення таких фундаментальних засад галузевого публічного адміністрування як законність, спрощення законної торгівлі, додержання прав і охоронюваних законом інтересів осіб тощо. Як видно, для досліджуваної сфери є справедливою соціально-філософська настанова: аби з'ясувати та показати, що таке діяльність, ми маємо дослідити усі форми діяльності та відобразити їх у взаємозв'язку [128, с. 111].

По-друге, теорія Арістотеля знаходить подальше вираження («зняте») у діалектичному трактуванні співвідношення змісту і форми, яке розкривається посередністю трьох етапів розвитку нового прояву буття: 1) у межах старої сутності виділяється нова форма, що є поки-що особливим вираженням першої; 2) нова форма розвивається, накопичує свою специфічність, для прояву якої використовується стара сутність, що виступає тут у якості матерії (субстрату), на основі якої відбувається еволюціонування; 3) тотожність змісту та форми, при якій нова форма забезпечила вирішення внутрішнього протиріччя старого змісту (і відповідно його розвиток). Базовими для описаного процесу пізнавальними засадами є: недопустимість абсолютизації форми на першій стадії, що може призвести до формалізму і всіх його негативних наслідків; провідна роль форми у становленні нового змісту на другій стадії (тут стає

зрозумілим підхід Арістотеля); утвердження нового змісту, одним із способів вираження якого є і форма, на основі якої він розгорнувся; старі форми старого змісту залишаються значимими і для нової сутності, частково модернізуючись для гармонізації з нею. Як видається, розкриті філософські закономірності знайшли прояв і під час становлення публічного адміністрування та можуть бути виражені у такій послідовності: 1) внутрішнє протиріччя державного управління – його імперативність і переважна односторонність, за якої благо соціуму визначається та забезпечується без врахування інтересів, прагнень, позицій цього соціуму – еkleктично розв’язується у новій його формі; 2) у межах такої форми – адміністративний договір (висунемо гіпотезу, що саме він був формою нового змісту) – розвиваються, накопичуються і утверджуються якісні особливості публічності; 3) становиться публічне адміністрування, тобто перебудоване на засадах гласності, координування та співпраці управління, що є фактично новим змістом, який вирішив базове внутрішнє протиріччя старої сутності. Традиційні форми останньої залишаються актуальними й надалі, модернізуючись у контексті набутого змістовного явища. Так, публічне адміністрування у державній митній справі характеризується існуванням спеціалізованих дорадчих структур, що сприяють відстоюванню інтересів невідладних суб’єктів (наприклад, Уповноважений з питань підприємництва при ДФС), наявності механізмів врахування громадської позиції у процесі підзаконної нормотворчості (наприклад, Громадська рада при ДФС подає пропозиції щодо удосконалення правових засад галузевого адміністрування, проводить громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів) та позиції приватних осіб у процесі правозастосування (зокрема, участь в юрисдикційних провадженнях передбачена ч. 8 ст. 354, ч. 1 ст. 497 МК України та ін.). Третій етап становлення публічного адміністрування у державній митній справі (переконані, що і в цілому) слід вважати незавершеним; приміром, право брати участь у розгляді справи залишається ігнорованим у позитивних правозастосовних процедурах (у т.ч. під час надання дозволів на

підприємницьку діяльність, контроль за якою реалізується органами доходів і зборів). Як видно, для досліджуваної сфери залишається справедливим судження відомого мислителя XIX ст.: «при розгляді протилежності між змістом та формою суттєво мати на увазі, що зміст не є безформеним, а форма водночас міститься у змісті» [129, с. 224]. Саме небайдужість форми до змісту робить можливим існування «форми форм» (це влучне словосполучення запропонував відомий фахівець-адміністративіст Б.М. Лазарєв) та прийнятною піраміду способів вираження змісту, до якої належать: публічне адміністрування (як одна з форм здійснення публічної влади); форми публічного адміністрування; форми форм публічного адміністрування (наприклад: усна, письмова або конклюдентна форма вираження адміністративних актів); публічно-правове закріплення форм публічного адміністрування, що також є способом їх існування.

Слід зазначити, що проілюстроване вище змістовно-формальне становлення є не історичною, а логічною послідовністю; тому воно: може не співпадати з дійсною хронологією подій; постійно відбувається в реальному часі; є орієнтуючим для організації пізнання, визначення співвідношення форм, їх стабільних та актуалізованих властивостей. Ми усвідомлюємо також, що публічне адміністрування насправді є феноменом, становлення якого пов'язане з розвитком науки, культури, економіки, інтеграційних та інших соціальних процесів, а не просто способів вираження владно-розпорядчого впливу; разом з тим, розкриті філософські закономірності дозволяють з'ясувати інструментальне та змістовне навантаження форм. Крім того, вони дозволяють виокремити первинні характеристики способів вираження публічного адміністрування. У конкретно-галузевому зрізі, як і на рівні загальних категорій, форми не ізольовані, а взаємодіють, сприяють функціонуванню одна одної, переходять одна в одну: нормативні адміністративні акти знаходять безпосереднє прикладне втілення за допомогою видання правозастосовних актів та укладення адміністративних договорів; адміністративні договори, якщо вони містять загальнообов'язкові приписи багаторазового застосування, також

стають основою для індивідуальних розпорядчих актів; підсумок організаційних заходів (приміром, нарад чи робочих зустрічей начальника митниці) отримує вираження у виданні підзаконних актів нормативного або індивідуального характеру тощо. Окрім синхронного, не виключений і діахронний зв'язок, коли, наприклад, неправове явище у зв'язку із закріпленням за ним безпосередніх юридичних наслідків стає елементом правової форми. Подібна динаміка спостерігається на прикладі консультацій з питань державної митної справи, що не кваліфікувалися як юридичні факти відповідно до МК України 2002 р. (ст. 32), на відміну від МК України 2012 р., ст. 21 якого передбачила конкретне правове значення консультацій, які до того ж надаються «у вигляді рішень органів доходів і зборів» (ч. 2) та можуть бути оскаржені «як правовий акт індивідуальної дії» (ч. 6). З огляду на певну незавершеність юридичних властивостей консультацій, яких буде розкрито у подальшому, вони при первинному знайомстві можуть здатися своєрідною перехідною формою, що не заперечує взаємодії способів вираження публічного адміністрування. Саме така взаємодія інколи ставала підставою для характеристики форм державного управління як системи [130, с. 164]. Незважаючи на те, що традиційно саме владно-розпорядча активність трактується у значенні складної соціальної системи [131; 132, с. 220–259], способи її зовнішнього вираження також володіють рядом ознак системності: єдність цільового призначення та окремі прояви емерджентності, взаємодія і взаємозалежність системи, ієрархічність (кожен елемент системи може розглядатись як самостійна система/підсистема [наприклад, система актів управління], що існує в межах мети цілого), адаптивність, наступність, інтегративність тощо.

У філософії поняття форми вживається також у значенні внутрішньої організації змісту [133, с. 434] і в цьому аспекті проблематика форми набуває свого подальшого вираження посередністю категорії структури, створюючи підґрунтя для виокремлення внутрішньої та зовнішньої форми публічного адміністрування. Ще Гегель відмічав подвійний статус форми: нерелефлексована в само себе, вона – зовнішнє, байдуже до змісту існування; рефлексована ж в

само себе вона і є зміст [126, с. 1005]. Показово, що дуалістичність досліджуваної категорії, зокрема її внутрішньовпорядковуюча сторона, знайшла відображення в іноземній першооснові (від лат. *forma* – зовнішність, устрій [29, с. 622]) та буденному слововжитку (зокрема, форма розуміється і як спосіб організації чого-небудь, внутрішня структура змісту, суворо встановлений порядок у будь-якій справі або стан людини, що дозволяє повністю виявити її сили, уміння [58, с. 1543–1544], який також є фактично відображенням внутрішньої організованості). Що ж є способом внутрішнього буття, устрою та впорядкування публічного адміністрування у державній митній справі? Як зазначалося, одним із перших галузеву (та й у цілому – управлінську) проблематику внутрішньої форми владно-розпорядчого впливу дослідив Д.В. Приймаченко. Відразу зауважимо, «внутрішня» позначає тут онтологічно-організаційний, а не звичний векторний (у значенні вирішення апаратних завдань), аспект форми. Внутрішнім способом устрою адміністративної діяльності науковець називає процесуальну (процедурно-процесуальну та процедурно-організаційну) форму, яка закладає програму, алгоритм діяльності, забезпечує порядок, цілеспрямований рух суб'єктів (митні органи, їх посадові особи) та учасників (громадяни та суб'єкти господарювання) цієї діяльності до певного, заздалегідь визначеного, бажаного результату [16, с. 251–252]. Враховуючи термінологічні особливості, надалі буде говоритися про «процедурну форму», оскільки юридичний процес історично пов'язаний із правосуддям і саме так сприймається у більшості країн світу, а включення до його змісту адміністративної правотворчості та правозастосування призводить до «розмивання» понять [66, с. 15–16]. Натомість, для позначення так званого управлінського процесу, як порядку діяльності інших органів державної (першочергово – виконавчої) влади, у вітчизняній науці утвердився термін «процедура», зміст якого може охопити і позитивні, і юрисдикційні, і правотворчі адміністративні провадження [134, с. 19 і 32–34]. Є значимим, що саме митне законодавство серед передових сприйняло новий термін та забезпечило його становлення у конкретно-

прикладному галузевому обсязі – «митні процедури». Щоправда, зміст митних процедур отримав дещо неоднозначне викладення в МК України 2012 р. у зв'язку з наявністю суміжних понять (обумовлених переважно орієнтацією на термінологію міжнародних джерел митного права): митні формальності, митні правила.¹ Митне законодавство зберігає і загальне розуміння процедури (не обмежуючись лише «митною процедурою») як порядку діяльності у сфері публічного адміністрування, що забезпечує організовану послідовність втілення певних формальностей (виходячи зі змісту ст. 105 Угоди про асоціацію, прийнятним стає словосполучення «процедура формальностей»²), зокрема і порядку направлення гарантові вимоги щодо сплати митних платежів (ч. 5 ст. 307 МК України), здійснення транзитного перевезення (ч. 10 ст. 311 МК України), збору доказів, необхідних для проведення документальної перевірки (ч. 12 ст. 346 МК України). Мають місце і випадки порушення змістовної специфіки терміна «процедура»; так, у ч. 4 ст. 401 МК України застосовано словосполучення «судові процедури», хоча, як зазначалося, належним є позначення порядку діяльності суду через категорію процесу.

Процедурна форма не є самоцінністю, але володіє вагомим інструментальним значенням: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у

¹ Коротко (п. 21, 28 і 29 ч. 1 ст. 4 МК України): митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і органами доходів і зборів з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи; митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів сукупність митних формальностей та порядок їх здійснення; митні правила – встановлений митним законодавством порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів ... Для розуміння взаємозв'язку термінів слід наголосити, що: митні формальності – це дії як приватної, так і владної особи; митні процедури включають митні формальності та їх порядок [135, С. 194]. Зважаючи, що митні формальності становлять сутнісну основу митних процедур, останні також є порядком діяльності і митних органів, і невіддільні осіб, що нетрадиційно для вітчизняної доктрини процедур. Митні правила, судячи з офіційної дефініції – це порядок діяльності першочергово приватних суб'єктів; такому розумінню не суперечить включення до їх змісту порядку «переміщення товарів», що теж являється сферою активності саме цих суб'єктів (ілюстративною є назва розділу 6 МК України, в якій термінологічно розмежовуються діяння протилежних учасників публічної взаємодії – «Переміщення і пропуск товарів, транспортних засобів ...»). Подібне тлумачення митних правил гармонізує із усталеною категорією «порушення митних правил» (не поширюється на проступки посадових осіб публічної адміністрації) та дозволяє однозначно стверджувати: правила визначення митної вартості та країни походження товарів, з огляду на суб'єктну універсальність (навіть, враховуючи темпоральну первинність приватної сторони), не є суть «митні правила». Загалом же, проблема співвідношення митних процедур, формальностей та правил залишається не вирішеною, породжує інші понятійні ускладнення (зокрема, щодо трактування митних режимів [багатьма дослідниками небезпідставно ототожнюються із митними процедурами], митного контролю та митного оформлення [останнє першочергово співвідноситься із формальностями]) і може бути предметом окремих досліджень.

² У відповідній нормі Угоди йде мова про «процедури ліцензування та формальності», зараховуючи до «формальностей» інші, окрім ліцензування, випадки легалізації підприємницької діяльності (в т.ч. у сфері митної справи).

процесі публічного адміністрування, всесторонність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів митних органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. Відсутність чіткої та зрозумілої процедури може мати два негативних наслідки. Перший – це неадекватне застосування матеріальної норми права, коли природно необхідний порядок адміністрування утверджується неформально, що зазвичай супроводжується порушенням інших загальнообов'язкових приписів та у багатьох випадках [81, с. 17] є неприйнятним концептуально. Подібний наслідок спостерігається на прикладі запровадження згадуваних вище орієнтовних показників митної вартості; хоча статусна вказівка про «їх використання у системі управління ризиками» (п. 1 Постанови КМУ від 16 вересня 2015 р. № 724 [136]) відсилала до належної процедурної форми, відсутність деталізованого порядку практичної реалізації нововведення обумовила численні порушення прав суб'єктів ЗЕД, безпідставні відмови у визнанні заявленої митної вартості, недотримання законної послідовності застосування правил її визначення. Переконані, орієнтовні показники із часом відіграватимуть позитивну організуючу роль, але їх впровадження стало своєрідним лакмусом для якості публічного адміністрування у державній митній справі, виявивши актуальність багатьох «старих» проблем: нехтування процедурною складовою правового механізму; превалювання лінійних управлінських впливів з акцентом на імперативному односторонньому розпорядництві; фактичний прикладний пріоритет підзаконного регулювання з потенційною ймовірністю додаткових ускладнень правового положення приватної сторони. У галузі митного права залишається справедливим загальнотеоретичне судження В.М. Карташова стосовно ігнорування структурного способу існування юридичного змісту, яке призводить або ж до спроби штучно створити, сконструювати процесуальну форму, або ж до її заперечення у тих випадках, коли ця процесуальна форма об'єктивно необхідна та соціально корисна [137, с. 71]. Другий негативний наслідок – ускладнена або взагалі неможлива реалізація правового припису.

Наприклад: неврегульованість порядку видачі сертифіката УЕО, порядку та критеріїв оцінки відомостей, заявлених підприємством із цією метою (ч. 10 і 13 ст. 13 МК України), виключає поки-що можливість набуття відповідного статусу; якщо перелік товарів, переміщення яких через митний кордон обмежено, затверджений Кабміном [138], то передбачений (також у ч. 2 ст. 197 МК України) порядок видачі відповідних дозволів (на переміщення) та їх обігу з використанням засобів інформаційних технологій залишається не прийнятим, що ускладнює відповідний сектор галузевого адміністрування, особливо у частині організації обігу.

Окрім випадків відсутності внутрішньої (структурної) форми публічного адміністрування, у державній митній справі спостерігаються і окремі недоліки унормованих процедур: порушення синхронності впровадження нормативних моделей процедур та матеріальних правових приписів, на реалізацію яких їх спрямовано; нестача оперативної та якісної підзаконної деталізації; нечітка наступність і варіативність процедурних дій; розмите співвідношення компетенції декількох лідируючих суб'єктів, залучених до одного (переважно легалізаційного) провадження; безпідставне ускладнення публічного адміністрування тощо. Разом із тим, деяких «традиційних» недоліків вітчизняних адміністративних процедур практично усунено. Зокрема, теза про визнання строків їх найбільш вразливим елементом [139, с. 34] поступово втрачає актуальність для сфери державної митної справи, де більшість часових рамок адміністративних заходів, випадки і підстави продовження таких, чітко врегульовано. Лише інколи виникають запитання щодо обґрунтованості окремих строків; наприклад, прийняття попереднього рішення протягом 30 (із питань класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД або надання дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими) та 150 (про визначення країни походження товару) днів, що передбачено у ч. 5 ст. 23 МК України, може викликати зауваження, оскільки відповідні рішення у звичайному, не попередньому, порядку виносяться у межах загальних строків митного

оформлення (4 робочі години¹); тобто об'єктивною є здатність органів доходів і зборів виконати процедуру протягом значно коротшого терміну. Водночас, для уникнення безпідставної критики, потрібно враховувати переважну складність випадків класифікації та визначення країни походження товарів, коли дані заходи здійснюються попередньо; у зв'язку із цим, часто виникає необхідність проведення митних експертиз або звернення до іноземних органів. Якщо перевірка країни виникнення товарів закордонними органами може тривати значний період часу (судячи з вітчизняних засад верифікації сертифікатів походження – до 6 місяців [140]), стає зрозумілим 150-денний строк прийняття попереднього рішення про визначення країни походження. Засобом запобігання безпідставному затягуванню процедури тоді, коли звернення за додатковою інформацією або допомогою не відбувається, є законодавча диференціація тривалості адміністративної дії: звичайна і подовжена. Перша, переконані, має бути значно коротшою за існуючу нині; зокрема, слід підтримати пропозицію практиків стосовно закріплення 15-денного терміну видання усіх попередніх рішень [141]. Подовжена тривалість має застосовуватися у чітко окреслених випадках та вимагає відповідного повідомлення заявника. При цьому, вона уже частково існує, адже якщо прийняти попередні рішення з питань класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД та надання дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими протягом 30 днів не вдалося, «цей строк може бути продовжений керівником органу доходів і зборів або уповноваженою ним особою, але не більше, ніж на 15 днів» (ч. 5 ст. 23 МК України). Цитований припис ілюструє ще одну проблему строків, яка періодично зустрічається у митному законодавстві (див. також ч. 9 ст. 13, ч. 4 ст. 357 МК України): закріплення можливості продовження процедури без визначення конкретних підстав для цього. У подібних ситуаціях, коли суб'єкт владних повноважень «може» або «в разі необхідності, може» збільшити час адміністративного провадження, порушується принцип правової визначеності: приватна особа не має

¹ Строк прийняття окремого рішення про класифікацію товару становить 10 календарних днів (може бути продовжений).

можливості достовірно передбачити своє публічно-правове буття та змушена орієнтуватися на максимальну тривалість заходу, оскільки конкретне юридичне питання повністю передано на розсуд митних органів, а будь-які ознаки, що дозволили би особі спрогнозувати прийняття/неприйняття у конкретній ситуації рішення (про продовження) – відсутні.

Свідченням позитивної динаміки процедурної форми публічного адміністрування у державній митній справі є її перебудова на основі нових технологічних можливостей (наприклад: впровадження системи відео контролю [142], використання для забезпечення ідентифікації товарів під час здійснення їх переміщення митною територією електронних замків з інформаційно-телекомунікаційною функцією GPS – GSM навігації [143]). Не менш важливими є процеси спрощення митного контролю та автоматизації процедур митного контролю і митного оформлення, які визнаються науковцями одними із ключових факторів забезпечення ефективності галузевого публічного адміністрування [144, с. 78–80; 145 с. 107–108], інтеграції до європейського економічного простору [146, с. 76–78] тощо. У МК України спрощення законної торгівлі визначено однією з фундаментальних засад здійснення державної митної справи (п. 5 ч. 1 ст. 8), а також передбачено: застосування спрощень для суб'єктів ЗЕД, які підтвердили свою доброчесність та набули спеціального статусу (УЕО), що є проявом методу заохочення; подальше використання громадянами спрощеного способу декларування (двоканальна система митного контролю – ст. 366); полегшений порядок здійснення окремих митних заходів (знищення товарів, митне оформлення яких призупинено за підозрою у порушенні прав інтелектуальної власності – ст. 401), надання згоди на застосування якого навіть стимулюється. Можна спостерігати тенденцію до спрощення внутрішньої форми публічного адміністрування, що є частиною методу заохочення та засобом оптимізації галузевого владного впливу. Вказане змушує поставити питання про межі процедурності публічного адміністрування та можливість диференціації її міри. В юридичній літературі часто звертається увага на різну впорядкованість юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень.

Ще В.М. Горшенёв наголошував на помилковості позицій, відповідно до яких «тільки юрисдикційна діяльність потребує жорстких процесуальних форм реалізації норм матеріального права», а «діяльність органів держави щодо розгляду та розв'язання різноманітних індивідуальних справ позитивного характеру такої процедурної регламентації не вимагає і процесуальних норм не потребує» [147, с. 21–22]. Це зауваження науковця вітчизняними дослідниками визнано справедливим і для митного права [16, с. 253], що видається цілком обґрунтованим, адже основний обсяг діяльності органів доходів і зборів зводиться до позитивних заходів щодо створення умов та забезпечення законного переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, а не до реагування на деліктні вчинки або скарги приватних суб'єктів; правова поведінка останніх також переважно існує у межах юридичних приписів. Якщо процедура визнається гарантією уникнення сваволі держави, засобом забезпечення режиму законності та демократизму [148, с. 44], вона, безумовно, має поширюватися на переважну частину галузевого публічного адміністрування, що не є юрисдикційною. Узагальнення вітчизняних наукових досягнень дозволяє виокремити групи проваджень, що вимагають детального врегулювання процедурної форми: 1) контрольно-наглядові та інші неюрисдикційні¹ втручальні провадження (підстава – наявність загрози негативних наслідків для приватної сторони, яка зазвичай не бажає проведення відповідних заходів та не готова до них); 2) юрисдикційні провадження, серед яких – а) притягнення до відповідальності (підстава – відсутність конкретизованого порядку може призвести до необґрунтованого стягнення); б) адміністративне оскарження (підстава – необхідність зваженого вирішення публічно-правового спору, що виник та набув «загострення» у процесі адміністрування). У державній митній справі переважно забезпечена належна форма зазначених видів проваджень; детально врегульовано процедуру: митного контролю і митного оформлення, документальної перевірки,

¹ Не дивлячись на певну невідповідність практиці владно-розпорядчого впливу, розділяємо позицію тих фахівців, які зараховують контрольно-наглядову діяльність до неюрисдикційних процедур (див. [149, с. 3]), що відповідає оновленому на засадах верховенства права, «сервісної держави» та сприяючого урядування змісту контролю.

притягнення до відповідальності за ПМП, розгляду скарг на рішення, дії, бездіяльність посадових осіб органів доходів і зборів тощо. Щоправда, остання не є виключно митно-правовою процедурою, оскільки значною мірою відсилає до приписів Закону «Про звернення громадян», але й не позбавлена галузевої специфіки (ст. 25 МК України) і навіть вирішує у контексті митного права деякі проблеми базового законодавства. Щодо останнього, мається на увазі поширення дії Закону «Про звернення громадян» лише на фізичних осіб і в результаті – неврегульованість процедури розгляду звернень юридичних осіб, що неодноразово піддавалося критиці в межах конституційно- та адміністративно-правових досліджень. Натомість, відповідно до ч. 2 ст. 26 МК України, скарги підприємств, якщо не передбачено іншого, подаються і розглядаються у такому самому порядку і в ті самі строки, що і скарги громадян. Згідно ж із ч. 1 ст. 26 МК України, вимоги до форми та змісту скарг громадян, строки їх подання, порядок і строки їх розгляду, а також відповідальність за протиправні дії, пов'язані з поданням та розглядом скарг, визначаються Законом «Про звернення громадян»; таким чином, процедурна форма, передбачена цим актом вищої юридичної сили, застосовується у державній митній справі і стосовно відносин, для яких вона (в оригіналі) не є розрахованою, але є необхідною.

Окрім правообмежувальних та юрисдикційних заходів, впорядкування та структуризації потребують і заявні провадження, адже безпідставна відмова в реалізації прав або задоволенні законних інтересів не менш негативна, ніж необґрунтоване покладення додаткових обов'язків. Тому, процедурна форма є способом устрою публічного адміністрування і за надання митними органами різноманітних дозволів (на розміщення товарів у певний митний режим, продовження його строків, здійснення операції з товаром, що перебуває під митним контролем), проведення легалізації окремих видів підприємницької діяльності тощо. При цьому, більш вузький предмет доказування, переважна відсутність або обмеженість обсягу збору інформації владним суб'єктом роблять прийнятною відносно полегшену процедуру. Надмірне її розгортання у

подібних випадках може ставати навіть безпідставним ускладненням адміністрування. Наприклад, стабільність набуття статусу УЕО передбачає прийняття декількох рішень лідируючими суб'єктами: висновок про можливість або неможливість надання статусу (митниця); рішення про підтвердження можливості або неможливості надання статусу (ДФС); рішення щодо надання або ненадання статусу (митниця). Залишаються незрозумілими причини передання адміністративної справи на центральний рівень і, що головне, її зворотного повернення на місцевий. Відповідь відсутня і в спеціалізованих дослідженнях, присвячених новому інституту митного права [150, с. 74–87], що вочевидь пов'язано із нагальністю деталізуючого підзаконного регулювання. Уявляється, видача сертифікатів УЕО могла би здійснюватися у межах загальної легалізуючої практики митної адміністрації, коли відповідні дозволи надаються: митницею з подальшим повідомленням ЦОВВ (на відкриття та експлуатацію митного складу, вільної митної зони, складу тимчасового зберігання, вантажного митного комплексу) або безпосередньо ЦОВВ¹ (на здійснення митної брокерської діяльності, відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі). З огляду на значення статусу УЕО та вимоги раціональності форми, прийнятним було б остаточне завершення процедури центральним органом, тим більше, що проектом Порядку видачі сертифіката уповноваженого економічного оператора провідною роллю наділяється саме ЦОВВ, без позитивного рішення якого митниця не може видати сертифікат (п. 4.3. проекту [151]); це дозволяє вірно сприймати приписи МК України про надання статусу УЕО митницею (ч. 2 і 9 ст. 13) та роль передуючого цьому рішення центрального органу про підтвердження² можливості або неможливості надання статусу.

Враховуючи викладене вище та існуючу тенденцію до спрощення,

¹ Насправді, центральний органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, приймає рішення разом із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону.

² Закріплений в ч. 7 ст. 13 МК України припис про те, що центральний орган «приймає рішення про підтвердження можливості або неможливості надання заявнику статусу ...» технічно не виважений, оскільки в дійсності орган наділений альтернативою у вигляді прийняття рішення про **непідтвердження** висновку митниці про можливість/неможливість.

процедурна форма є корисною лише у разі зваженості та відповідності змісту адміністративного заходу¹, її надмірне розширення з метою запобігання сваволі влади призводить до не менш негативної крайності – бюрократизму. Слід зважити також, що деякі прояви публічного адміністрування у державній митній справі взагалі не мають, а інколи й не потребують, юридичної процедури (чимало організаційних заходів та матеріально-технічних операцій), особливо у внутрішньо-векторному спрямуванні. Є.В. Додін зазначає, що діяльністю митних органів необхідно управляти перш за все шляхом використання неправових форм, що забезпечують належну організацію роботи всієї системи митних органів [108, с. 18]. Чи може в такому разі процедурна форма визнаватися способом організації публічного адміністрування? Правова процедура – переважаючий, у деяких секторах дефіцитний, але не універсальний засіб устрою адміністрування. Однак, це не говорить про відсутність позаправового впорядкування (процедурності) заходів владного впливу. Процедура (франц. *procedure*, від лат. *procedo* – просуваюсь, проходжу) тлумачиться у довідниковій літературі як офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення чи оформлення якихось справ [29, с. 470]. Зважаючи на необмеженість «офіційного встановлення» юридичними засобами та можливість прийняття «за звичаєм», цілком виправданим є розроблення категорії соціальних процедур, які включають і правові, і етичні, і регламентні, і дипломатичні порядки [153, с. 96] тощо.

В аспекті організації діяльності державного службовця дослідниками виокремлюються процедури формування іміджу служби, процедури діловодства, процедури підготовки і проведення нарад тощо [154, с. 49, 136, 148–149]. Стадійна послідовність останніх включає: визначення теми (переліку питань); з'ясування доцільності проведення наради; визначення складу учасників; організація (визначення часу, місця, ресурсів тощо); проведення наради; протоколювання. Проведення наради у разі, коли проблема є

¹ Різний ступінь впорядкованості внутрішньої структури додатково підтверджує коректність застосування терміну «процедура», якщо орієнтуватися на трактування процесу як виду процедури – її ускладнений варіант (див. [152, с. 170–187]).

однозначною і потребує вирішення у безальтернативний спосіб (адміністративний акт), залучення до участі в нараді великого кола осіб, які не мають відношення до розв'язання обговорюваних ситуацій або їх практичного подолання, та інші порушення указаної вище неформальної процедури обумовлюють низьку результативність і оперативність, підвищену затратність, абстрагування позитивної відповідальності та інші негативні наслідки для публічного адміністрування. Таким чином, процедурна форма – спосіб внутрішньої організації публічного адміністрування у державній митній справі (і в цілому), який включає диференційовані (різні по детальності) залежно від характеру матеріальних приписів правові процедури та в деяких випадках – позаправові процедури як науково обґрунтовані, узвичаєні або закріплені в офіційний неюридичний спосіб послідовності, що гарантують раціональність адміністрування.

Визнання неправових процедур не дає водночас підстав стверджувати, що частина публічного адміністрування позбавлена правового підґрунтя. Навіть тоді, коли йде мова про організаційні способи зовнішнього вираження владно-розпорядчого впливу, порядок втілення яких визначений наукою або усталеною практикою, мінімальною основою для вчинення таких заходів має бути відповідний компетенційний припис. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Отже, якщо в законодавстві прямо не передбачено повноваження владного суб'єкта здійснювати якийсь захід публічного адміністрування у державній митній справі, він не може цього зробити, а неправова процедура завжди має базуватися на юридичній правомочності. Цитована конституційна норма не поширюється безпосередньо на деяких суб'єктів галузевого адміністрування (носії делегованих повноважень, закордонні утворення), але спеціально-дозвільний тип правового регулювання характерний для них також, а можливо і «в першу чергу», оскільки вони переважно перебувають поза сферою вітчизняного урядування та

можуть увійти до неї лише на основі конкретного юридичного припису, будучи змушеними керуватися правилом: «дозволено лише те, що прямо передбачено» або «все, що не дозволено – заборонено». Слід зазначити, що інколи організаційні правомочності органів або їх посадових осіб прямо не називаються, але вони фактично є частиною більш загального сектора розпорядництва, віднесеного до сфери відання суб'єкта. Наприклад, проведення нарад, зборів, зустрічей керівником одиниці державного апарату часто¹ не виділяється окремим повноваженням у статусних актах, але здійснюється, оскільки є проявом його компетенції щодо «організації роботи» органу або «керування» ним. Поставимо питання: чи може публічне адміністрування у державній митній справі регламентуватися неюридичними приписами? Здавалося б, заперечна відповідь буде помилковою, адже деякі аспекти (у т.ч. і, як зазначалося, процедурні) урядування відбувається, враховуючи економічні, технічні, морально-етичні та ін. вимоги. Але випадки, межі, критерії їх застосування встановлені або «свідомо» допущені (залишені) законодавством і, в будь-якому разі, не можуть йому протирічити. Правова форма є базовим і переважним способом закріплення публічного адміністрування. В.Б. Авер'янов, розглядаючи форми державного управління, зазначає, що всі вони підлягають адміністративно-правовому регулюванню, яке набуває значення своєрідної «форми форм» [35, с. 275]. Разом із тим, правове регулювання може розцінюватися у цілому як форма адміністрування/управління. Виходить, поряд зі звичними зовнішніми та охарактеризованою структурною, є ще одна – правова форма як спосіб закріплення впорядковуючого впливу влади. Така різноаспектність форм є прийнятною з точки зору гносеології, адже у філософських дослідженнях виокремлюється саме три види форм стосовно змісту: структурна, функціональна і форма розвитку предмета [155, с. 226]. Юридична фіксація публічного адміністрування є вираженням його змісту в такому виді соціальних

¹ Пп. 26 п. 12 Положення про Державну фіскальну службу України все-таки закріплює, що Голова служби «скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції».

норм як правові. Водночас, останні не тільки (і не стільки) відображають існуюче, але й вносять новації в адміністративну практику, є засобом її модернізації, осучаснення. Тому, саме правову форму справедливо буде називати формою розвитку, а не адміністративні договори. Зроблене на початку підрозділу наукове припущення виявилось хибним, хоча й корисним як пізнавальний інструмент, дозволивши розкрити якісну особливість форм адміністрування. Адміністративний договір – зовнішня форма, яка не детермінувала, а сприйняла та виразила зміни в управлінні, що були впроваджені за допомогою системи загальнообов’язкових формально визначених правил поведінки. Слід сказати, що тлумачення права у контексті форми закріплення та подальшого розвитку загальносоціальних явищ уже застосовувалося науковцями (наприклад, при висвітленні діалектики: соціальний статус – правовий статус [156, с. 217–219]).

Глибше розкрити предмет пізнання, зрозуміти його сутнісну різноманітність і внутрішні зв’язки дозволяє метод класифікації. Класифікація (від лат. *classis* – клас і *facio* – роблю) полягає в розподілі предметів або явищ, їх системи, за класами (групами) на основі певної, не однакової для всього предмета/явища/кількості, ознаки чи властивості.

Форми публічного адміністрування у державній митній справі поділяються на підставі різних критеріїв:

I. За відношенням до змісту:

1) Процедурна форма – правове або інколи неправове впорядкування структури адміністрування: визначення суб’єктів, підстав, послідовності, строків, альтернатив тощо. Саме про неї йдеться у випадках, коли форми адміністрування, без деталізації способу взаємозв’язку зі змістом, поділяються на процедурні та процесуальні [90, с. 183]. Підставою розмежування тут є ступінь розробленості порядку, при цьому процес – це процедура, що отримала більшу деталізацію і розширення.

2) Форми зовнішнього вираження адміністрування (у філософській термінології – «функціонування» змісту).

3) Правова форма закріплення і розвитку адміністрування. Інші соціальні регулятори теж можуть бути засобом фіксування. Як зазначає В.Я. Настюк, значне місце в регулюванні митних явищ і процесів посідають також норми неюридичного характеру (політичні, корпоративні, моральні та інші), а деякі акти вже почали передбачати необхідність дотримання професійних етичних норм [157, с. 111]. Проте вони все одно відіграють субсидіарну роль, підпорядковуючись правовій регламентації і базуючись на ній.

Основна увага зазвичай приділяється другому значенню/виду: формі публічного адміністрування як способу зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу. При цьому засоби, що традиційно називалися формами державного управління, а нині переходять у поняття форм публічного адміністрування (адміністративні акти, адміністративні договори тощо), отримують у науці розрізнені найменування. Із деякими уточненнями, видаються прийнятними терміни: «форми діяльності органів виконавчої влади» [158, с. 78] (не лише органи виконавчої влади здійснюють адміністрування; орієнтація на уповноваженого суб'єкта не повинна спотворювати основної мети – публічний інтерес); «адміністративно-правові форми» [159, с. 260] (стосується лише форм, що призводять до юридичних наслідків). В.В. Галуцько веде мову про адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значимі дії та матеріально-технічні операції як про «форми адміністративного права» [160, с. 178–185]. Видається, у цьому разі відбувається відступ від напрацювань загальнотеоретичної юриспруденції, адже право і владна діяльність – різна суть, а форма права (як вид його «джерел») – спосіб зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, що відбувається посередністю нормативних актів, правових прецедентів ...; вкоріненість у вітчизняній правовій свідомості радянського трактування єдності адміністративного права і державного управління (та відповідних наук) знаходимо основною передумовою указанного вище підходу, хоча при цьому він подекуди має місце і в західноєвропейських публічно-правових вченнях (зокрема, німецькому [161, с. 372–411]). І.М. Риженко, у межах спеціального

дослідження [162, с. 243–246], зараховує зовнішні форми публічного адміністрування до «форм адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання», що також викликає заперечення, оскільки: вони можуть інколи бути і способом вираження випадків порушення відповідних прав; захист і владна діяльність – не тотожні поняття; йдеться не про «охорону», для якої частина даних форм була б доречною, а саме про адміністративно-правовий «захист», що здійснюється посередністю звернення громадян, судового або позасудового оскарження. У напрацюваннях, орієнтованих на застосування західного понятійно-категоріального апарату юриспруденції, останнім часом йде мова про «інструменти діяльності публічної адміністрації». Так, І.В. Патерило наголошує, що саме таке позначення дозволяє уникнути ряду недоліків старої вказівки про «форми»: 1) не обмежує суб'єктний склад публічно-правових відносин виключно органами виконавчої влади; 2) дозволяє уникнути звуження сфери діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчою діяльністю; 3) дозволяє говорити власне про акти, договори, тим самим уникаючи дефектів конструкції «акт – форма діяльності» [163, с. 99]. Із викладеного у першому розділі матеріалу стає зрозуміло, що перші дві проблеми уже усунуто в межах форм публічно адміністрування (і форм державного управління, якщо новий зміст іменується по-старому). Стосовно ж останньої, то автор обстоює необхідність у контексті терміна «форма» вести мову про акти, договори, дії, заходи, а не їх «видання», «укладення», «здійснення», адже ці слова позначають динаміку/активність, яка не корелюється з узагальнюючим словом, але відповідала б «інструментам діяльності». Разом із тим, у роз'ясненні фахівця, як видається, розкритий механізм усунення актуалізованої ним суперечності у традиційному категоріальному апараті. Не вбачаючи об'єктивних підстав для запозичення закордонної термінології, й надалі характеризуватимемо «форми» публічного адміністрування у державній митній справі.

Способи зовнішнього вираження галузевого адміністрування також поділяються:

I. За наслідками:

1. Правові, які призводять до юридично значимих наслідків у державній митній справі (набуття статусу митного брокера, дозвіл на переміщення товарів через митний кордон, притягнення до відповідальності за ПМП тощо). Часто вони характеризуються як такі, що призводять до конкретного юридичного результату або володіють правовим ефектом, юридичним сенсом у вигляді встановлення і застосування правових норм.

2. Неправові (організаційні), які не мають безпосереднього юридичного значення для державної митної справи (нарада, обмін інформацією з іншими державними органами або суб'єктами ЗЕД, інформування про митні правила, проведення митних експертиз тощо). При виокремленні цієї групи акцентується саме на безпосередніх наслідках, адже ці форми володіють опосередкованим юридичним значенням, виступаючи основою або прикладним організаційним супроводженням правових форм. Іменування ж способів зовнішнього вираження публічного адміністрування «неправовими» відображує властивості прямих результатів відповідних дій і не повинно сприйматись як ознака режиму здійснення таких, виключати їх юридичне компетенційне, а інколи й процедурне, підґрунтя або ототожнюватися з «неправомірністю» (протиправністю). Зазначені застереження усувають причини визнання некоректною [164, с. 58–59] усталеної класифікації форм чи використаної для її позначення термінології. Окремі науковці доводять безпідставність виокремлення неправових форм адміністрування (у будь-якому найменуванні). На думку С.В. Петкова, організаційні форми, які не призводять до настання юридичних наслідків, є предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право (в такому разі й митне) має зосередити свої зусилля на вивченні правових форм [165, с. 56]. В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник серед інструментів діяльності публічної адміністрації розглядають лише правові заходи [2, с. 253–259]. Схожого підходу дотримується І.В. Патерило, який зазначає, що при розгляді форм управління, як засобів регулювання адміністративно-правових відносин, видається зайвою згадка про внутрішньо-

управлінську діяльність та способи забезпечення організації та функціонування апарату органів публічної влади [163, с. 98]; разом із тим, науковець визнає їх матеріальну і процедурну правову основу. Визнаючи первинність вивчення правових форм у межах юридичної науки, вважаємо за необхідне виокремлення і неправових форму публічного адміністрування у державній митній справі, які зв'язані з правовими і навіть якісно взаємодетермінуються з ними. Так, митні експертизи, відповідно до гл. 50 МК України, проводяться з метою встановлення характеристик, визначальних для: 1) класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД; 2) перевірки задекларованої митної вартості товарів; 3) встановлення країни походження товарів; 4) встановлення належності товарів до наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, сильнодіючих чи отруйних речовин; 5) встановлення належності товарів до предметів, що мають художню, історичну чи археологічну цінність; 6) встановлення належності товарів до таких, що виготовлені з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, що охороняються відповідно до закону. Оскільки висновки за результатами досліджень (аналізів, експертиз) забезпечують лише виявлення характеристик товарів, але не їх юридичну оцінку, відповідні заходи є неправовими формами; водночас, їх результати стають визначальними для прийняття відповідних адміністративних актів, а тому митне законодавство детально регламентує процедуру (суб'єкти процедури, строки, вимоги стосовно документальної форми тощо) митних експертиз. Останні, як видно, мають вагоме значення не лише для організації ефективної діяльності апарату митної системи, але й для забезпечення дотримання прав та законних інтересів приватних суб'єктів, котрі цілком справедливо наділені можливістю протягом 60-ти днів «оскаржити рішення органу доходів і зборів, прийняте на підставі результатів проведеного дослідження» (ч. 14 ст. 357 МК України). Указаний припис чудово ілюструє роль результатів експертиз: їх визнано підставою рішень; непогодження з результатами може бути достатнім підґрунтям для оскарження (рішення, а не результатів), щодо якого передбачено підвищений строк.

II. За характером і правовою природою форми публічного адміністрування у державній митній справі зазвичай поділяються на такі види: 1) видання адміністративних актів (нормативних та індивідуальних); 2) укладення адміністративних договорів; 3) вчинення інших юридично значимих дій; 4) проведення організаційних дій (наради, збори, обговорення, розробка прогнозів, діяльність дорадчих інституцій тощо); 5) виконання матеріально-технічних операцій (діловодських, статистичних, довідкових, систематизаційних, інформаційно-технологічних тощо). Перші три форми є правовими, а дві останні – неправовими. Часто зазначені п'ять способів зовнішнього вираження адміністрування виокремлюються на основі іншого критерію – ступінь правової регламентації¹. Визнаючи можливість його субсидіарного застосування, не знаходимо послідовного зменшення обсягу правового впорядкування від нормативних адміністративних актів до матеріально-технічних операцій: організаційні заходи можуть бути більш регламентовані, ніж нормотворчість деяких суб'єктів, а матеріально-технічні операції – ніж порядок укладення адміністративних договорів тощо. В.К. Колпаков здійснює відповідну класифікацію на основі «способу реалізації методів публічного адміністрування» [167, с. 47], але як уявляється, яскраво виражена методологічна специфіка є властивою лише адміністративним договорам.

Виокремлюються й інші види форми публічного адміністрування: 1) за досягнутими результатами – позитивне регулювання та реакція на негативні явища; 2) за спрямованістю – зовнішні та внутрішні; 3) за колом осіб – загальнообов'язкові та адресовані конкретним суб'єктам; 4) за суб'єктним складом – односторонні та дво- або багатосторонні; 5) за суб'єктом ініціативи – ініційовані публічною адміністрацією або приватними особами; 6) за умовами застосування – за звичайних умов та за надзвичайного стану; 7) за юридичним змістом – зобов'язуючі, забороняючі та дозволяючі; 8) за ступенем юридичного

¹ Також, цей критерій небезпідставно застосовується при виділенні правових і неправових форм (див. [166, с. 69]).

вираження – основні (видання правових актів) та похідні; 10) за способом вираження – письмові, усні та конклюдентні [90, с. 182–183; 168, с. 155]. Інколи при класифікації спостерігається поєднання декількох підстав; так, у разі виокремлення чотирьох видів форм адміністрування – нормативно-правові, застосування норм права, організаційне регламентування внутрішньої роботи, позаапаратна організаційна діяльність [169, с. 69–70] – спостерігається одночасне застосування двох критеріїв (характер форми та її спрямованість), що з точки зору логіки може викликати заперечення.

Узагальнюючи зазначені варіанти групування форм, слід сказати: по-перше, вони у багатьох випадках орієнтовані на особливості змісту впорядковуючого впливу та могли би бути використані для видового розподілу публічного адміністрування, що ще раз підтверджує діалектичний зв'язок форми та змісту; по-друге, існуючі класифікації значною мірою враховують та наслідують розроблені в загальнотеоретичній юриспруденції форми діяльності державних органів (правотворчість та правозастосування, яке, у свою чергу, поділяється на позитивне і негативне); по-третє, усі зазначені вище види форм мають місце і в процесі публічного адміністрування у державній митній справі. Може виникати питання лише щодо прийнятності у галузевому контексті поділу за умовами застосування, але стверджувальну відповідь дозволяє надати загальний організаційний припис: «у разі оголошення надзвичайного стану в окремих регіонах України можуть визначатися органи доходів і зборів, в яких здійснюватиметься митне оформлення товарів» (ч. 9 ст. 247 МК України). Основною ж є класифікація за характером і правовою природою, яка цілком слушно береться за основу у ряді митно-правових досліджень [15, с. 10]. Вона забезпечує виокремлення саме способів зовнішнього вираження публічного адміністрування у державній митній справі, а не їх розподільчу характеристику з точки зору спрямованості, змісту управління, суб'єктного складу тощо. Виокремлення правових та неправових форм – домінуюче у публічно-правовій науці групування базових форм за ознакою правових наслідків. При цьому новітня практика адміністрування містить форми з неоднозначними (ймовірно,

перехідними) властивостями та випадки настання юридично значимих для галузевого урядування наслідків, не віднесених до жодної із доктринально опрацьованих форм, що актуалізує детальний аналіз саме правових способів зовнішнього оформлення публічного адміністрування у митній справі.

2.2. Адміністративний акт як основна правова форма публічного адміністрування у державній митній справі

Правові форми публічного адміністрування виокремлюються зазвичай за ознакою «юридичних наслідків», «правових наслідків», «юридично значущих наслідків», що мають наступати безпосередньо на підставі застосування даних форм. Г.В. Атаманчук розглядає правові форми державно-управлінської діяльності як зовнішні, постійно та типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів, за допомогою яких фіксуються управлінські рішення і дії, що мають юридичний сенс, а саме діяльність щодо встановлення та застосування правових норм [170, с. 244]. Зазначений юридичний сенс, що має прояв у встановленні та застосуванні правових норм, не охоплює усього кола наслідків – «юридичних», «правових», «юридично значущих» – на зміст яких ми орієнтуватимемося при пізнанні правових форм, сприймаючи їх синонімічно (хоча й усвідомлюємо нетотожність відповідних прикметників, яка, однак, не відіграє вирішального значення для розглядуваного предмета). У теорії права юридичні наслідки розкриваються у контексті зв'язку «юридичний факт – правовідносини», де юридичний факт – це передбачена загальнообов'язковими формально визначеними приписами конкретна життєва обставина, яка призводить до юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни або припинення правовідносин. Спеціалізуючи цю теоретичну конструкцію, можна сказати, що правовими формами є такі способи зовнішнього вираження публічного адміністрування у державній митній справі, які відіграють роль юридичних фактів та безпосередньо призводять до виникнення, зміни чи припинення митних (або інших, за галуззю, але у сфері

державної митної справи) правовідносин. Водночас, існує доктринальне підґрунтя для деталізації та розширення переліку можливих результатів.

По-перше, на думку О.Ф. Скаун, юридичні факти можуть спричиняти юридичні наслідки, що не втілюються у правовідносинах, при цьому науковець виокремлює такі види наслідків: виникнення, зміна, припинення правовідносин; породження суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [171, с. 401–402]. Таким чином, правові форми адміністрування інколи призводять до зміни правового статусу суб'єкта, не впливаючи на правовідносини, динаміка яких перестає бути єдиною підставою інституціоналізації відповідних способів вираження владного впливу.

По-друге, окрім усталеної тріади юридичних фактів, на теперішній час виділяються (за правовими наслідками) нові їх види. Одним із таких є правоперешкоджаючі факти – обставини, які є перепорою реалізації норм права, унеможливаючи виникнення, зміну, припинення певних правовідносин. Г.В. Акініна, узагальнюючи існуючі заперечення проти виокремлення правоперешкоджаючих фактів, зазначає: недопустиме віднесення до юридичних фактів обставин, властивість яких полягає саме в тому, що вони не викликають настання правових наслідків [172, с. 104]. Як видається, необхідне уточнення, адже відповідні обставини виключають виникнення динаміки правовідносин (а не «правових наслідків»), що також може розцінюватися як правовий наслідок. Зокрема, А.О. Расюк, характеризуючи заборону прийняття на роботу в деякі правоохоронні органи осіб, судимість яких за вчинений раніше злочин було погашено або знято (подібна заборона існувала до 17 травня 2012 р.¹), цілком обґрунтовано відносить її до «правових наслідків, пов'язаних з судимістю» [173, с. 104–105], які, переконані, відіграють

¹ Заборона прийняття на посаду осіб, що мали судимість (навіть якщо така знята або погашена, і не залежно від давності) діяла стосовно співробітників міліції, прокуратури, Служби безпеки України та деяких інших органів. 17 травня 2012 р. вона була усунута, оскільки суперечила принципу верховенства права та природі кримінальної відповідальності, основною метою якої визнається виправлення порушника. Натомість, вищевказана заборона була фактичним визнанням того, що ціль кримінального покарання не досягається і особа залишається схильною до деліктної поведінки. Також, стягнення – це своєрідна соціальна реабілітація правопорушника, після здійснення якої недопустимі щодо нього будь-які обмеження. З огляду на зазначене, видається неоднозначним часткове відновлення заборони займати посади особами, судимість яких знята або погашена, в органах Національної поліції (ч. 2 ст. 61 Закону «Про Національну поліцію»).

не правовстановлюючу, –змінюючу, –припиняючу, а саме правоперешкоджаючу роль; тобто, судимість в даному аспекті призводить до правоперешкоджаючого правового наслідку. С.С. Алексєєв, підсумовуючи аналіз норм ряду галузей права, виокремлює також правовідновлюючі та правозупиняючі юридичні факти. Хоча подібне розширювальне трактування життєвих обставин, з якими норми права пов’язують настання юридичних наслідків, першочергово властиве для приватного права [174, с. 82–85], воно має місце і в публічно-правових дослідженнях. Так, О.І. Харитонova поділяє юридичні факти за правовими наслідками на п’ять груп: що встановлюють право; що змінюють право; що припиняють право; що перешкоджають виникненню або трансформації права; що призупиняють право; що поновлюють право [175, с. 94]. З огляду на загальнотеоретичні засади, значимим є зроблений у найменуванні акцент саме на динаміку права, яка, повторимось, може бути не пов’язана з правовідносинами (або стосуватися матеріальних чи пасивних відносин).

По-друге, юридичними наслідками слід вважати перетворення у правовому положенні особи, у т.ч. набуття, зміну або втрату нею певного правового статусу (що є власне одним із проявів динаміки суб’єктивних прав). Так, Т.С. Васильєва слушно зараховує ліцензування до правових форм виконавчої діяльності, адже воно дійсно призводить до юридично значущих наслідків [176, с. 112–113].

По-четверте, доцільно звернути увагу й на те, що в цілому, як зазначає А.М. Шульга, юридичне значення має і поведінка, котра не є *свідомим і вольовим результатом* зовнішнього виразу в ній людської особистості. Щодо даного роду випадків норма права також передбачає відповідні *юридичні наслідки* [177, с. 1101]. Такі, на думку науковця, виникають і у зв’язку із вчиненням правопорушення неосудною особою, і у зв’язку із неусвідомленим дотриманням заборонних правових приписів.

Узагальнюючи охарактеризовані доктринальні досягнення, до правових наслідків можна зарахувати: виникнення, зміну, припинення правовідносин;

виникнення, зміну, припинення, призупинення, поновлення об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливість виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання). Вони можуть наставати незалежно від інтелектуальних та емоційних характеристик суб'єкта у конкретний момент часу, будучи пов'язаними як із усвідомленою вольовою, так і з неусвідомленою чи невольовою поведінкою особи. Таким чином, усі способи зовнішнього вираження публічного адміністрування у державній митній справі, що безпосередньо призводять до відповідних наслідків, мають зараховуватися до правових форм. Неузгодженість деяких зазначених вище юридичних результатів із усталеним трактуванням цієї групи форм дозволяє, здавалося б, відразу виключити окремі правові наслідки як такі, що не корелюють із змістом публічного адміністрування або не властиві для сфери державної митної справи. Проте, саме загальнотеоретичні досягнення слід класти в основу спеціального дослідження, а не обмежувати їх, орієнтуючись на вузькогалузеві підходи; крім того, розкрита доктринальна база гарантуватиме у подальшому об'єктивне вирішення неоднозначних митно-правових питань. Стосовно ж «безпосередності», то мається на увазі, що відповідна форма публічного адміністрування має бути прямою (без будь-яких проміжних ланок) та достатньою підставою для настання юридичних наслідків. Як зазначалося у попередньому підрозділі, неправові форми також призводять до правових наслідків, але опосередковано. Враховуючи результати митних експертиз, приймається рішення про класифікацію товарів згідно з УКТ ЗЕД, визнання задекларованої митної вартості, визначення країни походження товарів тощо, за результатами застосування системи управління ризиками формується перелік митних формальностей, необхідних для митного контролю та оформлення. Таким чином, правові форми самі призводять до юридичних наслідків, а результати неправових переходять у правові і лише через них впливають на динаміку правової реальності. При цьому значимим є механізм «переходу» до правової форми, який, будучи імперативним або диспозитивним, є додатковим

засобом пізнання форм. Так, у справі про ПМП орган доходів і зборів обов'язково виносить одну з постанов, передбачених статтею 527 МК України, а підсумок наради лише може знайти відображення в акті керівника органу. Думається, у першому випадку, коли відповідне оформлення та наступаючі за ним правові наслідки є безумовними, має місце правовий спосіб зовнішнього вираження адміністрування. Врахування зазначеного вище механізму дозволяє вирішити проблему видової кваліфікації окремих проявів публічного адміністрування у державній митній справі. Так, висновки за результатом проведених досліджень (аналізів, експертиз) забезпечують визначення характеристик товару, які у подальшому піддаються юридичній кваліфікації та часто знаходять вираження у рішенні митного органу стосовно відповідних товарів, тому (з огляду на неімперативність переходу до правових наслідків) митні експертизи дійсно можуть бути неправовою формою адміністрування. Експертному дослідженню та аналізу передують процедура взяття проб (зразків) товарів, яка визнана вітчизняними фахівцями проявом правової форми державного управління в галузі [16, с. 311]. Ця позиція цілком виправдана і з точки зору обов'язковості переходу від практичних дій до юридичного оформлення, адже про взяття проб (зразків) товарів складається акт за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (ч. 17 ст. 356 МК України). Водночас, вивчення наслідків і властивостей указанного акта може породити сумнів стосовно однозначності його правової природи. Відповідний сумнів вбачаємо і в Постанові Верховного Суду України від 22 червня 2010 р. [178], де зауважено про упущення попередніх інстанцій, які не надали обґрунтованих висновків стосовно належності актів про взяття проб (зразків) товару до правових актів індивідуальної дії, тобто про наявність їх правової характеристики. На жаль, констатувавши недолік, найвищий орган системи судів загальної юрисдикції не вирішив указаної проблеми і також не кваліфікував природу актів, але він визнав можливість їх оскарження, яке допустиме стосовно рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень

незалежно від існування кількох стадій при прийнятті кінцевого рішення і від того, що предметом конкретного спору виступають проміжні заходи. Таким чином, акти про взяття проб (зразків) мають мінімум один правовий наслідок – виникнення права приватних осіб на їх оскарження. Ця правомочність визнана абстрактно та виникає реально у випадку, коли особа вважає, що її права свободи або інтереси порушено рішенням, дією чи бездіяльністю митного органу, його посадовців. Зрозуміло, у процесі розгляду скарги буде перевірено обґрунтованість суб'єктивної позиції про можливість звернення за захистом, але для самого звернення з вимогою про визнання акта незаконним достатньо переконаності у тому, що, наприклад, порушення права бути присутнім під час взяття проб (зразків) або недотримання кількісних нормативів стосовно них неправомірно погіршує правове становище особи. Узагальнюючи, слід сказати: владно-впорядковуючі впливи, для яких властивою є імперативна пов'язаність та наступність із правовим наслідком, належать до правових форм публічного адміністрування у державній митній справі; правовий наслідок при цьому може мати вираження не лише у зміні набору матеріальних прав та обов'язків, але й процедурних/процесуальних.

Видання адміністративних актів – основна правова форма публічного адміністрування у державній митній справі. Незважаючи на доволі детальну теоретичну розробленість, в юридичній літературі мають місце суперечності стосовно окремих аспектів розуміння відповідної правової форми. Перша стосується найменування, оскільки зазвичай як синоніми застосовуються терміни: «адміністративний акт», «управлінський акт», «правовий акт управління». З огляду на впровадження категорії публічного адміністрування, використання прикметника «управлінський»/«управління» видається нераціональним, адже значна частина відповідних актів не має відношення до управління, а ті, що мають – часто приймаються з урахуванням позиції громадянського суспільства, що віддаляє їх від безумовного управлінського розпорядництва, більше зближуючи із сутністю регулювання. Найбільш прийнятним видається позначення відповідної форми як «акти публічного

адміністрування» [90, с. 194–204] або «адміністративні (видані публічною адміністрацією) акти». Приставка «правовий» акт управління/адміністрування відображає зв'язок галузевого поняття із загальнотеоретичним – «правовий акт»; разом із тим, її використання не видається обов'язковим, адже зазначений зв'язок і так зрозумілий, виходячи із сутності адміністрування та законодавчих засад діяльності публічної адміністрації. Крім того, враховуючи ймовірність видання протиправного акта, небезпідставною є позиція В.П. Тимощука про відмову від зазначеної приставки, що дозволяє уникнути конструкції «*неправового* (неправомірного) індивідуального *правового* акта управління» [179, с. 17].

Друга теоретична неузгодженість стосується кількісного аспекту форми: виділення однієї – адміністративні акти, або двох – нормативні та індивідуальні адміністративні акти. У деяких виданнях зустрічається одночасне застосування обох підходів [36, с. 61–63], що свідчить про непринциповість окресленої відмінності. Інші дослідники навпаки, актуалізують її; так В.М. Лазарев відмічає нелогічність запропонованого поділу правових актів на дві самостійні групи, оскільки в обох випадках ідеться про одне й те саме явище – одностороннє владне волевиявлення [180, с. 3–19]. Сукупне сприйняття дозволяє освоювати спільні властивості адміністративних актів, адже виокремлення серед них індивідуальних та нормативних здійснюється на основі лише одного критерію; забезпечується також вичерпність родової сукупності, оскільки деякі владні рішення містять і загальнообов'язкові, і індивідуальні приписи, що призводить до упущення подібних змішаних актів при чіткому дуалістичному підході. Слід звернути увагу на те, що зміст адміністративних договорів також може бути нормативним або індивідуалізованим, але питання про існування двох самостійних договірних форм владно-впорядковуючого впливу навіть не постає, оскільки очевидна їх єдність саме як форми. Як уявляється, розмежування актів обумовлене існуванням базових форм реалізації влади – правотворчість та правозастосування – які часто розглядаються (самі або з доповненнями) як

форми державного управління, у т.ч. у сфері державної митної справи. Визнаючи безумовну цінність та необхідність зазначеного поділу для дослідження галузевого публічного адміністрування, першочергово вбачаємо у ньому конкретизацію змісту, а не зовнішньої форми. Порушуються вимоги логіки стосовно єдиної підстави класифікації, адже серед виокремлених способів вираження нового управління, два відрізняються між собою за іншим критерієм – сутнісним. Водночас, внутрішня деталізація адміністративних актів на основі даного критерію є цілком виправданою, оскільки забезпечує розкриття процедурних особливостей, відмінної ролі в механізмові правового регулювання, нетотожності рівнів прийняття тощо. Враховуючи викладене, не можемо поділяти бачення, відповідно до яких «адміністративний акт» охоплює лише індивідуальні правозастосовні акти; при цьому дещо еклектичними видаються доводи, орієнтовані на термінологію проекту Адміністративно-процедурного кодексу, кількісні показники (об'ємне превалювання правозастосовних актів) або понятійний апарат «більшості країн Європи» [179, с. 12 і 19–22]; тим більше, що останній не є повністю орієнтований та «індивідуальне» трактування. Наприклад, німецький вчений Х. Меєр зазначає: «адміністративний акт є джерелом права, бо він, незалежно від правової основи, навіть усупереч їй, також спроможний утворити право, правове становище або обов'язок, які мають зобов'язальну силу» [181]; як видається, подібне судження є можливим лише за визнання нормативних адміністративних актів.

Третя теоретична проблема у розумінні адміністративних актів пов'язана з небезпекою обмеження їх змісту лише колом відповідних документів. Якщо звернутися до досягнень загальнотеоретичної юриспруденції, то можна виявити значне розширення змісту правових актів (видом яких є адміністративні) за рамки рішень. Так, С.С. Алексєєв розглядає правові акти у сукупності трьох сутностей – як: 1) дію (поведінку), як правило правомірну, тобто юридичний факт, який є підставою для певних правових наслідків; 2) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи

(юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; 3) юридичний документ, тобто зовнішнє словесно-документальне оформлене вираження волі, яке закріплює правомірну поведінку та її результат [182, с. 192]. Це відповідає розумінню слова «акт», що в довідниковій літературі розкривається як окремий прояв якої-небудь діяльності, дія, подія, вчинок ... писаний указ, грамота, постанова [58, с. 18]. Зазначене обумовлює сприйняття адміністративного акту в галузевому контексті у значенні дії суб'єкта владних повноважень, спрямованої на одностороннє владне впорядкування суспільних відносин у сфері державної митної справи, що має правотворчий або правозастосовний характер, безпосередньо призводить до настання правових наслідків та часто (але не виключно) отримує вираження у документальній формі. При цьому актом є не лише результат, але й дії, що ведуть до відповідного рішення, обумовлюючи його зміст та якість. Л.В. Коваль цілком слушно називає безпідставними спроби розділити дві сторони одного явища – протиставляти розуміння акта як дії та форми [183, с. 70–71]. Предметом дослідження стає і процес, а не лише його кінцевий результат – документ. Враховуючи єдність активності та її знакового вираження, вірно називати формою публічного адміністрування у сфері державної митної служби саме «видання адміністративних актів», а не «адміністративні акти». В.П. Тимощук пропонує ще більш точне позначення – через термін «вчинення/здійснення» [179, с. 15], адже акти можуть виявлятися не лише посередністю документів, які видаються, але й – практичних вчинків (що призводять до правових наслідків).

Віднесення до змісту «вчинення адміністративних актів» прикладних заходів, які передують прийняттю рішень, а також визнання неписьмової словесної та несловесної форми актів, змушує поставити питання про зваженість і об'єктивну необхідність виокремлення іншої правової форми публічного адміністрування у державній митній справі – юридично значимих дій. Останні визначаються як владні акти поведінки адміністративного органу,

що вчиняються стосовно фізичних чи юридичних осіб, спрямовані на вирішення конкретної життєвої ситуації, що виникла в процесі здійснення зазначеним органом адміністративної діяльності, які тягнуть для цих осіб певні правові наслідки [184, с. 29]. До таких дій в літературі зазвичай відноситься реєстрація, прийняття присяги, атестація, установча і юрисдикційна діяльність (зокрема, і складання протоколів) тощо [185, с. 186; 186; 187, с. 71]. Фахівцями у сфері митного права існування відповідної правової форми зазвичай не заперечується, але остання і не розкривається [67, с. 349–350]. Лише в дисертаційній роботі Д.В. Приймаченка надається широкий перелік заходів, які вчений зараховує до юридично значимих дій митних органів: перевірка документів, необхідних для здійснення митного контролю; проведення огляду товарів; реєстрація; ліцензування (у період висловлення позиції митні органи здійснювали ліцензування окремих видів господарської діяльності); видання карток відмови у пропуску товарів на митну територію чи митному оформленні; застосування заходів припинення; проведення перевірки тощо. [16, с. 330–332] Як видається, вказані дії належать до змісту вчинення адміністративних актів, більшість з яких до того ж завершується оформленням у вигляді документів-актів; останні видаються за результатами перевірок, проведення огляду, легалізації підприємництва, митного оформлення, застосування заходів припинення (у т.ч. при провадженні у справі про ПМП). Реєстрацію зараховуємо до кола адміністративних актів-дій, що можуть мати вираження лише у активності посадових осіб митних органів (наприклад, включення до митного реєстру об'єктів прав інтелектуальної власності [188]) або такій активності, частково спрямованій до заявника (наприклад, проставляння штампу із зазначенням дати та номеру реєстрації на копії заяви про поміщення товарів у митний режим переробки на митній території України, заяви про поміщення товарів у митний режим знищення або руйнування тощо). Стосовно ж зазначених «карток» відмови у прийнятті митної декларації, митному оформленні чи пропуску товарів, то, опустивши незвичність загальної назви, вони є рішенням митного органу, яке має індивідуальний

правозастосовний характер, кваліфікуючись, зокрема, як ненормативний правовий акт (а не дія суб'єкта владних повноважень) і в процесі адміністративного судочинства [189; 190]. Враховуючи вказане, не виокремлюємо юридично значимі дії у самостійну форму публічного адміністрування у державній митній справі.

Адміністративні акти у державній митній справі можуть бути класифіковані на підставі різних критеріїв:

I. За дією у просторі: вся територія України, територія одного або декількох регіонів держави, частини однієї або декількох адміністративних одиниць (зокрема, у межах спеціальних економічних зон: СЕЗ «Рені», відповідно до ст. 1 Закону «Про спеціальну економічну зону «Рені» [191], створена загальною площею 94,36 гектара в межах земельної ділянки, наданої у користування Ренійському морському торговельному порту), територія митниці, митного посту чи їх структурного підрозділу (локальні внутрішньоорганізаційні акти).

II. За дією у часі: постійні або тимчасові. Слід враховувати, що тимчасовими є акти, які діють протягом конкретно визначеного періоду або покликані забезпечити проведення митних формальностей, що за своєю природою обмежені у часі. Прикладом останніх може бути Порядок митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через межі території спеціальної економічної зони «Закарпаття» (діяв з 2001 р. до 2005 р.) [192]; хоча в самому акті не зазначалося періоду його дії (формулювався як постійний), він фактично був тимчасовим із самого початку, оскільки регламентував митні формальності стосовно економічної зони, яка створювалася відповідно до закону на 30 років. Не є також безумовним підтвердженням часової обмеженості застосування у назві акта прикметника «тимчасовий»; зокрема, Тимчасовий порядок здійснення митного контролю за ввезенням на митну територію України товарів перевізниками, внесеними до Переліку ТЕО, які користуються режимом сприяння (діяв з 2000 р. до 2002 р.) [193] був постійним адміністративним актом, оскільки в ньому не

передбачалося конкретної строковості або припинення із настанням якоїсь події та він не стосувався тимчасових (обмежених конкретними часовими рамками) формальностей. Таким чином, темпоральні властивості акта можуть бути з'ясовані шляхом вивчення предмета його впливу та не завжди адекватно відображаються у назві чи змісті.

III. За формою вираження: словесні (поділяються на усні та письмові), конклюдентні, акти-знаки. Конклюдентними (від лат. *conclude* – укладаю, роблю висновок) є акти, що вчиняються шляхом здійснення певних дій, рухів, жестів, зміст і правове значення яких наперед обумовлені. Відповідні акти досить часто зустрічаються у сфері державної митної справи та навіть знайшли відображення у законодавчій дефініції (п. 10 ч. 1 ст. 4 МК України): дозвіл органу доходів і зборів – надання особі органом доходів і зборів усно, письмово (паперовим або електронним документом) чи шляхом проставляння відбитка особистої номерної печатки на супровідних документах (деклараціях, відомостях) права на вчинення певних дій. Це визначення узагальнює декілька важливих аспектів: чільне місце конклюдентних актів (проставляння відбитка печатки); поширеність у сфері державної митної справи усних актів і внутрішнього, і зовнішнього спрямування (наприклад, усний дозвіл на пропуск через державний кордон), адже в інших сферах констатується їх переважне організаційно-апаратне призначення. Із точки зору законодавчої техніки, вірним є віднесення електронних документів до письмової форми, оскільки телекомунікація – це лише спосіб передавання документа, поряд з особистим врученням або направленням поштою рішень, викладених на папері; наше звернення до сутності відповідного зв'язку детерміновано не його унікальністю, а випадками помилкового протиставлення письмової та електронної форм в інших приписах МК України (ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 334). Акти-знаки часто не виокремлюються дослідниками, зараховуючись до змісту конклюдентних актів. З огляду на відмінності між способом представлення дій, рухів, жестів (виражаються людиною для врегулювання конкретної правової ситуації) та знаків (закріплюються на бездуховному матеріальному носії для

врегулювання невизначеної кількості подібних ситуацій), розділяємо позицію тих фахівців [194, с. 38 і 42], які лише фізичну динаміку тіла (самостійно або у поєднанні з певними предметами) визнають конклюдентною формою. Як приклад актів-знаків зазвичай приводяться знаки дорожнього руху. У сфері державної митної справи такими є позначення та покажчики руху «зеленого» і «червоного» коридорів, біла лінія закінчення «зеленого» коридору [195, п. 1.4.], що відіграють організаційно-інформаційну роль, але й обов'язкові для дотримання та мають юридичне значення (зокрема, лише після перетину білої лінії громадянина може бути притягнуто до відповідальності за ПМП). Ю.М. Старилов вважає знаки складовою конклюдентних адміністративних актів та відносить до їх групи «зелений» коридор у міжнародних аеропортах, коли пасажир обирає за своїм розсудом шлях митного огляду, відмічаючи: «у даному разі конклюдентний акт виражений у формі пропозиції, а не розпорядження, указу або заборони» [196, с. 395]. Дійсно, приватній особі «пропонується» вибір шляху та пов'язаних із ним митних формальностей, але після реалізації первинної альтернативи є необхідним чітке слідування по обраному порядку. Означена науковцем можливість розсуду не суперечить природі адміністративного акта як одностороннього владного волевиявлення та не зближує його з договірною формою. Сутність регулюючого механізму (організація «коридорів») визначена самостійно суб'єктом владних повноважень, який у цьому разі забезпечив передбачену законом диспозитивну можливість приватних осіб.

IV. За юридичним вираженням: постанова, розпорядження, наказ, указ, інструкція, правила, положення, порядок, рішення, доручення, дозвіл, акт та ін. Законодавством зазвичай чітко визначаються юридичні форми актів окремих суб'єктів публічного адміністрування: Президента – укази і розпорядження; Уряду – постанови та розпорядження; ДФС – накази тощо. У зв'язку із цим має місце поєднання відповідних способів вираження актів, коли постановами або наказами затверджуються положення, порядки, інструкції, правила (можливе й неодноразове злиття або змішування змісту – Наказ Міністерства фінансів

України «Про затвердження Інструкції про порядок обчислення та справляння державного мита» [197]). У державній митній справі зустрічаються незвичні юридичні форми адміністративних актів: згадувані картки відмови у прийнятті митних декларацій, митному оформленні чи пропуску товарів через митний кордон; листи, серед яких не лише такі, що видаються центральним органом виконавчої влади (та містять загальнообов'язкові приписи, хоча це не допустимо), але й такі, що видаються територіальними органами і мають індивідуальний характер. Прикладом останніх є передбачене абзацом 2 п. 9.1. Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду органами доходів і зборів рішення про залишення скарги без розгляду, що «оформлюється у виді листа, в якому зазначаються мотиви такого рішення» [198].

V. За юридичними властивостями: нормативні, індивідуальні, змішані. Нормативні акти містять загальнообов'язкові правила поведінки та розраховані на багаторазове застосування стосовно невизначеного кола осіб в невизначеній кількості подібних (врегульованих актом) ситуацій. Нормативні адміністративні акти є підзаконними та забезпечуються конкретизацією приписів вищої юридичної сили у сфері державної митної справи, визначають порядок реалізації прав чи обов'язків приватних осіб, конкретизують статус суб'єктів митної системи, впроваджують різноманітні програми розвитку публічної адміністрації та механізми її взаємодії з громадськістю, забезпечують законність публічного адміністрування у державній митній справі, регламентуючи процедурну сторону владно-впорядковуючого впливу тощо. Індивідуальні акти забезпечують вирішення конкретних питань адміністрування у державній митній справі шляхом визначення міри можливої або необхідної поведінки особи/осіб в одиничній ситуації. Вони не містять норм права, а застосовують їх, індивідуалізуючи абстрактні загальнообов'язкові правила поведінки до особливостей тієї чи іншої адміністративної справи. Змішані акти містять як норми права, так і персоналізовані правозастосовні приписи разового використання. Наприклад,

Наказом ДФС від 30 липня 2014 р. № 21 «Про Раду з кадрових питань ДФС України» [199] голові Ради надано право (не обмежене часом, кількістю разів або конкретною особою, що займає посаду голови) скликати засідання за потреби, залучати до роботи керівників структурних підрозділів Міндоходів, представників громадськості та бізнесу, які не входять до її складу; разом із тим, Наказом затверджено персональний склад Ради та доручено їй протягом тижня забезпечити ухвалення положення про даний консультативний орган.

Значне теоретичне опрацювання та практична представленість наведеного вище розподілу, вироблення чітких критеріїв розрізнення відповідних адміністративних актів не виключає неоднозначних поглядів, дискусійних позицій та проблемних аспектів. Один із таких стосується характеристики апаратно-організаційних актів багаторазового застосування. Наприклад, Тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей від 22 січня 2015 р. (втратив силу) закріплював, що: «митні процедури, пов'язані з переміщенням товарів, транспортних засобів комерційного призначення та громадян в район проведення антитерористичної операції та з нього, здійснюються у відповідних контрольних пунктах» (п. 1.6.) [200]; однією з підстав відмови у в'їзді на неконтрольовану територію визначалося також порушення особою у контрольному пункті митних правил (п. 10.8.). Указані приписи розраховані на багаторазове застосування відносно невизначеного кола осіб, тому є нормативними. Розглядаючи позов про визнання незаконним наказу, яким затверджено Тимчасовий порядок, Окружний адміністративний суд міста Києва дійшов висновку, що: «оскаржуваний наказ хоч і має деякі ознаки нормативно-правового акту, але не є таким, оскільки відповідач, як спеціальний суб'єкт, не наділений правом приймати саме нормативно-правові акти» [201]. Видається необхідним зазначити: по-перше, вирішуючи питання стосовно законності рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, суд повинен перевірити, чи відповідають вони компетенції носія влади (див. ч. 3 ст. 2 КАС України), тому

спочатку слід визначати особливості предмета спору, які потім порівнюються із компетенцією, а не робити на основі останньої висновки про властивості акта (подібна послідовність відразу презюмує законність оскаржуваного рішення); по-друге, характер цитованих вище та інших приписів дозволяє стверджувати, що Тимчасовий порядок все-таки є нормативним актом і суд помилково визначив його юридичну природу. Невизнання нормативними організаційних чи внутрішньо-апаратних актів або залишення поза увагою питання про їх юридичні властивості деколи зустрічається і в публічно-правовій теорії та навіть знайшло часткове відображення у вітчизняному законодавстві. Мається на увазі відповідний аспект компетенції ДФС, яка, згідно з п. 9 статусного положення, «видає накази організаційно-розпорядчого характеру»¹. Таке формулювання однозначно свідчить про звуження (або повне усунення) нормотворчих повноважень ЦОВВ, порівняно з попередніми митними відомствами; це підтверджується, зокрема, численними випадками скасування діючих до недавнього часу нормативних наказів Державної митної служби України Міністерством фінансів [202; 203], а не ДФС, як її основним правонаступником, який вочевидь вже не правомочний стосовно регламентування відповідних сфер.

Залишається невирішеним питання щодо змісту «організаційно-розпорядчих» наказів ДФС, у т.ч. – можливої їх нормативності. Існують підстави для протилежних позицій. Відповідно до п. 84 Типової інструкції з діловодства: «накази (розпорядження) видаються як рішення організаційно-розпорядчого чи нормативно-правового характеру» [204]. Враховуючи антонімічність формулювання, справедливим буде висновок про ненормативність організаційно-розпорядчих наказів, а отже відсутність правотворчої компетенції в ДФС. Так, на думку Л.М. Белкіна, нормативно-правові акти мають право видавати тільки міністерства та ЦОВВ зі спеціальним

¹ Відповідно до ст. 545 МК України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику в межах своїх повноважень видає «накази», які не обмежені «організаційно-розпорядчим характером». Припис кодексу залишається у формулюванні, призначеному для Міністерства доходів і зборів, та суперечить статусу нового митного відомства, що ще раз підтверджує необхідність відповідного оновлення основного галузевого закону.

статусом; інші ж ЦОВВ (служби, агентства, інспекції) видають нормативно-правові акти в інтересах своїх органів тільки через відповідні міністерства [205]. Дійсно, функціонування ДФС значною мірою регламентовано Міністерством фінансів за ініціативи служби. Підстави для іншого підходу можна знайти в Державному класифікаторі управлінської документації ДК 010-98, що закріплює види організаційно-розпорядчих документів, у числі яких: правила внутрішнього трудового розпорядку, посадові інструкції, наказ про перехід на новий режим роботи органу [206], якими закріплюються локальні правові норми. Документознавці зазвичай виокремлюють нормативні акти як вид організаційних та розпорядчих. Як зазначає Н.М. Дукова, накази ДФС відповідного змісту переважно стосуються кадрового забезпечення або затверджують положення про самостійні структурні підрозділи (митниці, митні пости) [207, с. 30 і 32]. Розділяючи позиції науковця, слід уточнити лише, що положення про митні пости затверджуються керівниками відповідних митниць (ч. 2 ст. 547 МК України), а в межах компетенції центрального органу – лише прийняття положень (за характером, нормативних) про: самостійні структурні підрозділи ДФС, підприємства, установи, організації, що віднесені до сфери її управління. Головне науково-експертне управління парламенту відмічало невизначеність природи наказів «організаційно-розпорядчого характеру», яка створює підстави вважати, що інші ЦОВВ позбавляються права видавати накази нормативно-правового змісту [208, с. 8], чим фактично заперечувалися плановані тоді законодавчі нововведення, які було все-таки запроваджено. Трактувати словосполучення на теперішній час необхідно з точки зору розмежування предмету правового регулювання та юридичних властивостей актів: спрямованість на впорядкування внутрішніх відносин ще не говорить про їх виключно індивідуальну сутність. У виключенні позавідомчих питань із нормотворчої компетенції інших ЦОВВ, у т.ч. ДФС, вбачається позитив, що полягає у забезпеченні єдності нормативно-правової бази, недопущенні розширювального або звужувального застосування, довільного тлумачення обсягу правомочностей на підставі листів митного відомства. Необхідність

подібного розмежування предметів відання, у загально-управлінському контексті, ще в 2002 р. зазначав І.Б. Коліушко: «необхідно встановити законодавче положення, за яким акти державних комітетів можуть мати нормативно-правовий характер лише у межах, необхідних для організації роботи апарату та системи відповідного державного комітету» [209, с. 54].

Відповідний підхід простежується також і в наступному твердженні науковців від 2006 р.: «крім Уряду, у виконавчій владі лише міністри можуть видавати нормативно-правові акти зовнішнього спрямування» [210, с. 15]. Особливе значення має векторна складова, оскільки можливість видання нормативних актів ДФС внутрішнього спрямування підтверджена вище. Водночас, інколи виникає необхідність створення нормативних документів суміжного типу, які, забезпечуючи діяльність митної системи, певним чином торкаються інтересів приватних суб'єктів (зокрема, порядок прийняття та розгляду звернень приватних суб'єктів). Хоча теоретично наявні підстави включення таких до кола організаційно-розпорядчих наказів, практика пішла іншим шляхом, віднісши переважну більшість підзаконної правотворчості двостороннього регламентування (значима і для суб'єктів владних повноважень і для приватних осіб) до компетенції Міністерства фінансів. Такий спосіб застосування абстрактних законодавчих формулювань не породжує концептуальних протиріч і навіть більше відповідає меті оптимізаційних процесів 2010–2014 рр., утвердженому за їх результатом розмежуванню адміністративних ролей між ЦОВВ. При цьому, слухними здаються вироблені дослідниками [106, с. 153; 207, с. 33] застереження стосовно: недопустимості порушення приписів, якими закони прямо уповноважують ДФС видати акт; простоти та низької новаційності правотворчості базованої на типових положеннях, інструкціях, порядках, правилах ..., розроблених вищестоящими суб'єктами (першочергово – Урядом), яка виключає нагальність її здійснення саме міністерством (наприклад, врегулювання особистого прийому громадян [211]), обумовлюючи перспективу покладання ролі відповідного регламентатора на ДФС.

К.П. Горшенін зазначав: закон не може бути єдиним і винятковим способом виявлення державної волі, і тому через множинність і різноманітність суспільних відносин, які потребують правового регулювання, виникає необхідність прийняття підзаконних нормативних актів [212, с. 8]. Нормативні адміністративні (становлять більшість серед підзаконних нормативних) акти займають чільне місце в механізмі правового регулювання, деталізуючи приписи вищої юридичної сили. Вони мають порівняно простіший порядок прийняття, користуються меншим інтересом з боку громадськості, через що містять більшу небезпеку протиправних проявів і навіть можуть використовуватися для обхідного узаконення сумнівних юридичних механізмів. Ілюстративним у цьому разі видається запровадження обов'язкового забезпечення сплати митних платежів при ввезенні товарів та їх транзиті (ч. 2 ст. 305 МК України). Проект діючого нині МК України передбачав у ч. 2 ст. 305 обов'язкове надання митним органам забезпечення сплати митних платежів при ввезенні підакцизних товарів на митну територію України, а також при переміщенні товарів цією територією прохідним та внутрішнім транзитом. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України небезпідставно заперечувало проти прийняття подібного припису, посилаючись на § 3 ст. V Генеральної угоди з тарифів і торгівлі [213], відповідно до якого транзитний рух не має зазнавати будь-яких непотрібних затримок чи обмежень і має бути звільнений від мит та від усіх транзитних мит чи інших зборів, що накладаються відносно транзиту, за винятком зборів за транспортування чи зборів, що відповідають адміністративним витратам, які спричиняються транзитом, чи відповідають вартості наданих послуг. Враховуючи зазначене, в остаточній редакції ч. 2 ст. 305 кодексу бала викладена (і діє на теперішній час) в іншому формулюванні: «надання органам доходів і зборів забезпечення сплати митних платежів є обов'язковим при ввезенні на митну територію України та/або переміщенні територією України прохідним та внутрішнім транзитом товарів за переліком, який затверджується Кабінетом Міністрів України». Проаналізувавши цитовану норму та порівнявши її із первинно

пропонованою редакцією, доходимо висновку: те, що перелік відповідних товарів визначається не законом (відсилання до групи «підакцизні товари», перелік яких затверджено Податковим кодексом), а підзаконним актом, лише відвертає увагу від основного – не змінюється регулятивний зміст припису, який і в затвердженій редакції суперечить міжнародному акту. Окрім того, вивчення діючого переліку товарів, для яких обов'язковим є надання забезпечення [214], дозволяє виявити фактичну предметну розширеність, оскільки Уряд включив до нього як всі підакцизні, так і деякі інші, товари.

Адміністративні акти у сфері державної митної справи можуть бути класифіковані також: 1) за порядком прийняття – колегіальні (Кабмін) та єдиноначальні (Міністерство фінансів, ДФС, начальник митниці); 2) за становищем суб'єктів публічного адміністрування – акти Президента, Уряду, ЦОВВ, митниці, митного посту, посадових осіб митної служби та ін.; 3) за моментом початку дії – з моменту прийняття, після державної реєстрації, після офіційного оприлюднення (або через певний строк після опублікування, який за загальним правилом становить 45 днів), із вказаної в акті дати, із вказаної в іншому акті дати; 4) за місцем в адміністративній процедурі – поточні та завершальні; 5) за регулятивною роллю – попередні (ст. 23 МК України) та основні тощо. Проте, основним залишається поділ актів залежно від їх юридичних властивостей.

Вчинення адміністративних актів відбувається за наявності двох підстав: юридичної та фактичної. Перша полягає у наявності права на правотворчість або правозастосування. Вона є закріпленою законодавчо неконкретизованою в часі можливістю видавати адміністративні акти в певних ситуаціях, що має реалізовуватися щоразу при виявленні достатньої прикладної необхідності. Підстава юридична визначається як «сукупність передбачених правом обставин, умов, фактів і передумов, що забезпечують настання юридичних наслідків. Підстава юридична має нормативне закріплення, визначений зміст, вичерпний характер, враховує особливості певного випадку та породжує юридичні наслідки» [215, с. 569]. Водночас, у сфері державної митної справи

вона не завжди визначена таким детальним чином. Інколи це обумовлено неможливістю передбачити у нормі всі ймовірні випадки необхідного застосування акта, тому зустрічаємо відносно визначене формулювання підстави; наприклад, митний огляд (переогляд) проводиться «за наявності достатніх підстав вважати», що переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю (ч. 5 ст. 338 МК України)¹. Слід зазначити, реальна міра наданого суб'єкту публічного адміністрування розсуду визначається не просто присутністю абстрактних формулювань, а шляхом комплексного сприйняття законодавчих приписів, їх системного аналізу. Частина 6 ст. 54 МК України передбачає можливість органу доходів і зборів відмовити у митному оформленні товарів за заявленою митною вартістю виключно «за наявності обґрунтованих підстав вважати, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів, у тому числі невірно визначено митну вартість товарів»; здавалося б, має місце дискреційне повноваження, яке наділяє широким розсудом стосовно прикладного трактування випадків відмови, але цитоване положення продовжується визначенням закритого переліку (без вказівки «зокрема») конкретних підстав відмови у митному оформленні за заявленою митною вартістю. Посилання на «обґрунтовані підстави вважати» у розглянутій нормі не виключає детальної визначеності юридичної підстави вчинення адміністративного акта, що відбувається лише у чотирьох встановлених кодексом випадках. Інколи ж законодавством визначено лише правомочність стосовно прийняття певного акта, але конкретизації особливостей адміністративної ситуації, в якій він

¹ Широка дискреція суб'єктів владних повноважень являється значним корупціогенним чинником, тому зрозумілим є намагання формалізувати свободу прикладного трактування, встановити для неї конкретні рамки, деталізацію. Зокрема, у розглянутому секторі адміністрування Кабмін подолав негативний потенціал використаних МК України оціночних понять, визначивши вичерпний перелік підстав огляду (переогляду); тепер тільки встановлені Урядом 14 видів життєвих обставин можуть бути розцінені митником як «достатні підстави вважати» (див. [216]). Зауважимо, що перехід від дискреції до абсолютної закритої визначеності теж може стати деструктивною крайністю – призвести до невідповідності розпорядчих можливостей реальним потребам адміністрування (порушення структурно-функціонального принципу концентрації), що змінюються разом із динамікою суспільного життя, яке здатне продукувати нові й нові види обставин (не передбачених через об'єктивні або суб'єктивні причини раніше). Таким чином, усунення можливості правозастосовного розсуду покладає на нормотворчий орган зобов'язання по моніторингу стану публічного адміністрування та, в разі необхідності, оперативному реагуванню шляхом оновлення «вичерпного переліку».

приймається, не надається. У МК України зазначено, що при відмові у продовженні строку тимчасового зберігання орган доходів і зборів зобов'язаний невідкладно, письмово або в електронній формі, повідомити власника товару або уповноважену ним особу про причини і підстави такої відмови (ч. 3 ст. 204). Судячи із формулювання, має існувати чітке підґрунтя вчинення адміністративного акту, але визначення його ймовірних варіантів відсутнє і в кодексі, і в діючих нині підзаконних актах, що не допустимо.

Фактичною підставою вчинення адміністративних актів є життєві обставини, які обумовлюють їх необхідність. Виявлення та оцінка таких обставин покладається на компетентного з відповідного питання суб'єкта публічного адміністрування у державній митній справі. Водночас, інколи видання конкретних актів чітко вимагається приписами інших (переважно вищестоящих) носіїв влади. Наказом ДФС «Про визначення місць дислокації деяких митних постів Енергетичної митниці ДФС» від 30 квітня 2015 р. № 317 начальника Енергетичної митниці зобов'язано «внести відповідні зміни до положень про митні пости «Коростень – енергетичний» та «Сарни – енергетичний» Енергетичної митниці ДФС» [217]. У цьому разі керівник митниці не здійснюватиме самостійного пізнання та трактування фактичної підстави видання адміністративного акта. Як видно, така для нього заміненна особливою юридичною підставою імперативного характеру. Отже, із суб'єктивного боку, органи публічного адміністрування у державній митній справі повинні вчиняти адміністративні акти: по-перше, у межах загальної юридичної підстави (абстрактно або конкретно закріпленої можливості встановлювати, змінювати, скасовувати загальнообов'язкові або індивідуалізовані правила поведінки); по-друге, лише за наявності фактичної чи особливої юридичної підстави.

Відносно останньої важливо, щоб вона: а) спрямовувалась тільки до органу, який володіє загальною юридичною підставою, оскільки жодним чином не заміняє таку; б) ґрунтувалася на всесторонньому вивченні управлінських відносин вищестоящим органом та його висновку про необхідність

правотворчого або правозастосовного врегулювання. Тому об'єктивно – адміністративні акти завжди мають здійснюватися за наявності фактичної підстави, і відмінність полягає тільки в суб'єкті її пізнання (безпосередньо суб'єкт вчинення акту або «для нього» інший орган). Особлива юридична підстава інколи формується узагальнено для цілого ряду публічних адміністрацій. Наприклад, Постанова Кабміну від 03 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [218] (п. 4) зобов'язала керівників ЦОВВ та місцевих державних адміністрацій вжити заходів щодо утворення громадських рад, що, зокрема, стало підставою формування і Громадської ради при ДФС [219]. Необхідність утворення консультативно-дорадчих органів служби є предметом розсуду Голови ДФС (п. 13 статусного положення). Якщо розв'язання альтернативи Уряд перебирає на себе, то повинен уникати абсолютно стандартизованих рішень, забезпечуючи у подібних випадках детальну оцінку нагальності вчинення адміністративних актів стосовно кожного, кому адресована особлива юридична підстава.

Слід визначитися з роллю ще одних обставин та умов, які призводять до вчинення адміністративних актів. Так, відповідно до ч. 7 ст. 263 МК України, орган доходів і зборів на підставі заяви та доданих до неї документів продовжує строк декларування. Яке значення у цьому разі відіграє заява? З одного боку – це безпосередня підстава, адже в разі її подання виникає необхідність реалізації повноважень митного органу на здійснення відповідного акту. Проте заява лише містить відомості про потребу у правозастосуванні, формально виражає інформацію про підставу, але не є власне підставою. Тому такий юридичний факт, як видається, більш вірно називати приводом до вчинення адміністративних актів.

Варто звернути увагу на природу дій та рішень у сфері державної митної справи, що володіють неоднозначними (як припускалося – перехідними) властивостями. Одними з таких є консультації, зміст яких різниться. Первинно розглянемо консультації з питань практичного застосування окремих норм

законодавства України з питань державної митної справи, які відповідно до ст. 21 МК України надаються за зверненням приватної особи, можуть бути індивідуальними або узагальненими, мати усну або письмову (на папері чи електронних засобах) форму. Нормативні приписи надають три підстави для зарахування указаних способів зовнішнього вираження публічного адміністрування до кола адміністративних актів (як документів і/або як дій): 1) консультації у письмовій формі надаються у вигляді рішень митних органів (ч. 2 ст. 21); 2) не може бути притягнуто до відповідальності особу, яка діяла відповідно до консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи, наданої у письмовій або електронній формі, а також до узагальненої консультації, зокрема, на підставі того, що у подальшому такі консультації було змінено або скасовано (ч. 5 ст. 21); 3) консультація з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи може бути оскаржена до органу вищого рівня ... або до суду як правовий акт індивідуальної дії, якщо вона, на думку заінтересованої особи, суперечить нормам відповідного акта законодавства (ч. 6 ст. 21). Таким чином, консультації призводять до правових наслідків, будучи правоперешкоджаючим юридичним фактом (індивідуальні [в паперовій чи електронній формі] і узагальнені) та породжуючи процедурно-процесуальне право на оспорування їх законності (лише індивідуальні). При цьому, звільнення від відповідальності не відбувається на підставі усних консультацій (обумовлюючи пріоритетність для особи інших форм), а також не усуває обов'язку сплатити платежі, донараховані після скасування (уточнення, зміни) консультації. Право ж на оскарження не виникає стосовно узагальнених консультацій та є неоднозначним у частині усних. Частина 6 ст. 21 МК України закріплює можливість оскарження індивідуальних (судячи з формулювань статті) консультацій без уточнення форм вираження, що дозволяє застосовувати припис стосовно усіх їх видів, у т.ч. усних. Водночас, видається сумнівною перспектива перевірки (особливо в судовому порядку) законності усної консультації, що мінімум буде ускладнено в аспекті доказування факту

надання такої та значно більше – з'ясування її достовірного змісту.

Митні консультації запроваджувалися (і в багатьох аспектах відповідні приписи тотожні) за зразком податкових, але у правових засадах останніх мають місце відмінності: можуть бути оскаржені як правовий акт індивідуальної дії узагальнені податкові консультації; індивідуальні консультації оскаржуються тільки якщо їх викладено у письмовій або електронній формі¹ (абз. 1 п. 53.3. ст. 53 Податкового кодексу України). Перша особливість видається перспективною для впровадження у митне законодавство, оскільки узагальнені консультації можуть бути підставою практичної поведінки особи та перешкодою юрисдикційного правозастосування як і індивідуальні, тому їх прорахунки стають такою ж прогалиною у забезпеченні правопорядку; навіть вагомішою, з огляду на багаторазовість та багатосуб'єктність застосування. Ці ознаки обумовлюють застереження стосовно порядку: передбачене податковим законодавством оскарження «як правового акту індивідуальної дії» не відповідає природі узагальнених консультацій. Нормативні акти первинно асоціюються зі встановленням/змінюю правових приписів, але теоретики цілком слушно називають серед їх можливих наслідків і чітке (але не індивідуалізоване) формулювання змісту юридичних прав, обов'язків, відповідальності, а також включають до кола таких актів нормативне тлумачення (інтерпретаційні документи загального застосування) [171, с. 362–363]. Виходячи із зазначеного, видається нагальним запровадження в митному законодавстві можливості оскарження узагальнених консультацій як нормативно-правових актів. Встановлені для таких справ у ст. 171 КАС України особливості розгляду забезпечать публікацію оголошення про відкриття провадження та залучення всіх заінтересованих осіб. Натомість, існуючий на теперішній час порядок оскарження узагальнених податкових консультацій («як індивідуальних») не дозволяє виявити всіх зацікавлених сторін публічно-правового спору, що

¹ Стає зрозумілим, чому фахівців у сфері податкового права зазначають, що податкова консультація надана в усній формі має лише консультативний характер, і не створює будь-яких правових наслідків (див. [220, с. 40]).

призводить до розгляду питання, значимого «для багатьох», лише за участю «одного» (позивача). Відмінність податкового та митного законодавства в частині надання права на оскарження усних консультацій виникла, як уявляється, у результаті технічних прорахунків. Формально-юридично, МК України містить припис, що дозволяє подати скаргу/позов стосовно такої консультації; можна припустити й окремі дієві засоби доказування факту та змісту усних роз'яснень (наприклад: показання свідків, аудіо-, відеозапис). Проте, прикладна необхідність застосування процедурно-процесуального механізму відсутня; навіщо оспорювати (особа знається на митному законодавстві та заперечує викладену органом позицію), якщо предмет протиборства сторін не породжує інших безпосередніх правових наслідків, окрім загального (без деталізації за видами консультацій) права на оскарження? Ця ситуація заперечує можливість того, що законодавець свідомо та цілеспрямовано визнав оскаржуваність усних консультацій.

У сфері державної митної справи мають місце також консультації за ініціативи суб'єкта адміністрування. Інколи вони є обов'язковими для прийняття певного рішення. Так, використання для митних цілей інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем «допускається тільки після ... проведення консультацій за участю всіх безпосередньо заінтересованих сторін» (ч. 2 ст. 34 МК України), а застосуванню другорядних методів визначення митної вартості «передую процедура консультацій між органом доходів і зборів та декларантом з метою визначення основи вартості» (ч. 4 ст. 57 МК України). В наведених ситуаціях консультації є обов'язковою складовою процедури прийняття остаточного акта-документа, тобто виступають у якості акта-дії, що призводить до правових наслідків (робить можливою законну реалізацію відповідної правомочності митного органу¹). Разом із тим, часто консультування не призводить до безпосередніх правових наслідків і, зокрема, не виступає неодмінною умовою

¹ Вказане значення консультацій інколи ігнорується на практиці, що обумовлює дефектність актів-документів, створюючи підстави визнання їх недійсними адміністративним судом (див. [221]).

правозастосування; в подібних випадках воно являється неправовою формою публічного адміністрування у державній митній справі (наприклад, консультативна робота, пов'язана з підготовкою міжнародних договорів [ч. 2 ст. 564 МК України]).

Ще одним видом адміністративних актів із специфікою юридичного значення є попередні рішення, які приймаються з питань класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД, визначення країни походження товарів, надання у випадках, передбачених МК України¹, дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими. Попередні рішення видаються за письмовим зверненням декларантів або уповноважених ними осіб, діють протягом трьох років та обов'язкові для виконання будь-якими митними органами. Попереднє рішення підлягає відкликанню, якщо воно: 1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації, та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення; 2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому; 3) прийняте з порушенням вимог МК України (ч. 7 ст. 23). При цьому, у двох останніх випадках відкликane рішення відіграє роль правоперешкоджаючого юридичного факту і «декларант або уповноважена ним особа не несе відповідальності за негативні наслідки застосування такого рішення з моменту його прийняття і до моменту його відкликання» (ч. 9 ст. 23). Указаний правовий наслідок є більш широким, ніж у випадку консультацій з питань державної митної справи, адже виключення відповідальності «за негативні наслідки застосування рішення» дозволяє стверджувати, що особа звільняється як від можливої юридичної відповідальності (приміром, за ПМП), так і від інших

¹ Значимим є те, що дозвіл необхідний для поміщення товарів у митні режими переробки на митній території України, переробки за межами митної території України, знищення або руйнування, відмови на користь держави, але тільки стосовно двох перших МК України передбачає можливість видання попередніх рішень (ч. 10 ст. 149 і ч. 10 ст. 165). Таким чином, Відомчий класифікатор документів цілком обґрунтовано передбачає лише два види актів відповідної групи: попереднє рішення з питань надання дозволу на поміщення товарів у митний режим переробки на митній території (код 1510) та попереднє рішення з питань надання дозволу на поміщення товарів у митний режим переробки за межами митної території (код 1511) [222].

обмежувальних заходів (зокрема, пов'язаних зі сплатою неповного обсягу митних платежів – штрафів тощо). Відкликання попереднього рішення у зв'язку із його невідповідністю оновленому законодавству може здатися проявом зворотної дії правових приписів, адже фактично нова норма не обмежується перспективним врегулюванням, а поширюється і на акти, що прийняті до набрання нею чинності. Насправді ж, має місце негайна дія загальнообов'язкового правила поведінки, яке не лише впливає на характер новостворюваних актів, але й обумовлює перегляд діючих, що не завершені у виконанні. Стосовно попередніх рішень подібна ситуація стає визначальною; виходить, такі акти забезпечують юридично значиму (виникнення прав та обов'язків) кваліфікацію фактичних обставин, що отримує адміністративне прикладне значення після відтворення у подальшому правозастосуванні. Зокрема, використання у процесі митного оформлення попереднього рішення про класифікацію товару згідно з УКТЗЕД передбачає проведення ідентифікації з метою встановлення відповідності характеристик товару відомостям, наведеним у попередньому рішенні; при цьому, виявлення неузгодженостей призводить до звичайного порядку оформлення (у т.ч. класифікації товару) та відкликання попереднього рішення [223, п. 20 і 21]. Як видно, перевіряється саме ідентичність оформлюваного товару із тим, для якого було видане попереднє рішення, а не правильність визначення коду УКТЗЕД; якщо ідентичність буде підтверджена, то останній використовується на основі попереднього рішення без переоцінки правильності класифікації конкретної продукції. Маємо нереалізований (що й допускає відкликання у зв'язку з оновленням законодавства) адміністративний акт, «попередність» якого пов'язана із темпоральною ознакою¹ та не свідчить про другорядність, обмежену юридичну значимість або рекомендаційність його приписів. Відмічені ознаки виражають специфіку попередніх рішень у галузі державної

¹ Попередні рішення виступають у якості **рішень**, виданих «попередньо». Підтвердження цього вбачаємо і в офіційній дефініції: попереднє рішення про країну походження товару – документ встановленої форми, що приймається за зверненням заявника та засвідчується рішенням про визначення країни походження товару ... (п. 1.3 Порядку прийняття, відкликання попереднього рішення про країну походження товару [224]).

митної справи, порівняно із номінально схожими актами інших правових сфер. Так, у процесі розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції органи Антимонопольного комітету України можуть приймати «попередні рішення», метою яких є тимчасове (на період юрисдикційного провадження) відвернення негативних та неоправданих наслідків для суб'єктів господарювання; вказані рішення є недовготривалими актами правового захисту, що подібні до судових заходів забезпечення¹ позову та не впливають на остаточне рішення по справі. Натомість, однойменні акти у сфері державної митної справи виступають способом ініціативної оптимізації галузевих формальностей і не просто «впливають», а є обов'язковими для митних органів при здійсненні митного оформлення. Інколи зустрічаються етапні «попередні рішення» – обов'язковий елемент певної юридичної процедури, правові підсумки якого лише ймовірно відображають кінцевий зміст провадження. Наприклад, Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає попереднє рішення про допуск осіб, які успішно склали відбірковий іспит, до наступного етапу процедури добору, але власне допуск відбувається після проведення стосовно кандидата ще одного неодмінного заходу – спеціальної перевірки (ч. 5 ст. 69, ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [225]). Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг приймає попереднє рішення про сертифікацію або про відмову у сертифікації оператора газотранспортної системи і обов'язково доводить його до відома Секретаріату Енергетичного Співтовариства; останній надає висновок, після врахування (або обґрунтованого неврахування) якого видається остаточне рішення щодо сертифікації (ч. 4 – 7 ст. 24 Закону «Про ринок природного газу» [226]). На відміну від наведених прикладів, попередні рішення у сфері державної митної справи містять завершені юридичні оцінки, що відображаються (окрім випадків відкликання) у подальшій митній документації без будь-яких додаткових

¹ Дане найменування видається перспективним і для сфери захисту економічної конкуренції, оскільки більш точно відображає природу та мету відповідних юридичних механізмів.

обґрунтувань чи переглядів правової кваліфікації фактичних даних. У цілому ж, детальне теоретичне опрацювання проблематики попередніх рішень (зокрема, у контексті форм публічного адміністрування) відсутнє, у чому вбачається основна причина їх розрізненого законодавчого трактування – як передуючого основній процедурі самодостатнього акту, як тимчасового забезпечувального заходу, як етапного рішення, що умовно визначає зміст остаточного. Водночас, навіть при недостатності загальних напрацювань видається можливим зробити галузевий висновок про належність попередніх рішень у сфері державної митної справи до правових форм публічного адміністрування, а саме – адміністративних актів. Вказане не заперечує організаційного значення попередніх рішень. Актуальність останнього підтверджується у тому числі і загальнодоступністю та оприлюдненням (за винятком інформації, що є конфіденційною) попередніх рішень (ч. 12 ст. 23 МК України); тобто вони можуть стати орієнтиром для інших суб'єктів ЗЕД, засобом поширення інформації щодо законодавства України з питань державної митної справи, практики його застосування. Стає зрозумілим, чому інформування, консультування та попередні рішення з питань державної митної справи включено до однієї глави галузевого кодексу. Яскраво виражена подвійна, організаційно-правова, роль попередніх рішень не дозволяє використовувати для їх позначення відповідне формулювання і, тим більше, не є підставою для віднесення їх до самостійної групи форм адміністрування (поряд із організаційними та правовими). По-перше, всі правові форми різною мірою здійснюють організаційний вплив на суспільні відносини, але такий не є їх основною чи виключною властивістю. По-друге, організаційно-правові форми державного управління традиційно виокремлюються для характеристики способів впорядкування внутрішньої діяльності державних або муніципальних органів, форм їх роботи, які чітко врегульовані правом, а тому мають юридичне значення (засідання Уряду [227, с. 200] тощо); попередні рішення ж – акти зовнішнього спрямування.

Відкликані попередні рішення не є правоперешкоджаючим фактом лише

якщо були прийняті на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації, та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначених рішень, що суттєво вплинуло на їх характер (п. 1 ч. 7 та ч. 8 ст. 23 МК України). Використання у цьому приписі узагальнених формулювань не може сприйматися посадовими особами митної служби як можливість довільного розсуду. Перспективне юрисдикційне значення підстави відкликання попередніх рішень вимагає у такому разі доведеності та чіткої обґрунтованості кожної зазначеної нормою обставини:

I. 1) надання недостовірних документів/інформації або 2) ненадання підприємством інформації яка – а) необхідна для прийняття попередніх рішень (така інформація має визначатися діючим законодавством як обов’язкова до надання); б) була наявна у суб’єкта ЗЕД (складність доказування цього факту обумовлює особливу небезпеку нехтування ним);

II. Відповідні дії **суттєво** вплинули на характер попередніх рішень (формулювання хоча і містить оціночне поняття, але покликане забезпечити розгорнуте правозастосовне тлумачення та виключити відмову через поверхневі технічні недоліки).¹

Природа попередніх рішень як правової форми публічного адміністрування вимагає детальної процедурної регламентації їх прийняття, залишаючи за неформалізованими організаційними засобами обмежену субсидіарну придатність. Тому, упущення у відповідному законодавчому забезпеченні є прогалиною, а не свідомим віднесенням до позаправової сфери. Зокрема, на теперішній час є закріпленими форми попередніх рішень про класифікацію товару згідно з УКТЗЕД [223] та про країну походження товару [224], але підзаконні акти не визначають форми попереднього рішення про надання дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими, хоча кодексом чітко встановлено: «Форма попереднього рішення та порядок його прийняття

¹ Вказане є актуальним і для тлумачення ч. 6 ст. 69 МК України, де закріплено правові наслідки неправильної класифікації товару з ідентичної підстави.

визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику» (ч. 3 ст. 23). Використання як форми попереднього рішення про дозвіл форми самого дозволу (оформляється шляхом заповнення відповідних розділів заяви), як уявляється, не відповідатиме цитованому припису МК України. Окрім прогалин, спостерігаються деякі недоліки в існуючих нормативних текстах; наприклад, п. 2.5. Порядку прийняття, відкликання попереднього рішення про країну походження товару містить термінологічну суперечність: ототожнюються «відмова в розгляді звернення» та «відмова в прийнятті попереднього рішення», хоча вони відрізняються за стадіями та підставами прийняття.

2.3. Адміністративний договір – визначальна форма кооперативного публічного адміністрування у державній митній справі

Як зазначає Х.-Г. Хеннеке, адміністративний договір є насамперед юридичною формою кооперативного публічного адміністрування [228]. Поряд з актами, правовою формою адміністрування у сфері державної митної справи є адміністративні договори, які, незважаючи на нормативне закріплення дефініції, є предметом численних дискусій і на концептуальному, і не прикладному галузевому рівні. Поки що не досягнуто єдиного розуміння їх змісту, характерних рис, видів. Водночас, беззаперечним є визнання адміністративних договорів як нового способу зовнішнього вираження публічного врядування, у т.ч. у державній митній справі. Вони забезпечують впровадження узгоджувальних засобів у взаємовідносини між державою, суспільством, людиною, гармонізуючи публічне співіснування, акцентуючи переваги співпраці та партнерства. О.П. Рябченко вважає доцільним навіть змінити відповідний термін на «адміністративне погодження» [229, с. 44]. Використання такого ресурсу впорядкування публічно-приватних відносин у державній митній справі, одночасно із виданням актів, забезпечує адекватне та

більш повне врахування об'єктивних потреб дійсності, сприяючи ефективній реалізації управлінських функцій суб'єктів владних повноважень, якості галузевого адміністрування у цілому.

Серед основних ознак адміністративних договорів зазвичай виокремлюється те, що: однією із сторін завжди є суб'єкт владних повноважень, на реалізацію яких спрямовується угода; її зміст не повинен виходити за межі компетенції такого суб'єкта; існує законодавче обмеження у виборі контрагентів, волевиявленні щодо суттєвих умов договору; їх мета – задоволення публічних інтересів. Відповідні риси знайшли часткове відображення в законодавчому визначенні: адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди (п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України). Незважаючи на те, що поняття відображає базову сутність дефінієндуму, дослідники обґрунтовано зауважують про загальність використаних формулювань та невдале застосування категорій [230, с. 30; 231, с. 91]. Як результат – виникають проблеми щодо кваліфікації окремих договорів із державними органами як адміністративних. До останніх ми не відносимо, підтримуючи судження Р.О. Куйбіди [232] та М.А. Бояринцевої [233, с. 82–83], угоди суб'єктів владних повноважень: про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти для власних потреб; щодо розпорядження майном, яке перебуває на їх балансі; контракти з керівниками підвідомчих підприємств, установ, організацій. Варто відмітити існування угод подвійного значення: укладаються для виконання владних функцій, але переважно мають господарський характер. Зокрема, вони вчиняються у сфері державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб, державного оборонного замовлення, приватизації. Науковці часто зараховують їх до адміністративних договорів. Ми ж розділяємо точку зору А.Ю. Осадчого про первинну приватноправову природу подібних угод [234, с. 112]. В літературі пропонується також диференціація змісту відповідних договорів на приватно-

та публічно-правову складові, із подальшою відмінністю в оцінці юридичних наслідків, нормативному регулюванні та процедурах; при цьому, зазначений підхід є першочергово теоретичним та мало перспективний для розмежування юрисдикції спеціалізованих судів [105, с. 162–16].

Розкрита невизначеність ускладнює характеристику деяких договорів як форми публічного адміністрування. Стосовно владно-впорядковуючого впливу у державній митній справі завдання спрощується, оскільки аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що їй безпосередньо не властиві договори про закупівлю для державних потреб, державне оборонне замовлення, приватизацію, інші угоди подвійного характеру (про розподіл продукції, державно-приватне партнерство, концесію, оренду державного майна тощо). Проте, адміністративний договір є формою адміністрування у державній митній справі.

Первинний інтерес викликає новий (запроваджений МК України 2012 р.) для митного права вид адміністративних договорів – мирова угода про припинення провадження у справі про порушення митних правил шляхом компромісу. Слід сказати, що термін «мирова угода» застосовувався переважно для позначення консенсусного врегулювання юридичного спору у межах судових проваджень або позасудових механізмів приватноправового значення (наприклад, процедури відновлення платоспроможності боржника). Використання указаної категорії у митному законодавстві обумовило не лише подальші вузькогалузеві напрацювання, але й розвиток загальної теорії адміністративного права, у межах якої, із відповідним посиленням на МК України, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник виокремили раніше не означуваний вид адміністративних договорів – «мирові угоди» [2, с. 295] (як видається, вказаний вид договорів не обмежується угодами у справах про ПМП та може бути доповнений ще й податковим компромісом). Відповідно до ч. 1 ст. 521 МК України, «компроміс полягає в укладенні мирової угоди» між особою, яка вчинила порушення митних правил, та органом доходів і зборів (від імені якого виступає керівник чи заступник керівника митниці або уповноважена посадова

особа ЦОВВ). Незважаючи на цитоване законодавче формулювання, не слід обмежувати адміністративним договором інститут митного компромісу у справі про ПМП, до якого належать і заходи, передуючі укладенню угоди або вчинювані після завершення її дії (обов'язкове роз'яснення особі можливості застосування компромісу; подання нею заяви; надсилання митним органом приватній стороні акта про виконання або акта про невиконання мирової угоди). Умови мирової угоди нормативно означені (ч.ч. 2, 7 ст. 521 МК України) і полягають у тому, що: особа, стосовно якої порушено провадження, зобов'язується у визначений строк, який не може перевищувати 30 днів, внести до державного бюджету кошти в сумі, що дорівнює сумі штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті МК України, та/або задекларувати в митний режим відмови на користь держави товари/транспортні засоби, які підлягали б конфіскації за постановою про накладення адміністративного стягнення (у разі, якщо реалізація зазначених товарів визнана неможливою, вони декларуються в режим знищення або руйнування); орган доходів і зборів зобов'язується припинити провадження у справі про порушення митних правил та здійснити митне оформлення задекларованих товарів відповідно до заявленого митного режиму; мирова угода не підлягає оскарженню. Як видно, має місце, традиційне для адміністративних договорів, обмеження свободи договору шляхом виключення свободи: вибору контрагента; визначення змісту договору; його розірвання або зміни. Стосовно ж інших елементів свободи договору, відмітимо наступне:

По-перше, зберігається можливість за власним волевиявленням приймати рішення про вступ у договірні відносини, адже особа має право ініціювати припинення провадження у справі про ПМП шляхом компромісу. О.В. Абакуменко, досліджуючи у 2011 р. перспективи запровадження компромісного механізму у митній справі, наголошувала, що він повинен застосовуватися стосовно добросовісних підприємств-платників митних платежів, підприємств, занесених до реєстру так званих «сумлінних підприємств», а також обґрунтовувала доцільність його поширення лише на

резидентів [235, с. 25–26]. Подібна модель компромісу (навіть, враховуючи предметні відмінності) передбачала би певну міру свободи/розсуду митного органу щодо вступу у погоджувальні відносини. Проте, МК України (ч. 1 ст. 521) закріплює лише одну передумову мирової угоди: «за відсутності в діях особи, яка вчинила порушення митних правил, ознак кримінального правопорушення ...». Відповідне застереження видається не обов'язковим для означення та зрозумілим апріорі, оскільки відповідальність за адміністративні проступки (і загалом, і за передбачені галузевим кодексом – с. 2 ст. 458) настає лише у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності; провадження у справі про ПМП уже свідчить про відсутність ознак кримінального правопорушення. Таким чином, будь-яка дискреція митного органу стосовно участі у механізмові компромісу відсутня, що говорить про односторонність (лише для приватного суб'єкта) свободи вступу до розглядуваних адміністративних договорів.

По-друге, спостерігається часткове волевиявлення сторін щодо такої істотної умови договору як строк, що залежить від терміну виконання зобов'язання особою. Останній нормативно лімітується за допомогою верхньої межі (30 днів), але конкретна дата узгоджуються сторонами залежно від особливостей правової ситуації. У п. 6.2.7.6. оновлених Методичних рекомендацій щодо провадження у справах про порушення митних правил помилково зазначалося: «Мирова угода укладається на строк не більше 30 календарних днів» [236]; однак, не є тотожними строки: чинності угоди та її виконання однією із сторін. Природно, втілення договірних зобов'язань відбувається послідовно і, відповідно до п. 5 Типової мирової угоди, представник публічного інтересу діє останнім: «митниця у разі виконання особою умов мирової угоди зобов'язується припинити провадження в справі про порушення митних правил від «__»_____20__року №_ та здійснити митне оформлення задекларованих Особою товарів відповідно до зазначеного митного режиму» [237]. Зазначається саме дата порушення провадження у справі, але договір не закріплює часового обмеження для виконання митницею

своїх зобов'язань. З огляду на безумовність такого обмеження стосовно приватної сторони (п. 2 Типової угоди), розцінюємо вказану ситуацію як упуущення, що частково нівелює засаду рівності сторін та суперечить вимогам договірному врегулюванню правових (у т.ч. публічних) відносин.

По-третє, потребує вирішення питання про ймовірність узгодження обсягу зобов'язань порушника, які полягають у необхідності сплатити кошти та/або задекларувати товари/транспортні засоби (що є предметом порушення чи містять спеціальні сховища [тайники] та обов'язково мають бути власністю порушника або переданими йому у розпорядження) у митний режим відмови на користь держави. Чи свідчить використання сполучників «та/або» про можливість звільнення особи на підставі угоди від одного із названих обов'язків? Митне законодавство не містить необхідної деталізації, тому, зважаючи на конституційну вимогу діяти лише в межах встановлених повноважень, ми схильні заперечувати подібну можливість. Санкції МК України передбачають різне комбінування стягнень за ПМП: 1) лише штраф (ст.ст. 468–470, 474, 475, 477–481, 485); 2) штраф та конфіскація товарів/транспортних засобів (у межах мирової угоди підлягають декларуванню в режим відмови) [ст.ст. 471, 472, 476, 482, 484]; 3) штраф або конфіскація (ст. 484); 4) конфіскація (ст. 473). Як видається, умови адміністративного договору мають повністю відповідати закріпленим у кодексі санкціям, що обумовлюватиме адекватне конкретному ПМП зобов'язання: 1) сплатити кошти; 2) сплатити кошти і задекларувати; 3) сплатити кошти або задекларувати (виходить, для передбаченого ст. 484 ПМП, можливе узгодження, однак його межі відповідатимуть мірі юрисдикційного розсуду під час звичайного порядку притягнення до відповідальності); 4) задекларувати.

По-четверте, сторони не є вільними у виборі форми договору, оскільки закон прямо вимагає його письмового вираження та відсилає до затвердженої Міністерством фінансів України Типової мирової угоди (ч. 5 ст. 521 МК України).

Значна обмеженість свободи розглядуваного договору обумовлена

публічно-правовим характером впорядковуваних відносин та забезпечує достатню регламентованість юрисдикційних заходів (відповідно і захищеність особи від деструктивних або своєвільних впливів носія влади), значно знижуючи корупціогенні ризики. При цьому мирова угода є ефективною формою публічного адміністрування, будучи організаційно та юридично вигідною для сторін: митний орган отримує можливість швидко і з мінімальними затратами втілити свої фіскальні і правоохоронні завдання; особа ж, у зв'язку з припиненням провадження у справі про ПМП шляхом компромісу, вважається такою, що не була притягнутою до адміністративної відповідальності (ч. 8 ст. 521 МК України). Враховуючи, що матеріальні втрати порушник нестиме ідентичні зі звичайною деліктною процедурою, досягнення виховної мети адміністративного впливу, як уявляється, забезпечуватиметься. Проте, втілення інших завдань провадження у справах про ПМП (наприклад, виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню проступку) не є гарантованим за допомогою порядку досягнення компромісу або обов'язкового змісту мирової угоди. Становлення цього механізму публічно-приватної взаємодії призвело до звуження частини дискреційних повноважень митної системи для недопущення протиправних проявів. Зокрема, це стало основною підставою усунення в МК України рамочних штрафних санкції, що унеможливило належну індивідуалізацію правопорушення, призначення такої міри відповідальності, яка точно відповідала б ступеню небезпечності конкретного делікту і особи порушника, забезпечувала урахування всіх пом'якшуючих та обтяжуючих обставин. Передбачений ст. 489 кодексу обов'язок посадової особи з'ясувати наявність пом'якшуючих та обтяжуючих відповідальність обставин видається беззмістовним у прикладному зрізі, оскільки така інформація жодним чином не вплине на обсяг застосовуваного стягнення (окрім кваліфікуючої ознаки повторності). Залишається актуальною гармонізація компромісу з іншими інститутами митного права, його узгодження з усією системою галузевих приписів. Так, укладення мирової угоди не обмежується за жодними видами осіб, забезпечуючи будь-якому з

контрагентів можливість визнання таким, що не притягувався до відповідальності. Разом із тим, умовою отримання сертифіката УЕО є відсутність протягом трьох років до дня звернення до митниці фактів притягнення посадових осіб підприємства до адміністративної відповідальності за ПМП; якщо ж посадова особа УЕО більше двох разів протягом року притягується до такої відповідальності – це підстава для анулювання сертифіката (п. 4 ч. 1 ст. 14, п. 4 ч. 1 ст. 17 МК України). Виходить, посадова особа може щоразу ініціювати укладення мирової угоди (законні підстави для відмови відсутні) та не допускати адміністративно-господарських санкцій щодо підприємства. З іншого боку, фактично ПМП було вчинено, визнання чого – обов’язкова умова договору (п. 1 Типової мирової угоди). На думку Т.І. Білоус-Осінь, якщо поведінка особи у сфері державної митної справи визначається як правопорушення, можна говорити про невиконання умов набуття статусу уповноваженого економічного оператора, а також про недотримання обов’язку такою особою [150, с. 69]. Подібна позиція не узгоджується з випадком застосування мирової угоди, якою констатується факт вчинення порушення митних правил і заперечується притягнення до відповідальності, але вона видається більш виправданою у контексті неопозитивістського праворозуміння. У будь-якому разі, нагальними видаються перетворення у напрямку виключення можливості компромісу для посадової особи УЕО, або невизнання його наслідків для юридичної оцінки діяльності підприємства, або усунення такої підстави анулювання сертифіката як вчинення ПМП, оскільки перспектива застосування мирової угоди позбавляє її позитивного впорядковуючого потенціалу, перетворює підставу на зайву формальність.

Виходячи із вищезазначеного, прикладна користь від укладення мирової угоди для приватної особи обумовлена визнанням її такою, що не вчиняла проступок і відповідно: 1) дотримання умов набуття статусу УЕО; 2) уникнення організаційної відповідальності УЕО (анулювання сертифіката); 3) відсутність стану «адміністративної судимості/покараності», що у разі вчинення протягом року такого ж самого проступку виключатиме застосування кваліфікуючої

ознаки про повторність порушення. Остання вигода є найбільш суттєвою, оскільки вона значною мірою переважає у кількісному аспекті та єдина володіє практичною значимістю на теперішній час. В.Т. Комзюк обстоює позицію про недопустимість нівелювання факту повторності через застосування компромісу і пропонує доповнити ч. 8 ст. 521 МК України новим приписом: «У разі вчинення особою протягом року однорідного порушення митних правил, передбаченого ч. 1 ст. 470, ч. 1 ст. 474, ч. 1 ст. 481, ч. 1 ст. 482, ч. 1 ст. 483 цього Кодексу, провадження у справі щодо якого раніше на протязі року відносно цієї особи вже припинялось шляхом компромісу, ця особа вважається такою, що протягом року притягалася до адміністративної відповідальності за його вчинення» [238, с. 125]. Розуміючи правозастосовні прерогативи науковця, вважаємо за необхідне відмітити загрозу деінституціоналізації компромісу, оскільки заперечення основної юридичної переваги детермінуватиме байдужість порушника до мирової угоди, перетворюватиме його визнання «таким, що не вчиняв правопорушення» на правову фікцію без прикладних привілеїв. Якщо одна із сторін не вчиняє реальних поступок, то і сутність взаємодії не «компроміс».

С.А. Дуженко, проаналізувавши структуру провадження у справах про ПМП, виокремлює нову ознаку його стадій – можливість припинення провадження на будь-якій із них; при цьому, для стадії порушення справи відповідною підставою визнається укладення мирової угоди [239, с. 173]. Визнаючи контекстну (абстраговану) справедливість судження, зауважимо відсутність законодавчих приписів про локалізацію компромісу в якійсь одній частині провадження. Він може бути вчинений на кожній стадії процедури, на кожному із їх етапів, тому укладання мирової угоди є наскрізним впорядковуючим засобом, а не ексклюзивною особливістю стадії порушення провадження. Як слушно зазначає В.Б. Русанова, така угода укладається до винесення постанови [240, с. 329], тобто – в будь-який час до завершення розгляду справи про ПМП, у т.ч. і (згідно позиції ДФС України [241]) здійснюваного місцевими судами.

Розкриті вище проблеми нормативного забезпечення мирових угод та їх теоретичного освоєння не спростовують цінності цієї форми публічного адміністрування у державній митній справі, що підтверджується, зокрема, і кількісним зростанням випадків компромісного врегулювання юрисдикційних ситуацій [242]. Не виключено, що унікальний галузевий досвід може стати еталоном для впровадження аналогічного інституту в адміністративно-деліктне право (подібно до інших випадків використання митно-правових досягнень у процесі розвитку загальних засад адміністрування: адміністративні послуги, електронне урядування, аналіз ризиків тощо). Наприклад, заміна рамочних штрафних санкцій за більшість адміністративних проступків у сфері безпеки дорожнього руху абсолютно визначеними розмірами грошового стягнення [243] обумовлює допустимість вироблення стосовно них узгоджувального механізму. Поки що ж митний компроміс залишається єдиним у спеціальному адміністративному праві консенсусним інститутом, який застосовується на постійній основі в юрисдикційних провадженнях. Останнє вигідно відрізняє його від податкового компромісу, що був початковим орієнтиром розглянутих галузевих напрацювань, але на даний час є тимчасовим заходом (Підрозділ 9-2 Перехідних положень ПК України).

Мировою угодою не вичерпується використання адміністративних договорів у сфері державної митної справи. Найбільш характерними для неї були і залишаються адміністративні договори про співробітництво. Останні значною мірою вже досліджувалися фахівцями митної галузі [16, с. 323–328], тому обмежимося лише визначенням їх видів (залежно від контрагента):

1. Із вітчизняними суб'єктами владних повноважень. Наприклад, Угода про інформаційне співробітництво між Державною фіскальною службою України та Державною казначейською службою України від 12 листопада 2014 р. та Угода про міжвідомче та інформаційне співробітництво між Державною службою фінансового моніторингу України та Міністерством доходів і зборів України від 23 квітня 2014 р. Ними передбачено: спільне опрацювання пропозицій та шляхів удосконалення законодавчої бази;

проведення спільних нарад, круглих столів, засідань, зустрічей, участь у суспільно значущих заходах; обмін інформацією про фінансові операції тощо. Подібні договори називаються у науковій літературі функціонально-управлінськими [244, с. 184].

2. Із закордонними суб'єктами владних повноважень. Приміром, Протокол про взаємодію Міністерства доходів і зборів України та Державного митного комітету Республіки Білорусь у сфері митної статистики взаємної торгівлі від 07 жовтня 2013 р., яким передбачено: щоквартальний та щорічний (не пізніше сорока днів з дати закінчення кварталу або року) обмін даними митної статистики взаємної міждержавної торгівлі на рівні перших восьми знаків товарних номенклатур ЗЕД; можливість обміну результатами порівняльного аналізу даних; форму інформаційного запиту до іншої сторони та порядок його розгляду (у строк, що не перевищує тридцяти днів); проведення не рідше одного разу на рік робочих зустрічей уповноважених посадових осіб тощо [245]. Міжвідомчі міжнародні договори укладають в особливому порядку: попередньо подається пропозиція центрального органу до Кабінету Міністрів України, потім необхідно провести погодження з Міністерством закордонних справ та отримати дозвіл відповідного (з огляду на розподіл обов'язків) Віце-прем'єр-міністра України. Процедурні особливості та інша галузева приналежність не виключають того, що відповідні угоди спрямовані на виконання владних функцій у державній митній справі, закріплюючи характерні для адміністративних договорів про співробітництво умови: обмін досвідом, інформацією та документацією; проведення спільних робіт і заходів; науково-технічна співпраця тощо. Розділяємо позицію науковців, які допускають зарахування до групи адміністративних деяких міжнародних договорів [246, с. 90]. Підтвердженням може слугувати й те, що деякі з чинних міжвідомчих міжнародних договорів іменуються «адміністративний договір» [247; 248].

3. З невладними утвореннями, серед яких виокремлюються договори з громадськими об'єднаннями та з суб'єктами господарювання. Стосовно

перших контрагентом може бути як міжнародне громадське об'єднання (наприклад: Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством доходів і зборів України, Американською Торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією від 16 квітня 2014 р.), так і вітчизняне (наприклад: Меморандум про співпрацю між Міністерством доходів і зборів України та Національною спілкою журналістів України від 10 жовтня 2013 р.). До основних напрямків співпраці у межах подібних угод належить спільне: вивчення та узагальнення практики застосування законодавства; проведення інформаційних заходів та роз'яснювальної роботи; пропагування правових знань; передання офіційної інформації; рідше – розроблення проектів нормативних актів. У першому із зазначених меморандумів напрямки співробітництва є більш розширеними та передбачають: залучення представників бізнесу до селекторних нарад; створення у структурі митних органів підрозділів пост-аудиту; створення спільних робочих груп; регулярні щомісячні зустрічі; публічне обговорення проектів регуляторних актів тощо. [249] Можливість укладення договорів про співпрацю (першочергово – інформаційний обмін) із суб'єктами господарювання прямо передбачена в деяких приписах МК України (ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 307, ч. 3 ст. 314, ст. 562). Інколи нормативне положення не констатує, що формою впорядкування правовідносин є угода, але такий висновок впливає із його змісту. Наприклад, відповідно до ч. 5 ст. 12 МК України: «Взаємовідносини уповноваженого економічного оператора з органом доходів і зборів визначаються погодженою керівником органу доходів і зборів та уповноваженим економічним оператором процедурою». Видається очевидним, що двостороннє погодження з правових питань урядування може бути досягнуто та виражено саме за допомогою адміністративного договору.

Важливим для розуміння цитованого на початку підрозділу судження Х.-Г. Ханнеке є врахування обмежувального прислівника, адже адміністративний договір насамперед є юридичною формою кооперативного публічного адміністрування. Він визнається основним способом зовнішнього вираження

координації та взаємодії у публічному адмініструванні, але не єдиним. Е. Шмідт-Ассманн наголошує, що не останню роль тут відіграє вартість бути використаним адміністративний акт, особливо в такій кваліфікованій його формі, як «адміністративний акт за згодою» [161, с. 393]. Зазначене дозволяє відрізнити укладений на основі законодавчо дозволеного консенсусу адміністративний договір від актів, що допускають консенсус або координацію. Останні застосовуються у митній справі та можуть бути розподілені на:

1. Акти, які вчиняються за попередньою згодою приватної особи. Так, МК України встановлює: проведення перевірки щодо підприємства, яке подало заяву про видачу сертифіката уповноваженого економічного оператора відбувається на основі поданої ним письмової згоди (ч. 2 ст. 14); за згодою власника товарів, які передбачається знищити або зруйнувати, ці товари поміщуються у митний режим відмови на користь держави (ч. 5 ст. 176); якщо на підприємстві відсутні належні організаційні умови, його перевірка, за згодою керівника підприємства, може проводитися у приміщенні органу доходів і зборів (ч. 2 ст. 346); за письмовою заявою правовласника про надання згоди на поновлення митного оформлення товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності, оформлення поновлюється (ч. 11 ст. 399); якщо правовласник надасть згоду власника товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності, на їх знищення, застосовується спрощена процедура знищення таких призупинених у митному оформленні товарів (ч. 1 ст. 401). Вчиненню у зазначених випадках адміністративних актів передують вільне волевиявлення особи, але вони не перестають бути актами і, тим більше, не стають адміністративними договорами, виражаючи імперативний вплив суб'єкта владних повноважень, не супроводжуваний його поступками або врівноваженням становища сторін.

2. Акти, що вчиняються із наступною згодою приватної особи. Відповідно до МК України, взаємовідносини утримувача вільної митної зони або митного складу з органом доходів і зборів визначаються затвердженою начальником органу доходів і зборів та погодженою утримувачем процедурою

(ч. 2 ст. 425, ч. 3 ст. 431). Зазначена послідовність правовстановлюючих фактів, зважаючи на відсутність у кодексі більшої деталізації, породжує запитання про роль «погодження»; якщо воно є обов'язковою умовою набуття чинності акта, то багаторазові затвердження–непогодження стають своєрідним паліативом договірної форми. Проте, подібна гіпотеза виявляється неспроможною при зверненні до підзаконно конкретизованого порядку [250, п. 3.3 і 3.4]: по-перше, проект Процедури подає суб'єкт господарювання разом із заявою про надання дозволу на зайняття відповідною діяльністю; по-друге, начальник митниці затверджує уже погоджену Процедуру; по-третє, погодження та затвердження є етапом набуття необхідного для суб'єкта господарювання статусу, що виключає його надмірну принциповість у питаннях змісту Процедури. Таким чином, відповідна група актів існує лише теоретично, адже фактично підзаконні приписи, відступаючи від букви МК України, перетворюють їх на акти, які видаються за попередньою згодою.

3. Акти, що вчиняються на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу суб'єктів владних повноважень. Це спільні адміністративні акти, які видаються від імені кількох представників публічного інтересу шляхом координації їх нормотворчих позицій. Втім, така координація не виключає односторонності владного волевиявлення щодо адресата, імперативності впорядкування поведінки у сфері державної митної справи. Тому не розділяємо позицію Д.В. Приймаченка про визнання інструкції, затвердженої спільним наказом декількох державних органів (у т.ч. з метою розмежування їх функцій на кордоні), різновидом адміністративних договорів [16, с. 322–323].

Зазначені види рішень свідчать про зближення методологічної основи адміністративних актів та адміністративних договорів. Крім того, дані форми адміністрування можуть перетинатися, взаємодоповнюватися або взаємообумовлюватися. Особливою є ситуація, коли адміністративний акт приймається на підставі договору і визнається його частиною. Це стосується мирової угоди у справах про ПМП, після завершення дії якої складається акт про виконання або акт про невиконання угоди, що являється її невід'ємною

частиною (п. 6 Типової мирової угоди). Указаними актами митний орган в односторонньому порядку фіксує факт виконання/невиконання угоди приватною особою, що відрізняє їх від приватноправових обслуговуючих договорів актів (прийому-передачі виконаних робіт тощо), які складаються обома контрагентами.

Розгляд правових форм публічного адміністрування у державній митній справі видається неповним без характеристики ще одного виду юридичних фактів – автоматичних правових наслідків, що виникають на основі принципу мовчазної згоди. Згідно із цим принципом, якщо суб'єкт владних повноважень не видає адміністративний акт у передбачений законом строк, вважається, що він визнає право особи та/або погоджується з її позицією стосовно кваліфікації фактичних обставин, про надання та/або правозастосовну оцінку яких порушувалося питання у поданому цією особою зверненні. Стосовно окремих сфер, застосування принципу мовчазної згоди прямо передбачено актами вищої юридичної сили (Закон «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» тощо). У митному законодавстві відсутнє безпосереднє закріплення відповідної фундаментальної засади, але деякі приписи побудовані на його основі. Так, відповідно до ч. 10 ст. 55 МК України, якщо орган доходів і зборів протягом встановленого строку «не надає обґрунтованої відмови у визнанні заявленої митної вартості з урахуванням додаткових документів, вважається, що декларантом або уповноваженою ним особою митну вартість товарів визначено правильно». Виникнення правових наслідків у цьому разі обумовлене бездіяльністю публічної інституції. Подібна бездіяльність переважно є результатом упущення та не може розцінюватися як свідомо вольова поведінка, що не заперечує настання юридично значимих наслідків (у відповідності із означуваними на початку підрозділу 2.2 загальнотеоретичними досягненнями). Разом із тим, не виключаємо повністю і варіант свідомого пропущення строків, якщо посадова особа митного органу визнає заявлену митну вартість. Поки що він малоімовірний, з огляду на вимоги службової

дисципліни та прямий обов'язок органу доходів і зборів винести письмове рішення протягом 5-ти днів (ч. 9 ст. 55 МК України); проте, динаміка вітчизняного законодавства дозволяє допустити можливість перегляду парламентом цієї ситуації. Так, проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про морські порти України» щодо функціонування інформаційної системи портового співтовариства» передбачено, що у разі відсутності заперечень з боку державних органів, уповноважених здійснювати відповідні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон, після закінчення часу, визначеного технологічною схемою, в інформаційній системі портового співтовариства автоматично розміщується інформація, що підтверджує позитивне рішення щодо результатів проведення контролю за принципом мовчазної згоди [251]. Подібне правило робить цілком можливим для суб'єкта владних повноважень, який розуміє наявність механізму автоматичного оформлення, усвідомлене «мовчання», створюючи підстави його зарахування до правових форм публічного адміністрування. Однак, це гіпотеза, яка базується на ймовірних законодавчих перетвореннях. Вирішення ж питання про визнання формою адміністрування у державній митній справі актуальних нині невольових автоматичних правових наслідків залежить від їх оцінки на предмет відповідності змісту «публічне адміністрування». Реальний впорядковувачий вплив на сферу державної митної справи та юридична значущість все-одно не дозволяють нехтувати відсутністю усвідомленості, а отже і цілеспрямованості, автоматичних наслідків, що є безумовною ознакою адміністрування. Первинно, уявляється вірним визнання правових наслідків швидше складовою механізму правового регулювання, ніж формою публічного адміністрування. Водночас, розуміння публічного адміністрування як цілеспрямованої діяльності [169, с. 11], не означає, що ця властивість забезпечується найбільш безпосереднім (кінцевим) суб'єктом публічної адміністрації. У процесі вчинення адміністративних актів правозастосовний орган також виступає реалізатором, а часто — лише засобом донесення, нормативно встановленої цільової спрямованості; остання без ускладнень втілюється і через автоматичні наслідки

несвідомої поведінки. Ю.Д. Кунєв справедливо зазначає, що державне управління – це цілеспрямований вплив держави ... [252, с. 198], не визначаючи функцію «цілеспрямування» абстрактно та не закріплюючи її за посадовими особами. Вольова складова мовчазної згоди також має місце, але походить не від безпосередньої сторони владної взаємодії. Можна провести аналогію з автоматичною фіксацією порушення правил дорожнього руху, що є адміністративним заходом, запровадження якого планувалося відповідною державною цільовою програмою, зокрема, і з метою «удосконалення системи державного управління безпекою дорожнього руху» [253]. Якщо цей механізм має управлінський характер (його вольова складова вочевидь втілюється не в кожному випадку спрацювання техніки, а в ініціативному налагодженні автоматичної системи), то вбачаємо підстави і для визнання автоматичних правових наслідків формою публічного адміністрування у митній справі.

Результати мовчазної згоди переважно аналізувалися вітчизняною наукою у процедурно-правовому зрізі та не розглядалися у контексті публічного адміністрування або управління (де наділені безперечною значимістю). Нагальним залишається теоретичне розроблення означеної проблеми та її вирішення у межах загальної адміністративістики.

Висновки до розділу 2

1. Залежно від зв'язку зі змістом можна виокремити три форми публічного адміністрування у державній митній справі: 1) процедурна форма – правове або інколи неправове (хоча здійснюване на підставі визначеної матеріальними юридичними приписами компетенції) впорядкування структури адміністрування: визначення суб'єктів, підстав, послідовності, строків, альтернатив тощо; 2) правова форма закріплення і розвитку адміністрування, що не виключає його фіксування за допомогою інших соціальних регуляторів, які відіграють субсидіарну роль, підпорядковуючись правовій регламентації та базуючись на ній; 3) форми зовнішнього вираження адміністрування (у

філософській термінології – «функціонування» змісту).

2. Процедурна форма не є самоцінністю, але володіє вагомим інструментальним значенням: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, усебічність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів митних органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. Тому відсутність належного врегулювання процедури може мати наслідком неадекватність, ускладненість або взагалі неможливість застосування матеріального правового припису. Серед проблем процедурного забезпечення публічного адміністрування у державній митній справі можна виокремити: нехтування процедурною складовою правового механізму, превалювання лінійних управлінських процесів, прикладний пріоритет підзаконного врегулювання із потенціальною ймовірністю додаткових ускладнень правового становища приватної сторони (на прикладі застосування орієнтовних показників митної вартості); порушення синхронності впровадження нормативних моделей процедур та матеріальних правових приписів, на реалізацію яких їх спрямовано, недостача оперативного та якісного підзаконного деталізування, нечітка наступність і варіативність процедурних дій, розмите співвідношення компетенції декількох лідируючих суб'єктів, залучених до одного легалізаційного провадження (на прикладі процедури набуття статусу УЕО); необґрунтованість та недостатня диференційованість строків, відсутність чітко визначених підстав для їх продовження (на прикладі строку прийняття попередніх рішень) тощо.

3. Зазвичай під формами владно-впорядковуючого впливу публічної адміністрації розуміються способи його зовнішнього вираження, які найбільш вірно іменувати формами публічного адміністрування. Терміни «форми діяльності органів виконавчої влади», «адміністративно-правові форми», «форми адміністративного права», «форм адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання» чи «інструменти діяльності публічної адміністрації» позначають лише частину форм публічного

адміністрування, є наслідком беззмістовного запозичення закордонної термінології або характеризують відмінні від адміністрування аспекти правової реальності.

4. Правовими формами публічного адміністрування у державній митній справі є такі способи його зовнішнього вираження, для яких властива імперативна зв'язаність та наступність із правовим наслідком; правовий наслідок при цьому може виникати в результаті усвідомлених вольових або інколи неусвідомлених діянь та має вираження у: виникненні, зміні, припиненні правовідносин; виникненні, зміні, припиненні, призупиненні, поновленні об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку матеріального або процедурно змісту (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливості виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкодження).

5. Адміністративний акт як основна правова форма галузевого адміністрування являє собою дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на одностороннє владне впорядкування суспільних відносин у сфері державної митної справи, що мають правотворчий або правозастосовний характер, безпосередньо призводять до настання правових наслідків та часто (але не виключно) виражаються у документальній формі. Сприйняття акта не лише як результату (документа), але й дії (яка обумовлює зміст та якість першого) відповідає досягненням загальнотеоретичної юриспруденції, дозволяє не суперечливо виокремити такі види адміністративних актів як конклюдентні (проставляння відбитка особистої номерної печатки на супровідних документах) та акти-знаки («зелений» і «червоний» коридори, біла лінія закінчення «зеленого» коридору), нівелюючи видову самотійність юридично-значимих дій.

У процесі класифікації та характеристики адміністративних актів у сфері державної митної справи виявлено: необхідність визначення темпоральних властивостей акта шляхом вивчення всього предмету регулятивного впливу, адже постійність/тимчасовість його дії не завжди адекватно відображається у назві чи змісті; проблеми правозастосовної кваліфікації змісту актів із їх

помилковим зарахуванням до нормативних або індивідуальних (Тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей є нормативним, незважаючи на врегулювання організаційних питань); внутрішньо-апаратну спрямованість наказів ДФС, що залишає допустимою нормативність таких актів «організаційно-розпорядчого характеру»; загрозу легалізації за допомогою підзаконних адміністративних актів неоднозначних/спірних/суперечливих юридичних механізмів, що через підвищену громадську увагу та ускладненість порядку правотворчості не отримали закріплення на рівні закону (приміром, обов'язкове забезпечення сплати митних платежів при транзиті підакцизних товарів).

6. У більшості випадків консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи, незважаючи на деякі перехідні властивості, являються адміністративними актами, оскільки: 1) надаються у вигляді рішень митних органів (письмові консультації); 2) є правоперешкоджаючим юридичним фактом, адже не може бути притягнуто до відповідальності особу, яка діяла відповідно до консультацій (узагальнених або індивідуальних, що виражені у письмовій і електронній формі); 3) індивідуальні консультації можуть бути оскаржені до органу вищого рівня або до суду. Лише індивідуальна консультація, що надана в усній формі, не є адміністративним актом, не породжуючи жодного іншого правового наслідку, окрім зайвого (у прикладному аспекті) та неоднозначного (ймовірно введеного в результаті технічних прорахунків) права на оскарження.

Аналіз правового регулювання податкових консультацій дозволяє дійти висновку про нагальність запровадження у митному законодавстві можливості оскарження узагальнених консультацій як нормативно-правових актів. Встановлені для таких справ у ст. 171 КАС України особливості розгляду забезпечать публікацію оголошення про відкриття провадження та залучення усіх заінтересованих осіб. Натомість, існуючий нині порядок оскарження узагальнених податкових консультацій (як акта «індивідуальної дії») не

дозволяє виявити всіх зацікавлених сторін публічно-правового спору, що призводить до розгляду питання, значимого «для багатьох», лише за участю «одного».

7. Термін «попереднє рішення» вживається у вітчизняному законодавстві для позначення передуючого основній процедурі самодостатнього акта, тимчасового забезпечувального заходу (схожий з інститутом забезпечення позову), етапного рішення, що умовно визначає зміст остаточного. Попереднє рішення у сфері державної митної справи – це нереалізований адміністративний акт, «попередність» якого пов'язана із часовою ознакою та не свідчить про другорядність, обмежену юридичну значимість або рекомендаційність його приписів. У разі встановлення ідентичності товару, що переміщується через митний кордон, із товаром, стосовно якого видано попереднє рішення, правові висновки останнього відтворюються у подальшій митній документації без змін та переоцінки.

На теперішній час є встановленими лише форми попередніх рішень про класифікацію товару згідно з УКТЗЕД та про країну походження товару; підзаконні акти не визначають форми попереднього рішення про надання дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими (переробки на митній території України, переробки за межами митної території України), що суперечить вимогам ч. 3 ст. 23 МК України. Використання як форми попереднього рішення про дозвіл форми самого дозволу (має вираження шляхом заповнення відповідних розділів заяви), не забезпечуватиме виконання законодавчої вимоги про визначення центральним органом «форми попереднього рішення».

8. Формою публічного адміністрування у державній митній справі є адміністративні договори, які залежно від контрагента може бути поділено на договори: 1) з вітчизняними суб'єктами владних повноважень; 2) із закордонними суб'єктами владних повноважень (у т.ч. деякі міжвідомчі міжнародні договори); 4) з невладними колективними утвореннями: договори з громадськими об'єднаннями та з суб'єктами господарювання; 5) з фізичними

особами. До останніх належить і мирова угода про припинення провадження у справі про ПМП, що є основною (але не єдиною) складовою інституту компромісу у відповідних справах. Виходячи з положень МК України, прикладна користь від укладення мирової угоди для приватної особи обумовлена визнанням її такою, що не вчиняла проступок і відповідно: 1) дотримання умов набуття статусу УЕО; 2) уникнення організаційної відповідальності УЕО (анулювання сертифіката); 3) відсутність стану «адміністративної судимості/покараності», що у разі вчинення протягом року такого ж самого проступку виключатиме застосування кваліфікуючої ознаки про повторність порушення. При цьому має місце неузгодженість між інститутами компромісу та УЕО, адже необмежена можливість застосування першого стосовно посадових осіб підприємства позбавляє позитивного впорядковуючого потенціалу таку адміністративно-господарську санкцію як анулювання сертифіката УЕО у разі притягнення до відповідальності за ПМП більше двох разів протягом року.

9. Слід відрізнити адміністративний договір від адміністративних актів, процес прийняття яких передбачає аспект узгодження. У змісті останніх втілюється одностороннє волевиявлення, що водночас вироблене з урахуванням позиції іншого суб'єкта публічної взаємодії шляхом: отримання попередньої згоди приватної особи; отримання наступної згоди приватної особи (лише теоретично, оскільки передбачений МК України випадок втілюється на практиці за зразком попередньої згоди); узгодження розпорядчого впливу декількох владних суб'єктів.

10. Виявлено підстави для виокремлення як самостійної правової форми публічного адміністрування у державній митній справі автоматичних правових наслідків, які настають на основі принципу мовчазної згоди, призводять до юридично значимих у галузевому адмініструванні результатів та опосередковано (через владне волевиявлення вищестоящего суб'єкта на встановлення відповідного безумовного механізму) наділені цільовою спрямованістю.

РОЗДІЛ 3

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ

3.1. Традиційні методи публічного адміністрування у державній митній справі

У буденному слововжитку під методом зазвичай розуміється спосіб пізнавального пошуку або прийом (сукупність прийомів) якої-небудь діяльності. При цьому і в контексті прикладної, і в контексті гносеологічної практики людини посередністю методу характеризується спосіб організації відповідної активності та досягнення її результатів, який почасти обумовлює характер останніх. Тому у найбільш загальному розумінні під методами галузевого публічного адміністрування слід розуміти способи владно-впорядковуючого впливу на суспільні відносини у сфері державної митної справи, що покликані забезпечити виникнення, перетворення або припинення таких відносин. Методи нерозривно пов'язані з формами адміністрування, будучи поряд із ними невід'ємним елементом системи вищого рівня – механізму адміністрування. Водночас, методи є відносно складнішим об'єктом наукового освоєння, оскільки позбавлені демонстративно-наочного вираження, отримуючи емпіричне втілення через форми. Метод – це зміст (а точніше, стиль владного впливу) того чи іншого способу зовнішнього вираження публічного адміністрування. На думку І.Д. Пастух, форма є первинною щодо методу. Вона показує, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що тягне за собою юридичні наслідки. Метод, у свою чергу, дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом впливу. Він обов'язково знаходить своє вираження у формі публічного адміністрування [254, с. 226]. Як видається, наведене судження може стосуватися лише пізнавальної послідовності, за якої ми дійсно первинно знайомимося з формою і тільки через неї отримуємо змогу

виявити метод. Але відсутні підстави стверджувати про меншу значимість, односторонню детермінованість або другорядність методу. Він виражається у формі, але виражати (оформлювати) – ейдос (основна ідея) останньої. Методи і форми адміністрування створюються діалектичну єдність, будучи у взаємозалежності та взаємодетермінуванні, і про змістовну первинність когось із них говорити не приходить. Водночас, нерозривне сприйняття методів і форм, як видається, стало передумовою того, що в новітній адміністративно-правовій літературі [2; 255] висвітлюється комплексна категорія – «інструменти діяльності публічної адміністрації», зміст якої тяжіє до відтворення способів зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу. У доктрині ж митного права спостерігається конструювання цілісних категорій «інструменти реалізації митної справи» [256, с. 318] та «засоби здійснення митної справи» [14, с. 8], спрямованих на пріоритетне висвітлення методів. Незважаючи на теоретичне і прикладне значення подібних оновлень понятійного апарату галузі, видається інститутивно необхідним виокремлення методів як самостійного елемента механізму публічного адміністрування у державній митній справі. У цьому разі справедлива, хоча й сформована стосовно вужчого предмета, позиція Ю.Д. Кунєва про зарахування методів та засобів діяльності до головних рис, які можуть ідентифікувати митну справу серед інших видів державної справи [256, с. 22].

Зауважимо, що коли одні фахівці констатують зв'язок методу з формою упорядковуючого впливу [257, с. 29–30], то інші підкреслюють його єдність із владними функціями [258, с. 259 і 265], метою [259, с. 25] або іншими сторонами адміністрування. Подібне не створює доктринального протиріччя, а швидше демонструє поліаспектну роль способу адміністрування.

Вивчення сутності, видів та властивостей методів публічного адміністрування базується на теоретичних засадах, розроблених стосовно їх термінологічного попередника – методів державного управління, стосовно яких М.І. Піскотін констатував: мабуть, немає інших понять, які б уживалися так же неоднозначно та відрізнялися таким низьким ступенем визначеності, як ці [260,

с. 130]. Хоча, порівняно із 70-ми роками ХХ ст., проблема визначеності частково подолана, неоднозначність зберігається і на теперішній час, будучи навіть посиленою у зв'язку з численністю наукових дефініцій, актуалізацією непримусових засобів впливу, переглядом усталеного радянського розуміння окремих методів на основі західноєвропейських та вітчизняних дореволюційних адміністративно-правових вчень. Узагальнюючи та спеціалізуючи існуючі державно-управлінські, адміністративно-правові та митно-правові напрацювання, можна виокремити такі властивості методів публічного адміністрування у державній митній справі:

1. У них знаходять вираження митні інтереси України, як частина національних інтересів.

2. Методи реалізуються у процесі галузевого адміністрування, виражаючи упорядковуючий вплив публічної влади на поведінку різноманітних суб'єктів у сфері державної митної справи і відтворюючи зміст цього впливу.

3. Вони відображають характер взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування та суб'єктами, що функціонують у сфері митної справи.

4. Вони отримують зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування у державній митній справі, забезпечуючи кожному адміністративному акту, договору (та ін.) якісно-стилістичне наповнення, не вичерпуючись повністю жодною із форм.

5. Вони є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі та шляхом до досягнення поставлених перед ними завдань.

6. Методи переважно застосовуються на засадах варіативності. Дж. Гелбрейт зазначав: метод – це не фактична діяльність, а можливі її способи. Поняття «метод управління» має обов'язково включати момент альтернативності, пропонуючи можливість вибору способу дії [261, с. 10]. Разом із тим, висновки американського економіста у сфері ринкового та корпоративного управління потребують деякого уточнення стосовно публічного адміністрування, яке відбувається на основі правових приписів, що

часто не залишають конкретному носієві влади можливості розсуду стосовно характеру впорядковуючого впливу на відносини у галузі державної митної справи. Навіть якщо враховувати апаратну ієрархію, за якої чітка визначеність методу діяльності одного органу стала наслідком дискреції вищої публічної інституції, можна констатувати: варіативність методів адміністрування не є абсолютною, інколи обмежена обов'язковою черговістю (наприклад: примус лише тоді, коли не спрацювало переконання) та може різнитися залежно від рівня адміністрування.

7. Указане вище не заперечує того, що в одному адміністративному заході зазвичай втілюється декілька методів, застосовуваних на підставі розсуду або чітко встановленого порядку. Як позитивна організуюча, так і юрисдикційна діяльність у державній митній справі відбувається на основі комбінування способів впливу; зокрема й відповідальність, окрім переважаючого примусу, містить елементи переконання або заохочення.

8. Зміст методів та практика їх застосування обумовлюються різноманіттям функцій, які реалізують суб'єкти публічного адміністрування. На думку І.Л. Бачило, функції – це визначальний чинник вибору методів та їх реалізації, що не тільки не виключає, а, більше того, передбачає творчий пошук засобів досягнення поставлених цілей [262, с. 198]. І.Г. Ігнатченко вважає визнання зв'язку між відповідними явищами «теоретичною парадигмою для дослідження методів» [263, с. 120]. Зважаючи на детермінування методів якісними характеристиками функцій, зрозуміло чому деякі дослідники поєднують зміст відповідних термінів [264, с. 191] або виокремлюють окремі методи, ідентичні до загальних функцій урядування (наприклад, контроль і нагляд [265, с. 194–195]). При цьому, якщо перше видається теоретично невиправданим, то друге може мати місце з урахуванням того, що сутнісна єдність відповідної функції і методу не нівелює об'ємної відмінності; адже, функція контролю не вичерпується лише у контрольному методі.

9. Зміст методу значною мірою залежить від специфіки об'єкта впливу, зокрема: сектора державної митної справи (наприклад, інформування у сфері

державної митної справи або митний контроль); властивостей суб'єкта, що зазнає адміністративного впливу (наприклад, посадова особа митної служби або приватний суб'єкт, звичайне підприємство або УЕО).

Дослідження, присвячені способам державно-управлінського впливу на суспільні відносини, оперують суміжними термінами: методи управління, адміністративно-правові методи, методи адміністративно-правового впливу. Як зазначає Ю.М. Старилов, сутність цих понять є єдиною [35, с. 257]. Стосовно адміністрування придатним є використання терміна «методи публічного адміністрування» або «методи адміністративно-правового впливу» (з усвідомленням, що подібний вплив може мати не лише адміністративний характер). Поняття ж адміністративно-правових методів, переконані, потребує відмежування від методів адміністрування, оскільки етимологічно відповідає та переважно використовується для позначення методів адміністративного права, тобто – методів галузевого правового регулювання. Останні є самостійною, першочергово юридичною, а не управлінською, категорією, яка не повинна визнаватися тотожною [266, с. 69–70] до способів адміністрування, хоча і впливає на них. До змісту останніх, як слушно зазначають російські дослідники, входить «заряд» юридично-владних повноважень, сукупність яких безпосередньо визначена сутністю адміністративно-правового регулювання [267, с. 264–265].

Методи публічного адміністрування у державній митній справі – це способи та засоби впорядковуючого впливу владних інституцій на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб у сфері державної митної справи, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію митних інтересів України. Зміст кожного методу, як основної якісно-стилістичної сторони адміністрування, визначається за допомогою таких ознак: а) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії; б) прийоми та засоби, які використовуються (можуть бути використані) у процесі впорядковуючого впливу; в) мотивація, якою

забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що виступають підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії. О.П. Коренєв відносить до структури методу також форму адміністрування [268, с. 228], а Д.В. Приймаченко – процесуальні дії, що мають місце під час застосування методу [16, с. 345]. Видається, вказані елементи є більше засобом зовнішнього вираження та впорядкування способу владного впливу, ніж його складовими частинами як цілого.

Відтворюючи здобутки теорії управління, методи публічного адміністрування зазвичай поділяються на підставі різних критеріїв: 1) за формою вираження (правові, неправові); 2) за ступенем владного впливу (імперативні, рекомендаційні, заохочувальні, уповноважуючі); 3) за суб'єктом складом (одноосібні, колегіальні); 4) залежно від правових властивостей (нормативні, індивідуальні); 5) залежно від ступеня врахування у владному впливові інтересів і правових можливостей його об'єктів (адміністративні, економічні) [269, с. 6]. Більшість з наведених ознак-підстав стосуються сторонніх стосовно метода (супутніх) юридичних властивостей – форми адміністрування та її видів, класифікації диспозицій правових норм тощо. Однак, виокремлення адміністративних та економічних методів є результатом звернення безпосередньо до характеру застосовуваних прийомів. Тотожним до цього розмежування в юридичній літературі вважається також розподіл методів на прямі та непрямі. На думку Р.А. Калюжного, різниця між наведеними парами полягає в тому, що в другій методи розрізняються залежно від ступеня використання в управлінському впливові юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта, а в першій парі методи розмежовуються залежно від ступеня врахування в управлінському впливові інтересів і правових можливостей керованих об'єктів [35, с. 299]. Зважаючи на деяку об'ємну відмінність одержуваних у результаті зазначених класифікацій груп та використовувану в митно-правовій літературі термінологію (де серед адміністративних/прямих/нетарифних методів виокремлюються підгрупи

адміністративних та економічних), видається більш раціонально вести мову про непрямі та прямі методи публічного адміністрування у державній митній справі.

Непрямі методи опосередковано впливають на волю суб'єктів митних правовідносин через створення ситуації, за якої вони стають зацікавленими у певному варіанті діяльності; необхідна поведінка являється водночас і найбільш вигідною, а тому бажаною, для особи. Остання при цьому має декілька варіантів поведінки, але сформовані економічні умови породжують інтерес до такої активності, що необхідна для відстоювання публічного інтересу. Таким чином, непрямі методи: опосередковано впливають на волю; передбачають багатоваріантність дій та розсуд з боку об'єкта адміністративного впливу; сприяють активності приватних осіб, але відтермінують і не безумовно гарантують бажаний результат; не вимагають регулярного контролю та розпорядчого втручання в управління.

При цьому слід розмежовувати методи публічного адміністрування митної справи та методи проведення митної політики. На думку Б.А. Кормич, у механізмі проведення митної політики непрямі методи трансформуються в тарифні інструменти регулювання ЗЕД [12, с. 81]. Основу тарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності передбачено в Законі України «Про Митний тариф України» [270], в якому Митний тариф України – це систематизований згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності перелік ставок загальнодержавного податку – ввізного мита на товари, яке справляється з товарів, що ввозяться на митну територію України. Йдучи від протилежного та орієнтуючись на визначення, закріплене у п. 13 ч. 1 ст. 4 МК України, митно-тарифне регулювання не можна обмежувати лише змістом Митного тарифу України, до нього слід зараховувати всі заходи застосуванням мита (в т.ч. і особливих мит) до товарів, що переміщуються через митний кордон. Поки що відштовхуватимемося саме від такого розуміння.

Прямі методи публічного адміністрування передбачають безпосередній

вплив на поведінку осіб у сфері державної митної справи за допомогою приписів наказового (безумовного) характеру. Такі методи характеризуються: однозначним зобов'язальним впливом на поведінку суб'єкта; відсутністю в останнього можливості вибору варіанта своєї активності; забезпеченням більш швидкого та достовірного досягнення бажаного результату, але виключенням позитивної ініціативи; необхідністю оперативного коригування у зв'язку із зміною адміністративної ситуації, а відповідно – необхідністю володіти актуальною та достовірною інформацією (це часто проявляється в ускладненості процедури застосування прямих методів, необхідності їх регулярного перегляду). У механізмі втілення державної митної політики прямі методи трансформуються в нетарифні засоби реалізації митної політики. Законодавцем надано їм офіційне визначення (п. 13 ч. 1 ст. 4 МК України): «заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності – не пов'язані із застосуванням мита до товарів, що переміщуються через митний кордон України, встановлені відповідно до закону заборони та/або обмеження, спрямовані на захист внутрішнього ринку, громадського порядку та безпеки, суспільної моралі, на охорону здоров'я та життя людей і тварин, охорону навколишнього природного середовища, захист прав споживачів товарів, що ввозяться в Україну, а також на охорону національної культурної та історичної спадщини».

Перелік заходів нетарифного регулювання закріплено у Податковому кодексі, що викликає заперечення, адже їх природа не відповідає предмету правового регулювання цього нормативного акта (на чому неодноразово наголошували вітчизняні науковці). Кодекс до вказаних заходів зараховує (п. 14.1.61 ст. 14): ліцензування і квотування зовнішньоекономічних операцій; застосування спеціальних заходів щодо імпорту товарів в Україну; процедуру реєстрації зовнішньоекономічних контрактів; процедуру видачі ліцензій на право імпорту, експорту – спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; дозвільна система служби експортного контролю; сертифікацію товарів, що ввозяться в Україну; дозвільну систему органів державної влади, що

здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний та інші види контролю; реєстрацію лікарських засобів, виробів медичного призначення, імунобіологічних препаратів, харчових добавок; застосування державного пробірної контролю.

Загалом же за підрахунками ЮНКТАД засобів нетарифного регулювання у світі налічується більше ніж 800 [69, с. 111]. Вони групуються різним чином – поділяються на: 1) числові заходи (квотування, ліцензування, добровільне обмеження експорту, спеціальні санкції) і приховані заходи (дозволи державних органів) [271, с. 273]; 2) торговельно-політичні засоби, призначені для безпосереднього захисту вітчизняних виробників перед закордонною конкуренцією та для підтримки експортерів в експансії на зовнішні ринки; засоби неторговельно-політичного характеру, що застосовуються в окремі періоди часу для регулювання зовнішньої торгівлі; засоби, що не стосуються зовнішньої торгівлі, але застосування яких опосередковано впливає на неї [272]; 3) паратарифні; фінансові заходи; заходи контролю над цінами; заходи автоматичного ліцензування; монополістичні заходи; заходи кількісного контролю; технічні заходи [273, с. 54]; 4) адміністративні, економічні і технічні [274, с. 334]; 5) економічні (демпінг, експортні кредити, субсидії при експорті, надання пільг, внутрішні податки і збори); адміністративні (реєстрація експортних чи імпорتنих контрактів, технічні бар'єри, політика в рамках державних закупівель, кількісні обмеження); правові (правові режими, міжнародні конвенції, двосторонні угоди) [275, с. 31].

Існує невизначеність стосовно природи особливих видів мита: їх зарахування до тарифних чи нетарифних методів. На користь віднесення особливих видів мита до першої групи заходів свідчить офіційна дефініція, якою нетарифними заходами визнано ті, що не пов'язані із застосуванням мита; отже: особливі види мита названі митом (ч. 2 ст. 271 МК України), значить сутність таких нібито є тарифною. З огляду на діючі офіційні тексти, цілком справедливою видається здійснена І.С. Капушем у 2007 році характеристика антидемпінгового мита як такого, що поєднує ознаки тарифного засобу

регулювання та адміністративного характеру застосування [276, с. 8] (враховуючи мету та складну процедуру). Проте, В.В. Романенко не погоджується із вказаним підходом, наголошуючи що він: по-перше, принципово заперечує віднесення антидемпінгових заходів до числа нетарифних, не зважаючи на вказівку на їх неекономічний характер впровадження (як уявляється, критиковане судження жодним чином не заперечує такого віднесення); по-друге, суперечить нормативно-правовій аксіомі: виключно вищий законодавчий орган державної влади вправі встановлювати загальнодержавні податки, до яких належить мито. Автор доходить логічного висновку: із митом, і в жодному випадку не спеціальним (вочевидь, малося на увазі «особливим»), яким є антидемпінгове, слід пов'язувати означення «тарифний», точніше «митно-тарифний» захід регулювання транскордонного переміщення товарів [277, с. 82]. Така позиція залишається актуальною для всіх видів особливого мита та може бути додатково підтверджена: 1) віднесенням спеціального мита (як виду особливого мита та як одного із «спеціальних заходів щодо імпорту товару») Податковим кодексом до переліку нетарифних заходів; 2) Банком даних про нетарифні заходи, сформованим Секретаріатом ГААТ/СОТ, в якому виділяються група нетарифних зборів, податків, фінансових заходів: попередні імпорتنі депозити; ковзаючі податки; додаткові митні збори; антидемпінгові та компенсаційні мита; прикордонне оподаткування [278, с. 114]; 3) метою застосування особливих мит, що, подібно до інших нетарифних заходів, спрямовані на захист внутрішнього ринку в конкретній адміністративній ситуації.

Для справедливості слід сказати, що зазначена вище позиція І.С. Капуша більше відповідає базовим напрацюванням у контексті ототожнення загальних непрямих/економічних методів адміністрування із галузевими митно-тарифними заходами (чого дотримується і В.В. Романенко). Особливе мито володіє ознаками, характерними для непрямих методів: опосередковано впливає на волю суб'єктів ЗЕД, регулюючи економічне «середовище» їх діяльності, залишаючи долю варіативності у поведінці, а не односторонньо

забороняє переміщення товарів через митний кордон або обмежує його обсяг. Таким чином, зараховуючи особливі види мита до нетарифних методів, змушені: констатувати відсутність їх абсолютної об'ємної ідентичності з прямими методами публічного адміністрування у державній митній справі; поставити питання про необхідність внесення змін до діючого законодавства, які забезпечили б адекватне відтворення у нормативних текстах природи розглядуваних мит. Окрім нагальності законодавчого закріплення поняття заходів тарифного регулювання ЗЕД (про що вже відмічалось науковцями), потребує уточнення дефініція та перелік заходів нетарифних.

Найбільш поширеним є поділ методів адміністрування залежно від характеру їх впливу на волю і поведінку осіб (по іншому – за використовуваними мотиваційними засобами). В.Т. Комзюк вважає цей поділ найважливішим, виокремлюючи переконання та примус [14, с. 8], як універсальні методи, властиві у т.ч. і для сфери державної митної справи.

Переконання застосовується публічною адміністрацією у процесі вжиття інформаційних, роз'яснювальних, виховних та інших заходів. Цей метод спрямовано на забезпечення добровільного виконання вираженої у правових актах волі публічної адміністрації, що відбувається в результаті сприйняття та визнання особою цілей урядування, коли необхідний варіант поведінки стає водночас і бажаним, а репрезентовані кожною стороною взаємодії волі й інтереси досягають єдності. Особи добровільно підпорядковуються правовим вимогам, якщо розуміють цілі і завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь у їх здійсненні. Це означає, що за допомогою засобів переконання держава досягла бажаного впливу на свідомість і волю людей і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрації [196, с. 59]. Переконання є основним та пріоритетним методом публічного адміністрування і втілюється у сфері державної митної справи за допомогою: інформування про митні правила; консультування з питань державної митної справи; опублікування попередніх рішень; обміну інформацією з питань державної митної справи;

підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників митної служби; впровадження, розвитку та технічного супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизації митних процедур; діяльності при ДФС Громадської ради, Уповноваженого з питань підприємництва, Ради з питань стимулювання інвестицій та підприємницької діяльності тощо. Російський вчений М.М. Алексєєв, підкреслюючи первинне значення переконання, зазначав: «Боротьба з правопорушеннями та запобігання їм повинні, перш за все, крокувати шляхом мудрої та мирної правової політики, шляхом формування нормальної правосвідомості, шляхом виховання здорового правового почуття та шляхом створення сприятливих соціально-економічних умов співжиття людей. Нормально примус може бути застосовано тільки тоді, коли всі ці засоби вичерпано, так би мовити, у крайньому разі, як останній невідворотний засіб» [279, с. 184].

Примус традиційно визначається як психологічний або фізичний вплив публічної адміністрації на поведінку людей з метою владного спонукання їх до чіткого виконання встановлених обов'язків, забезпечення правопорядку і законності. Заходи адміністративного примусу у сфері державної митної справи, як і в цілому, розподіляються на: а) заходи адміністративного запобігання (попередження митних правопорушень); б) заходи припинення проступків; в) заходи відповідальності (стягнення). У такому контексті галузевий примус отримав досить широке висвітлення у працях Є.В. Додіна, С.Ю. Дьоміної, А.Б. Калюти, О.В. Константи, В.Т. Комзюка, А.А. Мудрова, В.Я. Настюка та ін. Правове забезпечення примусу у сфері державної митної справи перебуває на досить високому рівні, позитивно відрізняючись від матеріального та процедурного регулювання загального адміністративного примусу, яке було його історичною основою та субсидіарно застосовується (в частині притягнення до відповідальності за ПМП) сьогодні. Разом із тим, аналіз деліктних норм МК України дозволяє сформулювати зауваження:

1. Стосовно моменту, з якого обчислюється строк адміністративного

затримання. Таким моментом визначено: 1) доставлення особи до службового приміщення (ч. 4 ст. 507 МК України); 2) винесення вмотивованого рішення про адміністративне затримання (при цьому особа вже перебувала у службовому приміщенні органу доходів і зборів або в іншому приміщенні у зв'язку з проведенням митного контролю або митного оформлення товарів, транспортних засобів) – у разі виявлення ПМП, за яке передбачено застосування адміністративного стягнення у вигляді конфіскації товарів, транспортних засобів; 3) завершення митного контролю та митного оформлення – у разі виявлення інших ПМП (ч. 5 ст. 507 МК України). Технічні недоліки закріплення останнього правила ускладнюють визначення випадків його застосування. Враховуючи викладення відповідного припису у другому реченні ч. 5 ст. 507, може здатися, що правило 3 діє стосовно усіх ПМП, крім передбачених першим реченням цієї ж частини (правилом 2). Однак, при подібному трактуванні створюється конкуренція між правилами 1 (що є загальним) та 3; тому останнє слід поширювати лише на ситуації, коли особа перебуває у приміщенні у зв'язку з проведенням митного контролю та митного оформлення (хоча це прямо і не вказано при формулюванні правила 3). Стосовно обчислення строку адміністративного затримання з моменту доставлення слід зазначити, що ідентичне положення частини 5 ст. 263 КУпАП було визнане неконституційним Рішенням КСУ від 11 жовтня 2011 р. Обґрунтовано це тим, що невизначеність стосовно часу доставлення (яка має місце і в адміністративному, і в митному законодавстві) може призвести до певних зловживань з боку уповноважених органів; результат – обмеження права особи на свободу триватиме більше, ніж це передбачено законом [280]. Таким чином, нагальним є узгодження ч. 4 ст. 507 МК України з позицією КСУ; при цьому потребуватиме вирішення інша проблема: з якого моменту здійснювати обчислення? Виходячи з позиції Суду, ним має бути первинне обмеження права на свободу, тобто – початок доставлення, що вимагатиме обов'язкового закріплення у кодексі правила про неодмінне документальне фіксування цього початку. Висвітлені зауваження стосуються і моменту

«винесення вмотивованого рішення про адміністративне затримання» (правило 2), часові межі якого також не врегульовано законодавством.

2. Стосовно посадових осіб, уповноважених розглядати справи про ПМП. Такими особами є: від імені митниць – керівники цих митниць або їх заступники; від імені центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику – посадові особи, уповноважені на це відповідно до посадових інструкцій, або інші особи, уповноваженими на це керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (ст. 523 МК України). На наш погляд, застосований спосіб позначення правомочного суб'єкта (у частині уповноважених керівником ЦОВВ осіб) протирічить принципів правової визначеності, оскільки не дозволяє приватній особі достовірно передбачити коло носіїв влади, що можуть притягнути її до відповідальності. Крім того, порушуються вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції про визначення повноважень виключно актами вищої юридичної сили. Показово, що на подібну проблему (по відношенню до КУпАП) зверталась увага Головним науково-експертним управлінням парламенту у висновку до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання та управління у сфері транспорту та дорожнього господарства» [281, с. 2], проте вона не отримала комплексного вирішення ні в адміністративному, ні в митному законодавстві.

3. Щодо застосування адміністративно-господарського примусу до УЕО у вигляді зупинення діє сертифіката УЕО на підставі «порушення справи про порушення заявником митних правил за статтями 472, 482–485 цього Кодексу» (п. 5 ч. 1 ст. 16 МК України). По-перше, помилковим є посилання на порушення митних правил «заявником», адже ним (у даному інституті митного права) є юридична особа (див. п. 1 ч. 3 ст. 13 МК України), а суб'єктом відповідальності за проступок є лише фізична особа (у т.ч. посадовець підприємства). По-друге, залишаються незрозумілими прикладні мотиви застосування відповідного примусу. Якщо зупинення дії сертифіката з інших підстав є строковим

організаційним обмеженням (до одного чи до трьох місяців), інструментом стимуляції виконання грошових зобов'язань або тимчасовим заходом на період невизначеності юридичного статусу (притягнення до кримінальної відповідальності особи, пов'язаної з УЕО, матиме наслідком анулювання сертифіката), то доцільність примусового заходу в розглядуваному випадку є доволі туманною. Лише притягнення більше двох разів протягом року посадових осіб УЕО до адміністративної відповідальності за порушення митних правил за ст.ст. 472, 482–485 МК України (п. 4 ч. 1 ст. 17) матиме наслідком анулювання сертифіката. Видається нераціональним зупинення дії сертифіката при першому та другому ПМП (потенційно – щороку) на 15-денний строк, враховуючи, що характер рішення по справі жодним чином не перешкоджатиме відновленню його дії. Інструментальна цінність заходу виникає лише при вчиненні ПМП особою, яку вже двічі (протягом року) було притягнуто до відповідальності за відповідні проступки.

Деякі дослідники зараховують до найзагальніших та найуніверсальніших методів адміністрування, поряд із переконанням і примусом, також заохочення [282, с. 591]. У підрозділі 1.1. зазначалося, що фахівці у галузі митного права зазвичай не виокремлювали заохочення як самостійний спосіб управлінського впливу, розглядаючи його у межах переконання та обмежуючи виключно внутрішньоапаратним спрямуванням. Безперечно, до посадових осіб митної служби застосовуються дисциплінарні заохочення, за особливі трудові заслуги вони представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань (відповідно до законодавства про державну службу), за значні особисті досягнення у здійсненні державної митної справи, активність та ініціативність, виявлені під час виконання службових (трудових) обов'язків вони нагороджуються відзнаками органів доходів і зборів у вигляді медалей, нагрудних знаків, значків, грамот (ч. 1 ст. 554 МК України). Відповідно до Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства доходів і зборів України [283], посадову особу може бути нагороджено подякою, грамотою, почесною грамотою, нагрудним знаком («Честь і служба», «За мужність та

професіоналізм», «За вірність обов'язку»), медалью («10 років сумлінної служби», «15 років сумлінної служби», «20 років сумлінної служби», «Ветеран служби»). Як видно, положення не гармонізовано зі змістом кодексу, адже не передбачає значків, але додатково вводить подяки.

Існують загальнотеоретичні та галузеві підстави перегляду ролі заохочення як методу адміністрування. Перші полягають у неможливості ототожнення заохочення із переконанням, оскільки воно має ряд відмінних ознак: а) фактичною підставою для нього є заслуга або діяння, яке позитивно оцінюється суб'єктами влади; б) воно (як одиничний акт) пов'язане з оцінкою уже здійснених дій; в) його персоніфіковано, воно застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; г) воно проявляється у моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами [36, с. 67]. Друга група підстав пов'язана із розвитком митного права, збільшенням кількості заходів позитивного стимулювання, їх широким використанням у зовнішньо-організаційній складовій галузевого адміністрування. Підтвердженням цього є зокрема і закріплення в МК України 2012 р. такого принципу здійснення державної митної справи як «заохочення доброчесності», що свідчить про загальну лібералізацію методів публічного адміністрування у державній митній справі.

3.2. Лібералізація методів публічного адміністрування у державній митній справі.

Питання лібералізації методів публічного адміністрування є, насправді, однією з ключових тенденцій митної справи, розвиток якої можна прослідкувати ще з давніх часів. Наразі перші випадки застосування режиму найбільшого сприяння у митній справі сягають ще XI сторіччя [284], що обумовило початок формування специфічних лібералізованих методів адміністрування, спрямованих на реалізацію сукупності митних пільг та преференцій, які надавалися тим або іншим суб'єктам.

Слід зазначити, що саме міжнародні угоди та встановлені ними правила та стандарти стали джерелом для формування специфічних методів адміністрування у митній справі, які характеризуються термінами «гармонізація» та «спрощення» або «лібералізація». Так, подібні підходи до митної справи було визначено ще у підписаній 2 листопада 1923 р. у Женеві Міжнародній конвенції щодо спрощення митних формальностей [285]. Зокрема, ст. 14 Конвенції 1923 р. передбачала здійснення державами узгоджених дій щодо розгляду найбільш придатних методів спрощення та уніфікації формальностей для прискорення проходження товарів через митницю.

Таким чином, було закладено важливий прецедент, який значною мірою виокремив питання публічного адміністрування митної справи поміж публічного адміністрування в інших сферах. Це виокремлення відбувається саме на засадах міжнародної стандартизації митної справи, за якої держави є пов'язаними міжнародними зобов'язаннями щодо застосування особливих методів публічного адміністрування.

Темпи лібералізації адміністрування державної митної справи значно зросли у другій половині XX ст. завдяки діяльності міжнародних міжурядових організацій з питань митного та торговельного співробітництва, зокрема Всесвітньої митної організації та Світової організації торгівлі. Норми міжнародних угод, підписаних в рамках цих організацій, містили обов'язкові правила та стандарти, які запроваджуються у національне законодавство з питань митної справи.

Зокрема, у Преамбулі Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (в редакції від 26 червня 1999 р.) зазначається, що одним із принципів спрощення і гармонізації митних процедур має бути «затвердження сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, який базується на аудиті, а також максимально практичне використання інформаційних технологій» [78].

На практиці це означає застосування розмежування між суб'єктами ЗЕД у

залежності від прозорості їх діяльності, відповідності вимогам митної адміністрації, відсутності порушень митного законодавства тощо. Всі ці фактори формують профілі ризику щодо конкретних випадків митного оформлення імпорту та експорту товарів, та відповідно, визначають обсяги митних формальностей та форми митного контролю, що застосовуються у кожному конкретному випадку.

Іншими словами, матеріальні видатки та витрати часу на здійснення митного оформлення суб'єктом ЗЕД поставлено у пряму залежність від його попередньої правомірної поведінки та дотримання установлених законодавством вимог.

У відповідності до ст. 3.32 Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур визначено і конкретний механізм реалізації подібного підходу, який полягає у встановленні спеціальних спрощених процедур для уповноважених осіб, які відповідають встановленим митним законодавством критеріям: дотримання вимог митних органів та використання задовільної системи ведення комерційної документації. Отримання права на такі спрощені процедури відбувається шляхом отримання статусу уповноваженого економічного оператора.

Відповідні спрощені процедури, зокрема включають: випуск товарів по представленню мінімуму даних (необхідних для ідентифікації та заповнення митної декларації); оформлення товарів на об'єктах уповноваженої особи; спрощення щодо декларування товарів тощо.

Слід зазначити, що Міжнародна конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур передбачає й інші форми заохочення правомірної поведінки при переміщенні товарів через митний кордон. Зокрема, в рамках запровадження стандартних правил для транзиту товарів пропонується запровадження статусів «уповноваженого вантажоодержувача» та «уповноваженого відправника вантажу», яким дозволяється відповідно отримувати або відправляти товари безпосередньо зі своїх об'єктів, без представлення митниці для здійснення митного контролю.

Запроваджений Конвенцією підхід до використання заохочення у відносинах між митною адміністрацією та суб'єктами ЗЕД знайшов своє відображення у Рамкових стандартах безпеки та полегшення світової торгівлі, першу редакцію яких було затверджено Радою Всесвітньої митної організації у 2005 р. Зокрема, у даному документі зазначалося, що «ризики, з якими зштовхуються митні служби, зменшуються в тій мірі, в якій митні служби можуть покладатися на заходи, які вживаються їх партнерами у торговельній спільноті з метою оцінки та мінімізації загроз для власного ланцюга постачання товарів. Тому компанії, які виявляють дійсне бажання підвищувати безпеку ланцюгу постачання товарів повинні отримувати переваги. Мінімізація ризиків таким чином дозволяє митним службам виконувати свої функції по забезпеченню безпеки та спрощенню законної торгівлі» [286, с. 33].

При цьому, переваги, які отримуються суб'єктами ЗЕД, які задовольняють вимогам митниці щодо безпеки та дотримання митного законодавства, розглядаються відповідно до Рамкових стандартів у трьох аспектах [286, с. 10].

По-перше, підвищення безпеки міжнародної торгівлі само по собі спрощує та сприяє розвитку такої торгівлі, що, у свою чергу, стимулює та полегшує переміщення товарів між імпортерами та експортерами різних країн.

По-друге, уповноважені економічні оператори (УЕО) отримують такі пільги, як прискорене митне оформлення, зокрема завдяки зменшенню частки товарів, що підлягають митному огляду. А це дозволяє економити час та зменшити видатки, скоротити вимоги щодо податкової звітності.

По-третє, дотримання стандартів забезпечує умови, за яких УЕО вигідно вкладати кошти в ефективні системи та заходи щодо підвищення безпеки, включаючи цільовий відбір та огляд товарів незначного ризику.

Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі пройшли декілька редакцій у 2005, 2007 та 2012 рр., отримуючи усе більшу деталізацію. Останню редакцію Рамкових стандартів було затверджено у липні 2015 р. [287].

В українському законодавстві такий підхід сформульований шляхом

визначення одним із принципів здійснення митної справи (ст. 8 МКУ) принципу заохочення доброчесності, що стало новаційним не лише для митного, а загалом вітчизняного законодавства. МКУ першим законодавчим актом, який запровадив доброчесність (її заохочення) на рівні висхідних фундаментальних засад. До його прийняття традиційно використовувався термін «добросовісність», але у подальшому набула значного поширення саме митна лексема, що спостерігаємо зокрема і в змісті нового Закону «Про державну службу» (набирає чинності з 01.05.2016 р.), п. 5 ч. 1 ст. 4 якого передбачає доброчесність серед основ здійснення державної служби. Традиційне застосування даного ціннісного орієнтиру у контексті вимог до носіїв публічної влади обумовило його початкове митно-галузеве опрацювання у світлі упорядкування діяльності особового складу митних органів [288, с. 200]. Але «заохочення доброчесності» не тільки, і навіть не скільки, стосується внутрішніх організаційних заходів, як зовнішніх. Саме в стимулюванні стабільної правомірної поведінки та взірцевого виконання своїх обов'язків приватною стороною митних правовідносин вбачаємо основну сутність цього принципу, тому повністю підтримуємо авторів [289, с. 18], які розкривають його зміст на прикладів створення інституту УЕО. Вимоги, які встановлені для отримання відповідного статусу (тривала правомірна діяльність, добросовісне виконання фіскальних зобов'язань, надійна та репрезентативна система обліку товарів – див. ч. 1 ст. 14 МК України) є заохочуваними критеріями доброчесності, а передбачені для «оператора» спеціальні процедурні спрощення – винагородою, набутими за досягнені позитивні результати (стабільну сумлінну поведінку) благами.

Митні пільги у вигляді полегшення митних формальностей для добросовісних підприємств-резидентів передбачалися та застосовувалися і до впровадження концепції УЕО: надання режиму сприяння; встановлення спрощеного порядку застосування процедур митного контролю та митного оформлення («білий» та «зелений» список). Ці заходи, з огляду на наявність якісного відбору серед підприємств, також мали зміст заохочення. Показово,

що навіть противники його виокремлення як самостійного методу відмічали: «митні пільги є важливим інструментом ... спрямованим на заохочення імпортування товарів» [290, с. 167]; тобто відповідний спосіб адміністрування мав місце і до 2012 р., але отримав інституційне оформлення саме в статусі УЕО. Принагідно слід зауважити, що не все, іменоване в літературі «митними пільгами» (за різними підходами) є заохоченням у контексті методу адміністрування, адже значна частина відповідних заходів передбачає надання певних переваг на підставі соціальних, політичних або інших властивостей особи/товару, але не у зв'язку з досягненням суб'єктом ЗЕД позитивних показників діяльності (що стимулюватиметься). Тому поза змістом заохочення знаходяться тарифні преференції, функціональні митні пільги (приміром, як засіб забезпечення дипломатичної функції) та цільові митні пільги (приміром, першочерговий митний контроль товарів міжнародної технічної та гуманітарної допомоги).

Відступ від превалювання розпорядництва в методології адміністрування обумовив поширення заохочення і на традиційно примусову частину митної справи – притягнення до відповідальності за ПМП. С.А. Дуженко, аналізуючи принцип заохочення доброчесності, небезпідставно звертається до положень ст. 521 МК України (компроміс) [291, с. 10]. Позитивною поведінкою, яка стимулюється, є добровільне визнання вини та понесення матеріальних втрат у зв'язку із цим, а благом/винагородою – презюмування особи такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності. Ще один приклад заохочення в юрисдикційних питаннях передбачений частиною 6 ст. 401 МК України: у разі надання власником товарів, митне оформлення яких призупинено за підозрою у порушенні прав інтелектуальної власності, згоди на знищення цих товарів за спрощеною процедурою та за умови їх фактичного знищення, власник таких товарів звільняється від адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 476. Стимульована поведінка у даному разі – фактичне визнання вчиненого порушення прав інтелектуальної власності та добровільне понесення матеріальних втрат для усунення суспільно-шкідливого результату

(згода на знищення товарів), а отримане благо – звільнення від відповідальності. Порівнюючи дане «звільнення» із визнанням особи «такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності» (у результаті компромісу), можемо відмітити їх спільну рису – виключення юридичних наслідків проступку (наприклад, вчинення ще одного ідентичного правопорушення протягом року не володітиме кваліфікуючою або обтяжуючою ознакою повторності). Водночас, «звільнення від адміністративної відповідальності» передбачає більш широке «звільнення», оскільки включає ще й зменшення негативних майнових наслідків для порушника: він втрачає товар, але у разі притягнення до відповідальності за ст. 476, повинен був би (окрім конфіскації товару) заплатити ще штраф у розмірі 1000 н.м.д.г. При компромісі ж розмір добровільно понесених майнових обтяжень повністю відповідатиме санкції деліктної норми. Особі, дії якої містять склад ПМП за ст. 476 МК України (переміщення товарів з порушенням прав інтелектуальної власності), більш вигідно надати згоду на знищення товарів і отримати «звільнення від адміністративної відповідальності», ніж укласти мирову угоду й отримати визнання «такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності». Звичайно, для застосування першого механізму має значення ще й воля стороннього суб'єкта: готовність правовласника (носія прав інтелектуальної власності) понести витрати на знищення товару. Загалом же, у викладених способах завершення юрисдикційної справи знаходить яскраве вираження така властивість заохочення як його обопільна вигідність, адже митний орган отримує можливість більш оперативно та з меншими затратами втілити свою правоохоронну функцію.

Поряд із заохоченням, розуміння та застосування методу переконання, порівняно з радянським періодом, зазнало суттєвої зміни: визнана його безумовна первинність у публічному адмініструванні, розширено сфери прикладного втілення цього методу. Проте примус практичне не піддавався концептуальній ревізії та як і раніше розглядається у сукупності трьох складових: попередження, припинення, стягнення [292, с. 179; 293, с. 92].

Останні відображають процес владної протидії правопорушенням, своєрідні стадії забезпечення законності. Однак на кожній із них реальним є застосування ще й заохочення та переконання. Так, В.Я. Настюк виділяє чотири основних заходи профілактики правопорушень у державній митній справі, три з яких носять характер переконання [294, с. 48–49]. У законодавстві також знайшло часткове відображення поліметодологічне наповнення традиційного «примусу». Наприклад, ст. 540 МК України передбачає примусове виконання постанови митного органу або суду про накладення штрафу, у разі, якщо він не буде сплачений протягом 15 днів. Спочатку надається можливість добровільно (на основі переконання) виконати зобов'язання, і тільки після ігнорування необхідної міри поведінки стягнення втілюватиметься всупереч волі особи (примусово); обов'язковість певного діяння у державній митній справі ще не означає примусовості. Таким чином, не все, що зазвичай відноситься до змісту адміністративного примусу (у т.ч. відповідальність), реалізується на основі примусового методу публічного адміністрування. Підтвердження вказаного бачення можна знайти в деяких працях з адміністративного права та державного управління. Ю.П. Битяк розподіляє адміністративні методи державного управління за метою застосування (заходи адміністративного запобігання, заходи припинення правопорушень, адміністративні стягнення), жодним чином не роблячи цю класифікацію похідною від примусу [295, с. 58–59]. На думку А.Ф. Мельник, адміністративні методи ґрунтуються на силі державної влади і поділяються на заходи попередження, припинення і примусу [296, с. 151], що дозволяє зробити висновок про непримусову (не лише примусову) природу попередження та припинення. А.О. Банчук зазначає, що під час перевірки документів чи відвідування житла не відбувається жодного «примусу», адже особа може добровільно надавати документи або допускати осіб в житло чи до інших об'єктів володіння. Ці заходи в законодавстві СРСР іменувалися «примусовими» тільки на тій підставі, що посадові особи *уповноважувалися* вимагати здійснювати або не здійснювати певні дії, а громадяни були *зобов'язані* дотримуватися цих вказівок. Тобто відбувалося

змішування в межах одного інституту юридичного змісту й емоційного, вольового відношення осіб до правових положень. Науковець доходить закономірного висновку: «якщо зараз прослідковується чітка наукова тенденція відходу від радянського праворозуміння, то адміністративісти не мають жодного виправдання для збереження інституту примусу в незмінному вигляді» [297, с. 22–23].

Ще у 1897 р. І.Т. Тарасов зазначав: «необхідно встановити такі перехідні моменти від розпорядження до примусу, які, з одного боку, забезпечували б застосування примусу тільки у виняткових випадках і при наявності спротиву, з іншого – попереджували б зацікавлених у тому, що наступить примус» [298, с. 66]. Дану позицію вважаємо актуальною і сьогодні, зараховуючи до однозначно примусових заходів лише здійснюване посадовими особами митних органів спеціальне припинення: застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї. Інші складові усталеного розуміння примусу (митний огляд, огляд територій та приміщень, перевірка обліку товарів, проведення документальних перевірок, тимчасове вилучення товарів тощо) можуть реалізовуватися і без спротиву з боку приватної особи, коли вона розуміє, визнає і добровільно дотримується правових приписів/суб'єктивних обов'язків. Показово, що висвітлений підхід отримав відображення у вітчизняному законодавстві. Закон «Про Національну поліцію» (ст. 31 та 42) [299] увів категорію поліцейських заходів, які розподілено на: превентивні поліцейські заходи (до них віднесено перевірку документів, опитування особи, поверхневу перевірку і огляд, зупинення транспортного засобу, вимогу залишити місце і обмеження доступу до визначеної території, обмеження пересування, проникнення до житла чи іншого володіння, перевірку дотримання вимог дозвільної системи, застосування технічних приладів і технічних засобів фото- і кінозйомки, перевірку дотримання обмежень піднаглядними [у межах адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі], поліцейське піклування) та примусові поліцейські заходи (до них віднесено лише фізичний вплив (силу), застосування

спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї). Думається, подібне розмежування є перспективним для законодавства та теорії митного права.

Висновки до розділу 3

1. Методи публічного адміністрування у державній митній справі – це способи та засоби впорядковуючого впливу владних інституцій на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб у сфері державної митної справи, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію митних інтересів України. Зміст кожного методу, як основної якісно-стилістичної сторони адміністрування, виражається в характері взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії, використовуваних прийомах та засобах впорядковуючого впливу, мотивації, що забезпечує необхідну/бажану поведінку. За допомогою методів знаходять вираження митні інтереси України, стиль публічного адміністрування у державній митній справі, втілюється компетенція відповідних публічних інституцій. Методи зазвичай комбінуються у процесі втілення адміністративних заходів та застосовуються на засадах варіативності, будучи обумовленими характером втілюваних носіями влади функцій і специфікою об'єкта впливу.

2. Залежно від ступеня використання в управлінському впливі юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта методи адміністрування поділяються на прямі (однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування) та непрямі (опосередкований впливають на волю; багатоваріантність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного розпорядчого втручання). У

механізмі втілення державної митної політики вказані методи трансформуються відповідно у нетарифні і тарифні засоби реалізації митної політики. При цьому, відсутня абсолютна об'ємна ідентичність прямих та нетарифних методів, оскільки особливі види мита входять до кола останніх, володіючи ознаками непрямих/економічних способів адміністрування. Відмічена групова належність спеціального, антидемпінгового, компенсаційного мит та додаткового імпортного збору (ознаки останнього свідчать про його податкову природу) не достатньою мірою врахована в офіційній дефініції «заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності» та передбаченому у ПК України їх переліку, що вимагає внесення змін до діючого законодавства.

3. До універсальних способів та засобів публічного адміністрування у державній митній справі належать методи переконання, заохочення і примусу. Переконання є первинним та пріоритетним методом публічного адміністрування і втілюється посередністю: інформування про митні правила; консультування з питань державної митної справи; опублікування попередніх рішень; обміну інформацією з питань державної митної справи; підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників митної служби; діяльності нових дорадчих структур при ДФС – Громадської ради, Уповноваженого з питань підприємництва, Ради з питань стимулювання інвестицій та підприємницької діяльності тощо.

4. Заохочення відрізняється від переконання рядом загальних ознак (коло суб'єктів, спосіб впливу, оцінювана діяльність), знайшло законодавче закріплення за допомогою принципу «заохочення доброчесності» та потребує виокремлення у якості самостійного методу публічного адміністрування у державній митній справі. Заохочення не обмежене внутрішньоапаратним спрямуванням та отримало широке застосування у зовнішньо-впорядковуючій діяльності митних органів: як позитивній (інститут УЕО), так і юрисдикційній (компроміс у справах про ПМП; звільнення від відповідальності власника товарів, який надав згоду на застосування спрощеної процедури їх знищення).

Встановлено, що «звільнення від адміністративної відповідальності» (при спрощеній процедурі знищення) та визнання особи «такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності» (у результаті компромісу) однаковим чином виключають юридичні наслідки проступку, але відрізняються в іншому – «звільнення» передбачає зменшення негативних майнових втрат порушника, а матеріальні обтяження в результаті «визнання таким, що...» повністю відповідають санкції деліктної норми.

Заохочення не відбувається при наданні тарифних преференцій, функціональних митних пільг та цільових митних пільг.

5. Виключно примусовий характер виявлено лише у здійснюваного посадовими особами митних органів спеціального припинення: застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї. Інші складові усталеного триелементного розуміння примусу (наприклад: митний огляд, огляд територій та приміщень, перевірка обліку товарів, проведення документальних перевірок, тимчасове вилучення товарів) можуть реалізовуватися і без спротиву з боку приватної особи, коли вона розуміє, визнає і добровільно дотримується правових приписів. Оскільки примус, як видається, має місце лише за наявності протидії, не всі обов'язкові заходи є примусовими за характером адміністрування; це потребує належного відображення як в законодавстві (наслідуючи підхід Закону «Про Національну поліцію»), так і в теорії митного права.

6. Митно-деліктні норми можуть бути удосконалені шляхом: а) деталізації приписів, які визначають момент початку затримання, та їх наведення у відповідність до правових позицій КСУ; б) виключення правомочності керівника галузевого ЦОВВ уповноважувати на розгляд справи про ПМП (її заміни законодавчо встановленим переліком відповідних посадових осіб); в) усунення термінологічних недоліків у п. 5 ч. 1 ст. 16 МК України («порушення справи про порушення заявником митних правил за статтями 472, 482–485 цього Кодексу») та перегляду умов застосування відповідної підстави зупинення дії сертифіката УЕО.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі висновки:

1. Публічне адміністрування у державній митній справі – це самостійний вид публічної діяльності, що охоплює розроблення та практичне втілення владно-впорядковуючого впливу на суспільні відносини, має підзаконний виконавчо-впорядковуючий характер, здійснюється суб'єктами владних повноважень на засадах гласності та спрямована на реалізацію митних інтересів України шляхом організаційно-правового забезпечення відносин, які виникають у зв'язку з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, владно-установчим або статусним супроводженням такого переміщення. «Публічне адміністрування» відрізняється від свого еволюційного попередника – «державне управління» – рядом кількісних (охоплює муніципальну і закордонну складові адміністрування; стосується неуправлінських видів владної активності, зокрема, сервісної та юрисдикційної) та якісних показників (задоволення публічних, а не державних, інтересів; широке забезпечення прозорості та відкритості; актуалізація нерозпорядчої комунікації).

2. До суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі належать: 1) державні органи, серед яких як органи виконавчої влади, так і органи, що формально не належать до жодної з гілок влади (Президент України, Національний банк України, Рахункова палата); 2) муніципальні органи, які покликані організовувати прикордонну торгівлю та створювати умови для діяльності органів доходів і зборів; 3) міжнародні міжурядові організації та суб'єкти владних повноважень іноземних держав, які мають вплив на порядок адміністрування державної митної справи України в рамках міжнародних зобов'язань держави; 4) підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження, залишаючись в інших аспектах свого правового буття поза адмініструванням.

3. Створення ДФС стало результатом частих і непослідовних

реорганізацій галузевого ЦОВВ, які відбувалися протягом майже 5-ти років та в сукупності: а) не досягли завершеного характеру (з огляду на проект Закону «Про Національну митну службу України»); б) здійснювалися з відступом від загальних теоретико-правових засад організації виконавчої влади, одним із наслідків чого є невідповідність ДФС розумінню самої категорії «служба» як виду ЦОВВ; в) обумовили неточності офіційної термінології. Зокрема, посилення в МК України на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику», може асоціюватися як з ДФС, так і з Міністерством фінансів України (залежно від компетенції кожного відомства), а тому нагальним є оновлення нормативних текстів у напрямку чіткого розмежування носіїв владних повноважень.

4. Правові форми публічного адміністрування у державній митній справі поділяються на: адміністративні акти, адміністративні договори, автоматичні правові механізми. Останні втілюються у вигляді бездіяльності (неусвідомленої або в перспективі – свідомо допущеної) та забезпечують настання правових наслідків відповідно до принципу мовчазної згоди, здійснюючи реальний владно-впорядковуючий вплив на сферу державної митної справи. При цьому цілеспрямованість, як неодмінна ознака адміністрування, присутня у знятому вигляді, адже закріплення та організаційне впровадження автоматичного механізму уже передбачає наповнення його конкретною цільовою спрямованістю на основі загального установчого вольового акта, які переносяться на конкретні життєві обставини без опосередкування у цілях і волі іншого суб'єкта адміністрування. У формах, які передбачають опосередкування (адміністративний акт, адміністративний договір), цілі все одно не повинні піддаватися зміні чи викривленню.

5. Адміністративний акт – це основна правова форма галузевого адміністрування, яка являє собою дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на одностороннє владне впорядкування суспільних відносин у сфері державної митної справи, що мають підзаконний правотворчий або

правозастосовний характер, безпосередній правовий результат та можливе документальне вираження таких дій. Односторонність волевиявлення не заперечує можливості часткового врахування інтересів, узгодження розпорядчих змістів, що свідчить про єдність управління та кооперування у межах галузевого адміністрування та дозволяє виокремити у сфері державної митної справи такі акти, які вчиняються за умови отримання попередньої або наступної згоди приватної особи або координування розпорядчого впливу декількох владних суб'єктів.

6. Індивідуальні та узагальнені консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи (окрім індивідуальних усних) є видом адміністративних актів, оскільки є правоперешкоджаючим юридичним фактом. При цьому індивідуальні консультації у письмовій та електронній формі породжують процедурно-процесуальне право на оспорування їх законності. Перехід консультацій із позаправової сфери у правове поле та їх інформаційно-орієнтуюча природа обумовили деякі неоднозначні юридичні властивості відповідних актів, зокрема – поєднання ознак акта та офіційної, але неправозастосовної, інтерпретаційної позиції органу влади.

7. Одним із видів адміністративних актів, що відіграють роль зокрема і правоперешкоджаючого факту, є попередні рішення. Актуальність останнього підтверджується загальнодоступністю та оприлюдненням (за винятком інформації, що є конфіденційною) попередніх рішень, тобто вони можуть стати орієнтиром для інших суб'єктів ЗЕД, засобом поширення інформації щодо законодавства України з питань державної митної справи, практики його застосування.

8. Мирова угода у справах про ПМП – це адміністративний договір, який укладається в межах (і для реалізації) юрисдикційної компетенції митних органів на засадах обмеженої договірної свободи, чітко визначених законодавством змісту і правових наслідків, формалізованої процедури. Мирова угода є основним (але не єдиним) засобом об'єктивації інституту компромісу,

правове регулювання якого може бути удосконаленим у напрямку: визнання обов'язковою умовою угоди строків виконання зобов'язань митного органу; гармонізації з нормативною базою УЕО. Наявні проблеми у забезпеченні мирових угод та їх теоретичному освоєнні не спростовують цінності цієї форми публічного адміністрування у державній митній справі, що підтверджується, зокрема, і кількісним зростанням випадків компромісного врегулювання юрисдикційних ситуацій.

9. Методи публічного адміністрування у державній митній справі – це основна якісно-стилістична складова галузевого адміністрування, яка має вираження у характерові взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії, використовуваних прийомах та засобах впорядковуючого впливу, особливостях мотивації, що покликані забезпечити відповідність митних відносин правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери адміністрування, захищеність та реалізацію митних інтересів України. З огляду на специфіку галузевої термінології та об'ємні відмінності, більш точним видається виокремлення, залежно від втілюваної міри юридичної обов'язковості, непрямих та прямих методів публічного адміністрування (аніж «економічних та адміністративних»). Методи публічного адміністрування у державній митній справі слід відмежовувати від тарифних та нетарифних методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності, оскільки адміністрування митних платежів, які є інструментом тарифного регулювання, є самостійним напрямком діяльності митних органів.

10. Важливим фактором розвитку методів публічного адміністрування державної митної справи є процес лібералізації таких методів, обумовлений міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Зокрема, це стосується розширення застосування методу заохочення, поряд із переконанням та примусом. У рамках державної митної справи заохочення є самостійним методом публічного адміністрування, виокремлення якого обумовлюється безумовним виходом за межі лише внутрішньо-організаційної функції, інституціоналізацією окремих проявів позитивного стимулювання (на основі

спрощення митних процедур для добросовісних підприємств-імпортерів та експортерів шляхом запровадження профілів ризику, зелених та білих списків, введення статусу уповноваженого економічного оператора тощо).

11. Примусовий метод публічного адміністрування застосовується лише за наявності спротиву до виконання суб'єктивних обов'язків у сфері державної митної справи. Це дозволяє відмежувати здійснення юридично необхідної міри поведінки від застосування примусу, які не завжди (більше навіть рідко) співпадають. Виключно примусовий характер виявлено лише у здійснюваного посадовими особами митних органів спеціального припинення. Інші складові усталеного триелементного розуміння примусу (попередження, припинення, відповідальність) можуть реалізовуватися і без спротиву з боку приватної особи, коли вона розуміє, визнає і добровільно дотримується правових приписів, а адміністративний захід фактично відбувається без «примусу».

12. Запропоновано такі зміни і доповнення до МК України:

у всіх статтях МК України слова «орган доходів і зборів» у всіх відмінках та числах замінити на слова «митний орган» у відповідному відмінку та числі, оскільки саме воно відповідатиме галузевій специфіці розглядуваних владних одиниць та дозволить уникнути подальших перейменувань, що ідуть услід за зміною назви ЦОВВ;

у всіх статтях МК України слова «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику» замінити на слова «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію митної політики» (на теперішній час – Міністерство фінансів України) та «центральный орган виконавчої влади, що реалізує митну політику» (на теперішній час – ДФС) – залежно від компетенції кожного із ЦОВВ. Існуюче ж найменування сукупно характеризує завдання та повноваження двох розрізнених центральних органів виконавчої влади;

частину 1 ст. 7 і п. 3 Прикінцевих та перехідних положень – словосполучення «державної політики у сфері державної митної справи»

замінити на словосполучення «державної митної політики», що дозволить усунути паралельне застосування у кодексі двох термінів, які позначають один зміст, залишивши більш усталене та зважене позначення відповідного сегмента економічної політики – «державна митна політика»;

пункт 13 ч. 1 ст. 4 – після слова «мита» доповнити словами «(окрім особливих видів мита)», що дозволить уникнути безпідставного зарахування особливих видів мита до тарифних заходів регулювання ЗЕД;

пункт 5 ч. 1 ст. 16 – викласти у такій редакції: «порушення справи про порушення посадовою особою уповноваженого економічного оператора митних правил за статтями 472, 482-485 цього Кодексу», що дозволить уникнути помилкового посилання на «заявника», який є юридичною особою і не є суб'єктом адміністративної відповідальності за ПМП;

частину 4 ст. 21 – після слів «митних платежів» доповнити словами: «а також у разі виявлення суперечливих консультацій з питань практичного застосування однієї і тієї ж норми законодавства України з питань державної митної справи»;

частину 6 ст. 21 – друге речення замінити словами такого змісту: «Із цієї ж підстави узагальнена консультація може бути оскаржена до суду; на розгляд такої справи поширюються правила статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України. Визнання судом консультації або узагальненої консультації недійсною є підставою для надання нової консультації або узагальненої консультації з урахуванням висновків суду»;

частину 4 ст. 507, яка не відповідає позиції КСУ від 11 жовтня 2011 року – викласти у такій редакції: «Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту фактичного обмеження свободи пересування особи (початок доставлення), про що посадовою особою митних органів видається довідка, форма якої затверджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику». Для наведення у відповідність приписів МК України до вказаної позиції КСУ, нагальним видається закріплення і часових меж видання передбаченого у ч. 5 ст. 507 «вмотивованого письмового

рішення про адміністративне затримання», оскільки відсутність цього строку також спроможна призвести до розглядуваного судом негативного наслідку: обмеження права особи на свободу може тривати більше, ніж це визначено в законі;

частину 1 ст. 523 – замінити передбачену можливість розгляду справи «особами, уповноваженими на це керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику» конкретним переліком посадовців митних органів, що забезпечить наведення цього припису у відповідність до принципу правової визначеності та ч. 2 ст. 19 Конституції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В. Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 19. – С. 6–12.
2. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
3. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел / К. О. Колесникова // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3(42). – 8 с. [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html>.
4. Колпаков В. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми / В. Колпаков, Т. Мацелик // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110–115.
5. Кондратюк Т. В. Розвиток теоретичних уявлень про механізми державного управління суспільством і сферою сімейних відносин в українській науці / Т. В. Кондратюк // Економіка та держава : Міжнародний науково-практичний журнал. – 2012. – № 12. – С. 108–111.
6. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» / О. В. Кузьменко // Юридичний вісник. – 2009. – № 3(12). – С. 20–25.
7. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС / О. Оржель // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 2. – С. 22–30.
8. Сівков С. В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України / С. В. Сівков // Право і суспільство. – 2012. – № 4. – С. 129–133.
9. Чернецький Є. Є. Публічне адміністрування заохочень : автореф.

дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є. Є. Чернецький. – К., 2011. – 21 с.

10. Чинчин М. М. Правові основи податкового адміністрування в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Чинчин Микола Миколайович. – Ірпінь, 2013. – 203 с.

11. Якимець Ю. В. Публічне адміністрування сферою культури : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Якимець Юлія Валеріївна. – К., 2012. – 228 с.

12. Ківалов С. В. Митна політика України : Підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юрид. л-ра, 2001. – 256 с.

13. Кормич Б. А. Державно-правовий механізм митної політики України : Монографія / Б. А. Кормич. – Одеса : Астропринт, 2000. – 180 с.

14. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Т. Комзюк. – Харків, 2003. – 20 с.

15. Настюк В. Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Я. Настюк; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2005. – 36 с.

16. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Дмитро Володимирович Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – 469 с.

17. Мудров А. А. Адміністративно-примусові повноваження митних органів та порядок їх реалізації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мудров Андрій Анатолійович. – Одеса, 2013. – 195 с.

18. Філатов В. В. Імплементація міжнародних норм до митного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Філатов Віктор Вікторович. – Донецьк, 2012. – 201 с.

19. Філатов В. В. Правові форми співробітництва у галузі удосконалення митного законодавства України / В. В. Філатов, Т. В. Філіпенко // Митна справа. – 2009. – № 6. – С. 28–34.

20. Білоус-Осінь Т. І. Концепція уповноваженого економічного оператора в митному законодавстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т. І. Білоус-Осінь. – Одеса, 2015. – 23 с.
21. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.
22. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
23. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
24. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 36, № 37. – ст. 446 (зі змінами).
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1433893352184249.
26. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
27. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Москва : Изд. Г. А. Лемана, 1914. – 332 с.
28. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.
29. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
30. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. –

1128 с.

31. Кондратюк Т. Еволюція порівняльного публічного (державного) адміністрування наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть / Т. Кондратюк // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 3. – С. 30–37.

32. Запорожець О. Система адміністрування митних платежів в Україні / О. Запорожець // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2012. – № 2. – С. 104–111.

33. Кирилюк Р. Державна судова адміністрація: 10 років судового адміністрування / Р. Кирилюк // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2012. – № 3 (24). – С. 2–5.

34. Соломон П. Судове адміністрування і якість правосуддя / П. Соломон // Судова апеляція. – 2009. – № 3. – С. 73–83.

35. Адміністративне право України. Академічний курс : підручн. У 2-х томах : Т. 1. Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

36. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Вид. 5-те, переробл. і доповн. – Одеса : Фенікс, 2011. – 399 с.

37. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

38. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В.Фоміцька; за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М.Мельтюхової. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. — 306 с.

39. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.

40. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / О. Л. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін. ; за заг.

ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 230 с.

41. Shuman D. Public Administration in the US : 2nd ed. / D. Shuman, .D. W. Olufs. –1993. – 533 p.

42. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17 /. – Ст. 112.

43. Запорожець О. Ф. Концептуальні домінанти митно-податкового адміністрування в Україні / О. Ф. Запорожець // Економіка та держава. – 2012. – № 8. – С. 73–76.

44. Верстова М. Е. Концептуальные основы обеспечения налоговыми и правоохранительными органами исполнения налогоплательщиками своих обязанностей : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Верстова Маргарита Евгеньевна. – Москва, 2008. – 552 с.

45. Вовк Д. Л. Митний контроль сільськогосподарської продукції : дис. ... к. ю. н. : 12.00.07 / Дмитро Леонідович Вовк. – Київ, 2013. – 228 с.

46. Світлак І. До питання про послуги в сфері управління митною справою України / І. І. Світлак // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – Випуск 32. – С. 110–115.

47. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 95–98.

48. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. (втратив чинність). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-15/page>.

49. Мазур А. В. Поняття митної справи: ідея, зміст, законодавче закріплення / А. В. Мазур // Митна справа. – 2008. – № 5 (59). – С. 8–12.

50. Авакян Т. А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ / Т. А. Авакян // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 37–43.

51. Левченкова Е. А. Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретико-

правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Левченкова Елена Анатольевна. – СПб., 2004. – 234 с.

52. Основы таможенных законодательств государств – участников СНГ: Утверждены решением Межпарламентской ассамблеи СНГ от 10 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 9. – ч. 1 ст. 1.

53. Козырин А. Н. Таможенное право России. Общая часть: Учебное пособие / А. Н. Козырин – М. : Спарк, 1995. – 134 с.

54. Додін Є. В. Поняття та зміст митної справи України / Є. В. Додін // Митна справа. – 2004. – № 4. – С. 11–17.

55. Кунєв Ю. Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації : моногр. / Ю. Д. Кунєв. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.

56. Арутюнов А. А. Налоговое администрирование обеспечения своевременности поступления налоговых платежей (на материалах Управления ФНС России по г. Москве) : дис. ... к. э. н. : 08.00.10 / Армен Ашотович Арутюнов. – Москва, 2006. – 173 с.

57. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

58. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ, Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

59. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна справа, митне законодавство / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. – Серія «Право». – 2013. – № 1 (10). – С. 7–14.

60. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 04 липня 2013 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405-18/paran13#n13>.

61. Мазур А. В. Основний кодифікований акт у галузі митної справи (пошук нормативно-правової моделі) / А. В. Мазур // Митна справа. – 2010. –

№ 6 (72). – С. 32–38.

62. Додін Є. В. Нова редакція Митного кодексу України: позиція науки / Є. В. Додін, Г. Л. Карпенко, Л. О. Копцева, І. В. Міщенко, В. В. Прокопенко // Митна справа. – 2011. – № 2. – С. 3–13.

63. Левченко С. Г. Теоретичні аспекти адміністративної діяльності митних органів України / С. Г. Левченко // Митна справа. – 2013. – № 2. – С. 39–47.

64. Федотов О. П. Суб'єкти митного права / О. П. Федотов // Митна справа. – 2011. – № 5. – С. 33–39.

65. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – 3-тє вид. – Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.

66. Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса : Фенікс, 2014. – 342 с.

67. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... д. ю. н. : 12.00.07 / Комзюк Володимир Тихомирович. – Харків, 2014. – 446 с.

68. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27 червня 2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976_011/print1433893352184249.

69. Качан В. В. Митне регулювання прикордонної торгівлі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Качан Василь Васильович. – Одеса, 2013. – 225 с.

70. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.

71. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України : Наказ Державної митної служби України від 13.08.2010 р. № 918. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0154-11>.

72. Про виконання митних формальностей відповідно до заявленого митного режиму : Наказ Міністерства фінансів України від 31.05.2012 р. № 657. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1669-12/print1443698045491788>.

73. Про затвердження Положення про порядок забезпечення жилими приміщеннями працівників Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 02.08.2013 р. № 318. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1503-13>.

74. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2015 р. № 367 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 46. – Ст. 1485.

75. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Білорусь щодо організації спільного контролю в пунктах пропуску на українсько-білоруському державному кордоні від 14 грудня 1995 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/112_009.

76. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво під час здійснення спільного контролю осіб, транспортних засобів і товарів на українсько-російському державному кордоні від 18 жовтня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU11141.html.

77. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про організацію спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 11 березня 1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/498_031.

78. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_643.

79. Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах 21 жовтня 1982 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_267.

80. Протокол між Державною митною службою України та Федеральною митною службою (Російська Федерація) про взаємне визнання окремих результатів митного контролю товарів і транспортних засобів при здійсненні митних операцій при перетині українсько-російського державного кордону від 18 жовтня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643_386.

81. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

82. Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 311. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/311-2014-%D0%BF>.

83. Конвенція про тимчасове ввезення від 26 червня 1990 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_472.

84. Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із використанням книжки МДП від 14 листопада 1975 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_012.

85. Про затвердження Порядку реалізації положень Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП : Наказ Державної митної служби України від 5 березня 2004 р. № 172. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1036-01/page>.

86. Про затвердження Порядку проведення контрольного аналізу сировини, матеріалів і продуктів переробки, контрольного запуску у виробництво сировини та матеріалів : Постанова Кабінету Міністрів України

від 21 травня 2012 р. № 429 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 40. – Ст. 1524.

87. Мазур А. В. Посередницька діяльність представників митних брокерів: питання якості правової організації / А. В. Мазур // Митна справа. – 2009. – № 6 (66). – С. 64–71.

88. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

89. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада» / І.М. Мінаєва // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_1_69.pdf.

90. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 780 с.

91. Іванов О. В. Компетенція Верховної Ради України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи / О. В. Іванов // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. – 2011. – № 2. – С. 32–37. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsup_2011_2\(7\)__6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsup_2011_2(7)__6.pdf).

92. Про спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 р. № 839. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/839-2013-%D0%BF>.

93. Про затвердження Концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері : Наказ Державної фіскальної служби України від 17.04.2015 р. № 281. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cct.com.ua/2015/17.04.2015_281.htm.

94. Кулик Г. Митні ризики та ризики в управлінні системою Державної митної служби України: сутність та співвідношення / Галина Кулик // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 4 (15). – С. 167–174.

95. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.

96. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

97. Хамходера О. П. Деякі проблеми оптимізації системи центральних органів виконавчої влади / О. П. Хамходера // Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (16-17 травня 2013 р.) Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В. М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2013. – С. 121–123.

98. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. № 67. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-%D0%BF>. – Втратила чинність.

99. Про утворення Державної фіскальної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 // Урядовий кур'єр. – № 101. – від 6 черв. 2014 р.

100. Мажула О. В. Інституціоналізація митної безпеки як важливої складової економічної безпеки держави [Електронний ресурс] / О. В. Мажула // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2014. – № 11. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3508>.

101. Кузьменко О. В. Збори чи побори? Деякі роздуми щодо створення Міністерства доходів і зборів України / О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир // Юридичний вісник України. – 16-22 лютого 2013. – №7. – С. 3

102. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

103. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. – [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.

104. Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг : Наказ Державної фіскальної служби України від 13.01.2015 р. № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://qdpro.com.ua/export/document/44936>.

105. Комзюк В. Т. Митні органи як суб'єкти адміністративного права / В. Т. Комзюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – Вип. 90. – С. 17–20.

106. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Хамходера Олег Петрович. – Одеса, 2014. – 269 с.

107. Шулатова І. С. Поняття і сутність Державної фіскальної служби України / І. С. Шулатова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 447–455.

108. Додин Е. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины / Е. В. Додин // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–22.

109. Любива Ю. В. Місце та роль фіскальної функції серед інших функцій митних органів / Ю. В. Любива // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. – 2009. – № 1. – С. 94–95.

110. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

111. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 548. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-2015-%D0%BF/paran28#n28>.

112. Ткачик Л. П. Розвиток корпоративного податкового менеджменту в умовах відкритої економіки України : дис. ... к. е. н. : 08.00.08 / Леся Петрівна Ткачик. – Львів, 2014. – 222 с.

113. Іванчо В. В. Теоретичні засади фіскального контролю в Україні [Текст] / В. В. Іванчо // Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Вип. 31. Т.2. – С. 125–130.

114. Бобрижна Г. В. Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Г. В. Бобрижна. – Дніпропетровськ, 2014. – 225 с.

115. Олійник О. Д. Деякі питання щодо генезису розвитку фіскальних органів в Україні / О. Д. Олійник // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 2. – С. 211–214.

116. Федотов О. П. Митний пост: адміністративно-правовий аналіз діяльності з виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів / О. П. Федотов // Митна справа. – 2014. – № 1. – С. 31–42.

117. Федотов О. П. Деякі питання правового регулювання утворення та припинення митниць як територіальних органів Державної фіскальної служби України / О. П. Федотов // Митна справа. – 2015. – № 2. – С. 35–48.

118. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 04 липня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 60. – Ст. 2135.

119. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Постанова Правління Національного банку України від 22.12.2011 р. № 469. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0105-12/card6#Public>.

120. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/print1443698045491788>.

121. Про Рахункову палату України : Закон України від 02 липня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2074.

122. Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та

Луганської областей : Затверджено Наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року № 415 ог. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63768.html>.

123. Новейший философский словарь : 3-е изд., исправл. / [состав. и гл. науч. ред. А. А. Грицанов] ; Мир энциклопедий. – Мн. : Книжный Дом. 2003. – 1280 с.

124. Коробкова Ю. Е. Философия : Конспект лекцій / Ю. Е. Коробкова. – М. : МИЭМП, 2005. – 118 с.

125. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – М. : Прогресс, 1975. – 456 с.

126. История философии : Энциклопедия / [сост. и глав. науч. ред. А. А. Грицанов] ; Мир энциклопедий. – Мн. : Интерпрессервис ; Книжный Дом, 2002. – 1375 с.

127. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо роботи посадових осіб органів доходів і зборів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України : Наказ Державної фіскальної служби України від 11.09.2015 р. № 689. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://golovbukh.ua/regulations/2341/8293/8212/473881/>.

128. Фофанов В. П. Социальная деятельность как система / В. П. Фофанов. – Новосибирск : Наука, 1981. – 304 с.

129. Гегель Г. В. Ф. Политические произведения / Г. В. Ф. Гегель. – Москва : Наука, 1978. – 437 с.

130. Правознавство : підручник / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін. ; за заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. – К. : КНЕУ, 2003. – 767 с.

131. Холод В. В. Системні аспекти державного управління / В. В. Холод. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=68371>.
132. Державне управління : підручник. У 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст.голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. - К. : НАДУ ; Дніпропетровськ, 2012. – 564 с.
133. Философский словарь / под. ред. И. Т. Фролова ; 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.
134. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право : навчально-методичний посібник / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса : Юридична література, 2008. – 287 с.
135. Приймаченко Д. В. Митні формальності: правова природа та зміст поняття (міжнародно-правовий аспект) / Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко. – Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3 (9). – С. 186–197.
136. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В. Н. Карташов. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1989. – 140 с.
137. Про використання у системі управління ризиками орієнтовних показників митної вартості товарів : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 724 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – Ст. 2521.
138. Про затвердження переліків товарів, на які встановлено обмеження щодо переміщення через митний кордон України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 436. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-2012-%D0%BF/print1433893352184249>.
139. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук, І. Б. Коліушко. – Київ : Факт, 2003. – 495 с.

140. Про затвердження Порядку верифікації сертифікатів про походження товарів з України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2002 р. № 1861. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-2002-%D0%BF>.

141. Опрацювання пропозицій митних брокерів та суб'єктів ЗЕД / Асоціація митних брокерів України ; Ініціативна група підприємців «Стоп-Хабар» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ambu.org.ua/node/2388>.

142. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної митної служби України : Наказ Міністерства фінансів України від 20.12.2012 р. № 1389 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 21. – Ст. 717.

143. Про затвердження Порядку використання електронних замків з функцією GPS - GSM навігації : Наказ Міністерства фінансів України від 03.12.2012 р. № 1266 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 4029.

144. Лялька А. Б. Автоматизація процедур митного оформлення як основний показник ефективності здійснення митної справи / А. Б. Лялька // Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур : Збірник тез науково-практичної заочної конференції (м. Хмельницький, 25 вересня 2014 року). – Хмельницький : Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2014. – С. 78–80.

145. Дяченко О. О. Автоматизована система митного контролю на морському транспорті, її використання для оцінювання ефективності митних процедур / О. О. Дяченко // Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур : Збірник тез науково-практичної заочної конференції (м. Хмельницький, 25 вересня 2014 року). – Хмельницький : Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2014. – С. 107–108.

146. Задорожнюк Н. О. Аналіз інструментів спрощення митних процедур у міжнародній торгівлі / Н. О. Задорожнюк // Дослідження

теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур : Збірник тез науково-практичної заочної конференції (м. Хмельницький, 25 вересня 2014 року). – Хмельницький : Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2014. – С. 76–78.

147. Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству / В. М. Горшенев. – Новосибирск : Изд-во Новосибирского ун-та, 1967. – 249 с.

148. Николина К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення / К. Николина // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2012. – Вип. 94. – С. 44–46.

149. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. Л. Іваненко. – К., 2011. – 20 с.

150. Білоус-Осінь Т. І. Концепція уповноваженого економічного оператора в митному законодавстві : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тетяна Ігорівна Білоус-Осінь. – Одеса, 2015. – 192 с.

151. Про надання підприємству статусу уповноваженого економічного оператора : проект Наказу Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/regulyatorna-politika-/regulyatorna-politika/2013-rik/115484.html>.

152. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

153. Гордін Л. Я. Соціальна процедура як механізм упорядкування та інституалізації стосунків / Л. Я. Гордін // Гуманітарний часопис. – 2014. – № 3. – С. 96–102.

154. Організація діяльності державного службовця : навчальний посібник / О. В. Захарова, О. О. Шумаєва, В. І. Мозговий та ін. – Донецьк : ДоНТУ, 2013. – 342 с.

155. Ивакин А. А. Диалектическая философия : моногр. / А. А. Ивакин. – Издание 2-е, перераб. и доп. – Одесса : Фенікс; Суми : Університетська книга; Москва : ТрансЛит, 2007. – 440 с.
156. Хамходера О. П. Административно-правовой статус государственных инспекций: методология познания / О. П. Хамходера // *Leges Viata* : Международный научно-практический правовой журнал. – Республика Молдова, Кишинев. – № 10 (3). – С. 217–222.
157. Настюк В. Я. Норми митного права в системі соціально-правових регуляторів / В. Я. Настюк // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2003. – Вип. 19. – С. 110–113.
158. Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенная части : Учебное пособие / В. С. Четвериков. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 244 с.
159. Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник : Учебное пособие для вузов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2000. – 272 с.
160. Адміністративне право України : навч. посібн. : у 2-х т. / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.
161. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – К. : К.І.С., 2009. – 523 с.
162. Риженко І. М. Форми адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання / І. М. Риженко // *Держава і право*. – 2010. – Вип. 47. – С. 243–246.
163. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації / І. В. Патерило // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. – Сер. : Юриспруденція. – 2014. – № 12. – Т. 1. – С. 97–100.

164. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. : С. Г. Серьогіної ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
165. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. / С. В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.
166. Продайко С. В. Адміністративне право України в питання і відповідях : навчально-практичний посібник / С. В. Продайко, В. К. Шкарупа. – Одеса : Вид-во Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ, 2004. – 151 с.
167. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування / В. К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 43–51.
168. Коротка Н. О. Форми публічного адміністрування у сфері післядипломної освіти / Н. О. Коротка // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Сер. : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 5. – Т. 2. – С. 153–156.
169. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)») / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 97 с.
170. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – Москва : Омега-Л., 2006. – 301 с.
171. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : Підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
172. Акініна Г. В. Юридичні наслідки смерті як юридичного факту у цивільному праві / Г. В. Акініна // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3 (43). – С. 104–112.
173. Расюк А. О. Судимість та правові наслідки її реалізації / А. О. Расюк // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – № 2 (15). – С. 102–108.
174. Ковальська В. С. Класифікація юридичних фактів у сімейному праві

України / В. С. Ковальська // Університетські наукові записки. – 2010. – № 3 (35). – С. 82–87.

175. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О. І. Харитонova. – Одеса : Юрид. л-ра, 2004. – 328 с.

176. Васильєва Т. С. Ліцензування господарської діяльності як окремий напрямок адміністративно-правового режиму / Т. С. Васильєва // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С. 110–115.

177. Шульга А. М. Юридично значуща поведінка особистості: поняття, основні ознаки / А. М. Шульга // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 1100–1103.

178. Про визнання неправомірними рішень та дій посадових осіб митниці : Постанова Верховного Суду України від 22 червня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yuricom.com/ua/legal_practice/court_practice/sudova_praktyka_verkhovnego_sudu_ukrainy/postanova__pro_vyznannia_nepravomirnymy_rishen_ta_dii_posadovykh_osib_mytnytsi_-publication/.

179. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія / В. П. Тимошук. – Київ : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

180. Лазарев Б. М. Формы государственного управления / Б. М. Лазарев // Формы государственного управления : Сб. статей. – М. : ИГПАН, 1983. – 149 с.

181. Meyer H. Der Verwaltungsakt in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts // Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgerichts, 2003. – S. 551.

182. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. В 2-х т. – Т. 2. – М. : Юрид. лит. – 1982. – 256 с.

183. Коваль Л. Адміністративне право України / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

184. Кононов П. И. К вопросу о правовых формах административной деятельности / П. И. Кононов, И. М. Машаров // Журнал российского права. – 2004. – № 5. – С. 28–34.

185. Токар А. М. До питання класифікації форм управління / А. М. Токар // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3-4. – С. 185–191.

186. Меліхова О. Ю. Юридично значимі дії як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика / О. Ю. Меліхова // Вісник Запорізького національного університету. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/filologiya/79/13623-yuridichno-znachimi-di%D1%97-yak-pravova-forma-publichnogo-administruvannya-u-sferi-yuridichno%D1%97-nauki-v-ukra%D1%97ni-administrativno-pravova-xarakteristika.html>.

187. Теремецький В. І. Форми адміністративно-правового регулювання податкових відносин в Україні / В. І. Теремецький // Науковий вісник Чернівецького університету : Правознавство. – 2011. – Вип. 604. – С. 68–73.

188. Про затвердження Порядку реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону : Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 648. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1034-12>.

189. Постанова Верховного Суду України від 12 листопада 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vl.ko.court.gov.ua/userfiles/file/Sud%201010%20\(Volodarka\)/21-268a14.pdf](http://vl.ko.court.gov.ua/userfiles/file/Sud%201010%20(Volodarka)/21-268a14.pdf).

190. Постанова Вищого адміністративного суду України від 08 квітня 2014 р. К/800/1568/14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38184729>.

191. Про спеціальну економічну зону «Рені» : Закон України від 23 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 196.

192. Про затвердження Порядку митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через межі території спеціальної економічної зони «Закарпаття» : Наказ Державної митної служби України 26.06.2001 р. №

432 (втратив чинність). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0596-01>.

193. Щодо затвердження Тимчасового порядку здійснення митного контролю за ввезенням на митну територію України товарів перевізниками, внесеними до Переліку ТЕО, які користуються режимом сприяння : Наказ Державної митної служби від 11.09.2000 р. № 507 (втратив чинність). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK00401.html.

194. Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2 (4). – С. 38–44.

195. Правила застосування спрощеного порядку здійснення митного контролю предметів, що переміщуються громадянами, які прямують авіаційним транспортом : затверджено Наказом Державної митної служби України від 18.02.2006 р. № 137. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0217-06>.

196. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – Москва : НОРМА, 2008. – 816 с.

197. Про затвердження Інструкції про порядок обчислення та справляння державного мита : Наказ Міністерства фінансів України від 07.07.2012 р. № 811. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1623-12/para22#n22>.

198. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду органами доходів і зборів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 25.12.2013 р. № 848. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0099-14>.

199. Про Раду з кадрових питань ДФС України : Наказ Державної фіскальної служби України від від 30.07.2014 р. № 21. – [Електронний ресурс].

– Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63296.html>.

200. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей : Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 22.01.2015 р. № 27 ог (втратив силу). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ses-help.org.ua/articles/19152/>.

201. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва по справі № 826/1858/15 від 06 квітня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43471831>.

202. Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Державної митної служби України від 14 липня 1999 року № 433 та від 28 грудня 2010 року № 1552 : Наказ Міністерства фінансів України від 17.09.2015 р. № 785 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 85. – Ст. 2863.

203. Про діяльність митних брокерів : Наказ Міністерства фінансів України від 04.08.2015 р. № 693 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 75. – Ст. 2394.

204. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 № 1242 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3433.

205. Белкін Л. М. Проблеми становлення системи центральних органів виконавчої влади України / Л. М. Белкін // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=599>.

206. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98 [Електронний ресурс] : Затв. Наказом Держстандарту України від 31 грудня 1998 р. № 1024. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.1168.0>.

207. Дукова Н. М. Правотворчість фіскальної (митної) служби: історичні аспекти та сучасний стан / Н. М. Дукова // Митна справа. – 2015. – № 2 (98). – С. 29–34.

208. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів) (реєстр. № 10223 від 16.03.2012 р.) : Головне науково-експертне управління Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10219&skl=7.

209. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : моногр. / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

210. Коліушко І. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Заповіт, 2006. – 32 с.

211. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2015 р. № 271 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1153.

212. Горшенин К. П. Кодификация законодательства о труде : Теоретические вопросы / К. П. Горшенин. – М. : Юрид. лит., 1962. – 222 с.

213. Висновок на пропозиції Президента України до Митного кодексу України (реєстр. № 8130-д від 21.12.2011 р.) : Головне науково-експертне управління Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40331.

214. Про затвердження переліку товарів, ввезення яких на митну територію України та/або переміщення територією України прохідним та внутрішнім транзитом здійснюється за умови обов'язкового надання митним органам забезпечення сплати митних платежів : Постанова Кабінету Міністрів

України від від 21 травня 2012 р. № 461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/461-2012-%D0%BF/paran9#n9>.

215. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2002. — Т. 4 : Н – П. – 720 с.

216. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 467. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF/paran10#n10>).

217. Про визначення місць дислокації деяких митних постів Енергетичної митниці ДФС : Наказ Державної фіскальної служби України від 30.04.2015 р. № 317. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63687.html>.

218. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

219. Про створення Ініціативної групи з підготовки установчих зборів для формування Громадської ради при Державній фіскальній службі України : Наказ Державної фіскальної служби України від 29.08.2014 р. № 90. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/gromadska-rada/arhiv/initsiativna-grupa/nomativno-pravova-baza/163068.html>.

220. Письмові консультації з питань податкового законодавства: використовуємо без наслідків : [стаття] // «Платник Податків» №2. – 10.03.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yoast.com/wordpress/google-analytics/var_gaq=_gaq.

221. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 18.07.2013 р. по справі № 0670/7480/12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://scourt.org.ua/doc/AB9AIY>.

222. Класифікатор документів / Відомчі класифікатори інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/reestri-ta-klasifikatori/klasifikatori/vidomchi-klasifikatori-informatsii-z-pi/62560.html>.

223. Порядок роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України : Затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 650 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 64. – Ст. 2628.

224. Порядок прийняття, відкликання попереднього рішення про країну походження товару : Затверджений Наказом Міністерства фінансів України 19.06.2012 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2553.

225. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1443086884074498>.

226. Про ринок природного газу : Закон України від 09 квітня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 27. – Ст. 234.

227. Демиденко В. О. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні (у схемах) : посібник / В. О. Демиденко– К. : КНТ, 2007. – 440 с.

228. Knack H.-J. *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Aufl., 2004, Vor §54 Rn. 32 ff.

229. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов та ін. ; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : Фенікс, 2013. – 392 с.

230. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору / О. В. Синьов // Наукові праці : науково-методичний журнал. – 2012. – Вип. 171. – Т. 183. Юриспруденція. Соціологія. – С. 29–33.

231. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.

232. Куйбіда Р. О. Проблеми адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці [Електронний ресурс] / Р. О. Куйбіда. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/adminyust/1067-administrative-justice-key-issues-and-ways-to-overcome-them-ua.html>.

233. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін / М. А. Бояринцева // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 2 (6). – С. 79–94.

234. Осадчий А. Щодо категорій публічно-правових спорів, віднесених до адміністративної юрисдикції / А. Осадчий // Юридичний вісник. – 2013. – № 1. – С. 107–115.

235. Абакуменко О. В. Застосування моделі «податкового компромісу» в митній справі / О. В. Абакуменко // Митна справа. – 2011. – № 2. – С. 21–27.

236. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо провадження у справах про порушення митних правил : Наказ Державної митної служби України від 30.12.2004 р. № 936 (втратив чинність). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK041273.html.

237. Типова мирова угода про припинення провадження в справі про порушення митних правил шляхом компромісу : Затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 28.05.2012 р. № 607. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0985-12/paran15#n15>.

238. Комзюк В. Т. Актуальні питання вдосконалення правового регулювання провадження у справах про порушення митних правил / В. Т. Комзюк // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1 (68). – С. 119–127.

239. Дуженко С. А. Стадії провадження у справах про порушення митних правил / С. А. Дуженко // Проблеми законності : зб. наук. пр. – Харків, 2014. – Вип. 125. – С. 169–176.

240. Русанова В. Б. Деякі аспекти реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення / В. Б. Русанова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 327–332.

241. База знань ДФС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/ebpz/220--porushennya-mitnih-pravil-ta-vidpovi/10136.html>.

242. Галочка Г. Компроміс у справах про порушення митних правил / Г. Галочка // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2013. – № 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6418>.

243. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 39. – Ст. 372.

244. Тихомиров Ю. А. Публичное право : Учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 339 с.

245. Протокол про взаємодію Міністерства доходів і зборів України та Державного митного комітету Республіки Білорусь у сфері митної статистики взаємної торгівлі від 07 жовтня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 94. – Ст. 3514.

246. Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х тт. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – 787 с.

247. Адміністративний договір про порядок застосування Угоди між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 17 січня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 56. – Ст. 1977.

248. Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18 травня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 26. – Ст. 770.

249. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством доходів і зборів України, Американською Торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією від 16 квітня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/material/000/095/143726/1.pdf>.

250. Порядок надання складським об'єктам статусу «митний склад» та позбавлення такого статусу : Затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 16.07.2012 р. № 835. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1324-12>.

251. Про внесення змін до Закону України «Про морські порти України» щодо функціонування інформаційної системи портового співтовариства : проект Закону України від 10.12.2015 р. № 3761. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57653.

252. Кунєв Ю. Д. Управління в митній службі : підруч. / Ю. Д. Кунєв, І. М. Коросташова, А. В. Мазур, С. П. Шапошник; Держ. мит. служба України, Акад. мит. служби України. – Київ : Центр навч. л-ри, 2006. – 406 с.

253. Про затвердження Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 294 (втратила чинність). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/294-2013-%D0%BF/>.

254. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

255. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – Київ : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

256. Кунєв Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Кунєв Юрій Дем'янович. – Харків, 2010. – 396 с.
257. Каминицер С. Е. Система методов управления производством / С. Е. Каминицер // Вопросы экономики. – 1972. – № 10. – С. 89–90.
258. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – Київ : Атіка, 2003. – 576 с.
259. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. ... д. ю. н. : 12.00.07 / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – 37 с.
260. Абова Т. Е. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР / Т. Е. Абова, И. Л. Бачило, В. Г. Вишняков и др.; редкол.: В. В. Лаптев., А. Е. Лунев (отв. ред.), М. И. Пискотин, Ю. А. Тихомиров. – Москва : Наука, 1973. – 542 с.
261. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Джон Гэлбрейт. – М. : АСТ, 2004. – 608 с.
262. Бачило И. Л. Функции органов управления : Правовые проблемы оформления и реализации / И. Л. Бачило – Москва : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
263. Ігнатченко І. Г. Форми та методи державного управління культурою в Україні : дис. ... к. ю. н. : 12.00.07 / Ірина Георгіївна Ігнатченко. – Харків, 2009. – 198 с.
264. Годунов А. А. Принципы, методы и стиль управления производством / А. А. Годунов // Человек и общество (социальные проблемы управления) : Сб. научн. трудов. – Ленинград : Изд-во Ленинградского гос. ун-та, 1973. – С. 187–202.
265. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
266. Козлов Ю. М. Методы управления народным хозяйством СССР / Ю. М. Козлов // Советское государство и право. – 1968. – № 4. – С. 68–77.

267. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : Учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – Москва : Зерцало, 2000. – 672 с.

268. Административная деятельность органов внутренних дел : Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – Часть общая. – М. : Московский ун-т МВД России ; Щит-М, 2003. – 309 с.

269. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О. А. Шатило ; Житомирський державний технологічний університет. – Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. – 51 с.

270. Про Митний тариф України : Закон України від 19 червня 2013 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/584-18>.

271. Основы митной sprawy в Україні : Навч. посіб / В.М. Андрійчук, В.А. Аргунов, Є.М. Березний та ін. ; П.В. Пашко (ред.). – К. : Знання, 2004. – 732 с.

272. Yeats A. J. Trade Barriers facing Developing countries / A. J. Yeats // Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, 1978. – P. 149–183. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://Universtockhom.info/InternEconomicStud=com_content&task=view&id=978&Itemid

273. Драганов В. Г. Основы таможенного дела : учеб. / под общ. ред. В. Г. Драганова ; Рос. тамож. акад. ГТК РФ. – Москва : Экономика, 1998. – 675 с.

274. Петров О. П. Тлумачний митний словник-довідник / О. П. Петров. – О. : Пласке, 2005. – 591 с.

275. Гребельник О. П. Порівняльний аналіз теоретичних підходів до нетарифного регулювання / О. П. Гребельник, М. Д. Стеблянко // Митна безпека. – 2010. – № 1. – С. 24–34.

276. Капуш І. С. Організаційно-правові основи застосування антидемпінгових мит в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Капуш Іван Сергійович. – Одеса, 2007. – 203 с.

277. Романенко В. В. Нетарифне регулювання переміщення товарів через митний кордон України: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Романенко Володимир Вікторович. – Харків, 2012. – 199 с.

278. Щербатюк Н. В. Класифікація заходів нетарифного регулювання / Н. В. Щербатюк // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 111–116.

279. Алексеев Н. Н. Основы философии права / Н. Н. Алексеев. – СПб. : Лань, 1999. – 256 с.

280. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11>.

281. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо державного регулювання та управління у сфері транспорту та дорожнього господарства)». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43357.

282. Бельский К. С. Полицейское право : Лекционный курс / К. С. Бельский. – М. : ДИС, 2004. – 816 с.

283. Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Міністерства доходів і зборів України : Наказ Міністерства доходів і зборів України від

16.07.2013 р. № 275. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1303-13>.

284. Кормич Б. А. Еволюція режиму найбільшого сприяння у митному регулюванні / Б. А. Кормич – Актуальні проблеми політики. Зб. Наук. Праць. – Вип. 48 – Одеса: Фенікс, 2013 – с. 75–83.

285. International Convention relating to the Simplification of Customs Formalities, and Protocol of Signature. Geneva, 3 November 1923 // Australian Treaty Series. – 1925. – No. 14.

286. WCO SAFE Framework Of Standards To Secure And Facilitate Global Trade – World Customs Organization, 2007 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/normes_wco_en.pdf.

287. WCO SAFE Framework Of Standards To Secure And Facilitate Global Trade. June 2015. – World Customs Organization, 2015 – 73 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx.

288. Комзюк В.Т. Поняття та види принципів діяльності митних органів / В.Т. Комзюк // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 198–202.

289. Прокопенко В. В. Реформування митного законодавства України необхідно починати з основ / В. В. Прокопенко, Т. І. Осінь // Митна справа. – 2012. – № 1. – С. 11–21.

290. Ківалов С. В. Митна політика України / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 256 с.

291. Дуженко С. А. Принципи провадження у справах про порушення митних правил крізь призму їх реалізації / С. А. Дуженко // Теорія і практика правознавства : електрон. наук. фах. вид. – 2014. – № 1. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/10.pdf.

292. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
293. Гладун З. С. Адміністративне право України : Навч. посібник / З. С. Гладун. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 579 с.
294. Настюк В. Я. Митні процеси та злочинність в Україні: їх взаємозв'язок / В. Я. Настюк // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 16. – С. 45–49.
295. Адміністративне право. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. – Харків : Право, 2012. – 155 с.
296. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
297. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2009. – 272 с.
298. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права / И. Т. Тарасов. – Москва, 1897. – 718 с.
299. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
300. Угода про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах від 15 квітня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_222.