

**МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПАЛІЙ ЛЮДМИЛА ЛЕОНІДІВНА

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Л.Л. Палій

Науковий керівник – **Тильчик Ольга Віталіївна**,
доктор юридичних наук, професор

Запоріжжя – 2020

АНОТАЦІЯ

Палій Л.Л. Форми і методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності та змісту форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні, спираючись на аналіз теоретичних напрацювань, чинного законодавства та практики його застосування, особливості імплементації міжнародних стандартів у митне законодавство України, сформульовано пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання як адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в цілому, так і форм і методів її здійснення.

Основна частина дисертації містить вступ, три розділи, що охоплюють шість підрозділів, висновки, список використаних джерел.

У розділі 1 «Теоретико-правова основа визначення форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки» здійснено аналіз стану наукової розробленості проблеми визначення форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, опрацьовано проблему визначення сутності та змісту адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із врахуванням міжнародних стандартів митної діяльності.

За ознакою предмету наукового аналізу проблеми розкриття сутності і змісту форм і методів адміністративної діяльності митних органів виділено чотири групи досліджень: 1) форми і методи публічного адміністрування у митній сфері (І.П. Яковлев), форми адміністративної діяльності у державній

митній справі (С.Г. Левченко); 2) адміністративно-правові засади запобігання та протидії порушенням митних правил (С.О. Баранов, Є.В. Додін, А.В. Дусик, В.Т. Комзюк, О.В. Константа, М.О. Кравець, А.А. Мудров, А.І. Педешко, Г.В. Соломенко, І.В. Ярмій та інші); 3) митні режими (О.О. Афанасьєва, К.В. Бережна, О.М. Козирін, О.О. Крестьянінов, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, І.М. Резнік, Д.С. Цаліна, О.В. Чуприна, М.Г. Шульга та інші); 4) адміністративна діяльність митних органів (Д.В. Приймаченко, С.Г. Левченко, К.В. Червінко, О.В. Тильчик та інші), вдосконалення діяльності митних органів (Л.М. Дорофєєва), реалізація адміністративних повноважень митними органами (С.Г. Левченко), сутність та особливості митного контролю (Ю.М. Дьомін, Т.В. Конєва, А.В. Мазур, В.В. Прокопенко та інші). Вказані напрями наукового аналізу об'єднані в одну групу за ознакою його предмету, присвяченого розкриттю адміністративно-правової природи діяльності митних органів як в цілому, так і її окремих аспектів. Встановлено, що вчені-представники саме цієї групи наукових досліджень обґрунтовували наявність процедурно-процесуального аспекту діяльності митних органів, яка має адміністративно-правову природу. Проведений аналіз існуючих напрацювань та врахування відповідних суспільному визнанню ролі держави як регулятора, а не поліцейського, як партнера, а не наглядача довів необхідність змін у підходах до розкриття сутності і змісту категорії «адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки». Відповідно має бути трансформований зміст і коло супутніх, похідних, пов'язаних із базовою категорією теоретичних конструкцій таких як форми, методи тощо.

Доведено доцільність розкриття сутності адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу із врахуванням дуалістичного характеру такої діяльності, що пов'язана із поєднанням імперативних і диспозитивних методів за умови відтворення загальної їх спрямованості – забезпечення захищеності митних інтересів України. Адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки визначено як специфічну, публічну, підзаконну,

цілеспрямовану, державно-владну діяльність уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів – органів державної виконавчої влади, інших державних органів, яка здійснюється з метою захисту митних інтересів держави і урегульована нормами адміністративного і митного законодавства. Про відносини у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки слід вказувати тільки як про правовідносини, враховуючи їх сувору урегульованість нормами права і неможливість об'єктивно існувати поза правовідносинами. Умовою застосування правової моделі правовідносин щодо пізнання адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає юридизований системний підхід, який є об'єктивно можливим для вивчення проблеми сутності і змісту зазначеної діяльності. Застосування правової моделі правовідносин щодо адміністративної діяльності із забезпечення митної безпеки дозволяє виділити їх суб'єктно-об'єктний склад і зміст, який розкривається через такі категорії як вид, форми, методи.

У розділі 2 «Юридична сутність форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та їх застосування» обґрунтовано поняття видів, форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, визначено суб'єкти правозастосування форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, здійснено їх класифікацію.

Обґрунтовано науковий підхід щодо визначення виду адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, що враховує особливості предмету такої діяльності і стосується виділення однорідних відносин, що характеризуються єдністю предмету, спрямованості відповідних дій, засад їх здійснення. Серед однак виду адміністративної діяльності виділено специфіку суб'єктної складової, що свідчить про необхідність встановлення компетенції відповідному суб'єкту здійснення адміністративної діяльності у межах однорідних відносин, достатньої для виконання ним завдань і функцій із врахуванням реалізації загальної спрямованості усієї адміністративної діяльності. Здійснено систематизацію видів (напрямів) та підвидів

адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки шляхом доповнення вже доведених науковцями ознак систематизації такими як: спрямованість адміністративної діяльності (внутрішньоорганізаційна і зовнішня); групування норм у Митному кодексі України, характер і зміст процедур здійснення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки (процедурна (щодо переміщення через митний кордон та здійснення митного контролю); правовстановлююча (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видачі сертифікатів); правоохоронна та правозахисна (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил)). Обґрунтовані поняття «форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки», «методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки».

Доведено, що суб'єктами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступають публічно-владні суб'єкти, які реалізують встановлені чинним законодавством основні або допоміжні функції та завдання у сфері забезпечення митної безпеки, наділені адміністративною правосуб'єктністю та приймають юридично владні рішення адміністративно-правового змісту. Основним суб'єктом виділено митні органи. Допоміжні - державні органи (їх посадові особи), органи місцевого самоврядування, з якими взаємодіє основний суб'єкт адміністративної діяльності у виділеній сфері. Виділено чотири групи основних завдань, які безпосередньо стосуються забезпечення митної безпеки і пов'язані із здійсненням адміністративної діяльності митними органами: забезпечення законності адміністративної діяльності; контрольно-дозвільні завдання; превентивні; правоохоронні та правозахисні. Встановлено шість груп супутніх завдань: забезпечувальні; ідентифікуючі; статистичні; організаційно-господарські; інформаційного забезпечення; щодо міжнародного співробітництва. Вказано про відкритий характер переліку завдань. Проведена систематизація суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки з позицій їх функціонального призначення та виконуваних завдань дозволила визначити

провідним суб'єктом Державну митну службу України. Інші державні органи реалізують окремі або супутні функції. Вказано про доцільність передбачити надання Державній митній службі України повного обсягу компетенції у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил як найбільш негативного чиннику впливу на стан забезпечення митної безпеки та, відповідно – національної безпеки нашої держави. Наголошено про відповідність такої пропозиції світовому досвіду організації діяльності щодо боротьби з контрабандою.

У розділі 3 «Шляхи упорядкування та вдосконалення форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки у контексті гармонізації з міжнародним митним законодавством» здійснено науковий пошук напрямків удосконалення класифікації форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки як шлях до уніфікації відповідних процедур, висвітлено актуальні питання визначення та застосування методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, запропоновано пропозиції щодо їх вирішення.

Здійснено класифікацію форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки на засадах критичного аналізу наведених усталених підходів до класифікації форм публічного адміністрування та форм державно-владної діяльності органів виконавчої влади із врахуванням особливостей адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. З метою формування наукового підходу щодо уніфікації процедур, пов'язаних із гарантуванням безпеки у митній сфері шляхом, зокрема, здійснення адміністративної доведено доцільність виділення процесуально-процедурної форми та запропоновано визначення відповідного поняття. У межах зазначеної форми виокремлено консенсуальну процесуально-процедурну форму, до якої віднесено мирову угоду, якою оформлюється компроміс у справах про порушення митних правил. Запропоновано, крім процесуально-процедурної, виділити правову матеріальну форму адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із її поділом на нормативні та адміністративні

(індивідуальні) акти.

Проведено класифікацію методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Доведено належність до адміністративно-правових наступних заходів щодо запобігання та протидії контрабанді: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст.456 МКУ); переміщення товарів під негласним контролем (ст.457 МКУ). Обґрунтовано доцільність виділення групи превентивних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: метод переконання; метод заохочення (стимулювання); методи митного контролю (сукупність відповідних превентивних заходів); спеціальні методи (пост-митний контроль, управління ризиками, методи, для яких характерна процедурна форма їх правореалізації). Доведено, що найважливішою характеристикою адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки є мета застосування відповідних заходів – захист митних інтересів держави, а тому його застосування здійснюється у межах реалізації правоохоронної функції щодо боротьби з порушеннями митних правил (термін «порушення» розглядається у широкому смислі як порушення правил, за вчинення яких передбачено юридичну відповідальність) переважно митними органами.

Запропоновано шляхи вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, до яких віднесено заходи організаційного та правового змісту.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративно-правові відносини, забезпечення митної безпеки, контрабанда, методи, міжнародне митне законодавство, порушення митних правил, суб'єкт, форми.

SUMMARY

Paliy L.L. Forms and Methods of Administrative Activity to Ensure Customs Security in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a scientific degree of the doctor of philosophy on specialty 081 Law. – Zaporizhia National University, Zaporizhia, 2020.

The thesis provides a theoretical generalization and proposes a new solution to the scientific problem of determining the nature and content of forms and methods of administrative activities to ensure customs security in Ukraine, based on the analysis of theoretical developments, current legislation and practice, its implementation of international standards in customs legislation of Ukraine. Formulated proposals and recommendations for improving the legal regulation of both administrative activities to ensure customs security in general, and forms and methods of its implementation.

The main part of the thesis contains an introduction, three sections, covering six sections, conclusions, a list of sources used.

Section 1 "Theoretical and legal basis for determining the forms and methods of administrative activities to ensure customs security" analyses the state of scientific development of the problem of determining the forms and methods of administrative activities to ensure customs security, the problem of determining the nature and content of administrative activities to ensure customs security international standards of customs activity.

On the basis of the subject of scientific analysis of the problem of disclosure of the essence and content of forms and methods of administrative activities of customs four groups of researches are allocated bodies: 1) forms and methods of public administration in the customs sphere (I.P. Yakovlyev), forms of administrative activity in the state customs business (S.H. Levchenko); 2) administrative and legal principles of prevention and counteraction to violation of customs rules (S.O. Baranov, Ye.V. Dodin, A.V. Dusyuk, V.T. Komzyuk, O.V. Konstanta, M.O. Kravets, A.A. Mudrov, A.I. Pedeshko, H.V. Solomenko, I.V. Yaromiy, and others); 3) customs regimes (O.O. Afanasyeva, K.V. Berezhna,

O.M. Kozyrin, O.O. Krestyaninov, V.Ya. Nastyuk, V.P. Naumenko, I.M. Reznik, D.S. Tsalina, O.V. Chupryna, M.H. Shulha, and others); 4) administrative activity of customs bodies (D.V. Pryymachenko, S.H. Levchenko, K.V. Chervinko, and others), improvement of activity of customs bodies (L.M. Dorofeyeva), the realization of administrative powers by customs bodies (S.H. Levchenko), the essence and features of customs control (Yu.M. Domin, T.V. Konyeva, A.V. Mazur, V.V. Prokopenko and others). These areas of scientific analysis are combined into one group on the basis of its subject, devoted to the disclosure of the administrative and legal nature of the customs authorities as a whole and its individual aspects. It is established that the scientists-representatives of this group of scientific researches substantiated the existence of the procedural aspect of the activity of the customs authorities, which has an administrative and legal nature. The analysis of existing developments and taking into account the role of the state as a regulator, not a police officer, as a partner, not a supervisor, proved the need for changes in approaches to disclosing the essence and content of the category "administrative activities to ensure customs security". Accordingly, the content and range of accompanying derivatives related to the basic category of theoretical constructions such as forms, methods, etc. should be transformed.

The expediency of disclosing the essence of administration has been proved activities to ensure customs security and determine the appropriate measures and means of administrative and legal influence, taking into account the dualistic nature of such activities, which is associated with a combination of imperative and dispositive methods, provided the reproduction of their general direction - ensuring the protection of customs interests of Ukraine.

Administrative activity to ensure customs security is defined as specific, public, by law, purposeful, state-authoritative activity of authorized to ensure customs security of subjects - state executive bodies, other state bodies, which is carried out to protect the interests of the customs of the state and regulated by administrative norms, and customs legislation. The relations in the field of administrative activities to ensure customs security should be indicated only as a

legal relationship, given their strict regulation by law and the impossibility of objectively existing outside the legal relationship. The condition for the application of the legal model of legal relations for the knowledge of administrative activities to ensure customs security is a legalized systemic approach, which is objectively possible to study the problem of the nature and content of these activities. The application of the legal model of legal relations in relation to administrative activities to ensure customs security allows distinguishing their subject-object composition and content, which is revealed through such categories as type, form, methods.

Section 2 "Legal essence of forms and methods of administrative activities to ensure customs security and their application" substantiates the concept of types, forms and methods of administrative activities to ensure customs security, identifies subjects of law enforcement forms and methods of administrative activities to ensure customs security, implemented them classification.

The scientific approach to determining the species is substantiated by administrative activities to ensure customs security, which takes into account the specifics of the subject of such activities and concerns the allocation of homogeneous relations, characterized by the unity of the subject, the direction of relevant actions, the principles of their implementation. However, the type of administrative activity highlights the specifics of the subject component, which indicates the need to establish the competence of the relevant subject of administrative activity within a homogeneous relationship, sufficient to perform its tasks and functions, taking into account the general direction of all administrative activities. The systematization of types (directions) and subtypes of administrative activity to ensure customs security has been carried out by supplementing the signs of systematization already proved by scientists, such as the direction of administrative activity (internal and external); a grouping of norms in the Customs Code of Ukraine (hereinafter - CCU), the nature and content of procedures for administrative activities to ensure customs security (procedural (for movement across the customs border and customs control); on combating smuggling and

violations of customs regulations)). The concepts "form of administrative activity to ensure customs security", "methods of administrative activity to ensure customs security" is substantiated.

It is proved that the subjects of administrative activity to ensure customs security are public authorities that implement the basic or auxiliary functions and tasks established by current legislation in the field of customs security, endowed with administrative legal personality, and make legally authoritative decisions of administrative law content. The main subject is the customs authorities. Subsidiary – government agencies (their officials), authorities local self-government, with which the main subject of administrative activity in the selected sphere interacts. There are four groups of main tasks that are directly related to customs security and related to the implementation of administrative activities by customs authorities: ensuring the legality of administrative activities; control and permitting tasks; preventive; law enforcement and human rights. Six groups of accompanying tasks are established: providing; identifying; statistical; organizational and economic; information support; on international cooperation. The open nature of the list of tasks is indicated. The systematization of the subjects of administrative activity to ensure customs security from the standpoint of their functional purpose and tasks allowed determining the leading subject of the State Customs Service of Ukraine. Other government agencies perform separate or related functions. It is stated that it is expedient to provide the State Customs Service of Ukraine with full competence in the field of combating smuggling and violations of customs rules as the most negative factor influencing the state of customs security and, accordingly, the national security of our state. It was emphasized that such a proposal is in line with the world experience of organizing activities to combat smuggling.

Section 3 "Ways to streamline and improve the forms and methods of administrative activities to ensure customs security in the context of harmonization with international customs legislation" conducted a scientific search for ways to improve the classification of forms of administrative activities to ensure customs security as a way to unify relevant procedures application of methods of

administrative activity to ensure customs security, proposals for their solution are proposed.

The classification of forms of administrative activity to ensure customs security on the basis of critical analysis of the established approaches to the classification of forms of public administration and forms of state activity of executive authorities, taking into account the peculiarities of administrative activities to ensure customs security. In order to form a scientific approach to the unification of procedures related to security in the customs sphere through, in particular, the implementation of administrative proved the feasibility of allocating procedural and procedural form and proposed a definition of the relevant concept. Within the limits of the specified form the consensual procedural and procedural form to which the amicable agreement by which the compromise in cases of violation of customs rules is made is allocated. It is proposed, in addition to procedural and procedural, to allocate a legal material form of administrative activity to ensure customs security with its division into regulatory and administrative (individual) acts.

The classification of methods of administrative activity to ensure customs security. Proved to belong to the administrative and legal following measures to prevent and combat smuggling: controlled supply of narcotic drugs, psychotropic substances, and precursors (Article 456 of the CCU); the movement of goods under covert control (Article 457 of the CCU). The expediency of allocating a group of preventive methods of administrative activity to ensure customs security is substantiated: the method of persuasion; method of encouragement (stimulation); methods of customs control (a set of appropriate preventive measures); special methods (post-customs control, risk management, methods that are characterized by a procedural form of their implementation). It is proved that the most important characteristic of administrative coercion as a method of administrative activity in relation to ensuring customs security is the purpose of appropriate measures – protection of customs interests of the state, and therefore its application is carried out within the implementation of law enforcement to combat violations of customs

rules (the term "violation" is considered in a broad sense as a violation of rules for which legal liability) mainly by customs authorities.

Ways to improve administrative activities to ensure customs security are proposed, which include measures of organizational and legal content.

Keywords: administrative activity, administrative-legal relations, customs security, forms, methods, international customs legislation, smuggling, subject, violation of customs rules.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Палій Л.Л. Методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами правозабезпечувальної та правозахисної діяльності. *Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави* : колективна монографія / за заг. ред. О.П. Рябченко. Суми: «Мрія», 2020. С. 32–50.

2. Палій Л.Л. Административная деятельность по обеспечению таможенной безопасности: сущность, содержание. *Leges et Viata*. 2019. № 4/2 (328). С. 145–148.

3. Палій Л.Л. Дотримання міжнародних стандартів митної діяльності як умова гарантування захисту митних інтересів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С.122–126.

4. Палій Л.Л. Суб'єкти адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та їх компетенція у контексті гарантування національної безпеки. *The scientific heritage*. 2020. Vol. 4. № 50 (50). С.57–61.

5. Палій Л.Л. Превентивні методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: актуальні проблеми визначення та застосування. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. V. 7. Iss. 5. С. 218–223.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Палій Л.Л. Окремі проблеми систематизації спеціальних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 21–22 серпня 2020 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2020. С.88–92.

7. Палій Л.Л. До питання про визначення поняття адміністративної діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. *Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 24 травня 2019 р. Ірпінь : НУДФСУ, 2019. С. 101–106.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ВСТУП..... | 16 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ..... | 27 |
| 1.1 Стан наукової розробленості проблеми визначення форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки..... | 27 |
| 1.2 Сутність та зміст адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із врахуванням міжнародних стандартів митної діяльності..... | 47 |
| Висновки до Розділу 1..... | 68 |
| РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ..... | 71 |
| 2.1 Поняття видів, форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки..... | 71 |
| 2.2 Суб'єкти правозастосування форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки | 94 |
| Висновки до Розділу 2..... | 117 |
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УПОРЯДКУВАННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ ГАРМОНІЗАЦІЇ З МІЖНАРОДНИМ МИТНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ..... | 120 |
| 3.1 Вдосконалення класифікації форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки як шлях до їх уніфікації..... | 120 |
| 3.2 Актуальні питання визначення та застосування методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки..... | 144 |
| Висновки до розділу 3..... | 182 |
| ВИСНОВКИ..... | 187 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 195 |
| ДОДАТОК..... | 218 |

ВСТУП

Актуальність теми. Необхідність вирішення державного завдання щодо гарантування національної безпеки та її економічної складової – митної безпеки в умовах євроінтеграційних процесів в Україні актуалізує науковий пошук у напрямку визначення найбільш дієвих і результативних форм і методів забезпечення митної безпеки. Серед таких форм і методів оперативний характер мають адміністративно-правові, що, у свою чергу, визначає потребу ретельного дослідження підстав, процедур, наслідків їх застосування.

Системне оновлення процесуального законодавства, що відбулось в Україні протягом останнього року із набуттям чинності нових редакцій Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення спрямоване на посилення процесуальних гарантій законності усіх видів діяльності суб'єктів владних повноважень. Проте проблеми, які об'єктивно виникнуть і вже виникають у правозастосуванні, вимагають якнайшвидшого пошуку шляхів і способів їх вирішення. Вказане стосується і сфери митно-правового регулювання, адміністративна діяльність у межах якої має забезпечувати охорону і захист митних інтересів, економічний суверенітет нашої держави.

Здійснення адміністративної діяльності митними органами, будучи елементом системи забезпечення митної безпеки, ускладнене існуванням різних за змістом та сутністю причин як об'єктивного так і суб'єктивного характеру. Однією з таких причин є існування прогалин і колізій у чинному законодавстві, проблеми організаційного змісту, існування яких пов'язане із ситуативним характером реформаторських ініціатив, відсутністю глибокого наукового супроводження процесів трансформацій митної сфери. Поряд із зазначеними вище проблемами, існують і проблеми політико-правового та

економічного змісту, наявність яких прямо або опосередковано впливає на стан забезпечення митної безпеки, захист економічних інтересів держави. Вказане стосується, у першу чергу, фактів контрабанди та інших порушень митних правил, які через обставини складної політичної ситуації та існуючих правових проблем, повною мірою не усунені, а практика адміністративної діяльності у цьому напрямку потребує формування системних теоретико-правових моделей їх подолання.

Слід відзначити наявність чисельних державних програм, стратегій боротьби з контрабандою, які були прийняті у 2000р., 2005 р., 2008 р., 2017 р., 2018 р.; розвитку Прикордонних військ України та митних органів (2000 р.); програмних документів внутрішньовідомчого характеру, спрямованих на регламентацію шляхів вдосконалення діяльності підрозділів митних органів, які здійснюють боротьбу з контрабандою (2008 р., 2010 р., 2012 р.). Разом з тим, тільки за вісім місяців 2020 року Державною фіскальною службою України було вилучено 10,7 млн. пачок контрабандних та контрафактних цигарок та 164 тони табаку. Тобто бюджет втратив 477 млн.грн. податків [161].

Наведені статистичні дані та відомості щодо кількості державних програмних документів свідчать про необхідність формування системних заходів боротьби з контрабандою, зокрема, та забезпечення митної безпеки, загалом.

Узагальнення наукових робіт, присвячених проблемам правового регулювання митних правовідносин, дозволяє виділити ґрунтовні напрацювання, в яких формується модель митно-правового регулювання (В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, М.Г. Шульга та інших), піддані аналізу проблеми реформування та вдосконалення діяльності митних органів (І.Г. Бережнюк, Л.М. Дорофєєва), митного контролю (Ю.М. Дьомін, Т.В. Корнєва, А.В. Мазур, В.В. Прокопенко та інших), форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі (І.П. Яковлєв), проблеми митно-правових режимів (О.О. Афанасєва, К.В. Бережна, О.М. Козирін, Б.А. Кормич, О.О. Крестьянінов, Я.Б. Назарова, В.П. Науменко,

І.М. Резнік, Д.С. Цаліна та інші), адміністративної діяльності у сфері державної митної справи (С.Г. Шевченко, О.М. Мердова). Наведені дослідницькі роботи презентують, серед іншого, авторський погляд щодо сутності і змісту позитивної діяльності у митній сфері. Серед наукових робіт, в яких досліджуються різні аспекти діяльності у митній сфері, її правового регулювання, структури митних правовідносин, можна виділити ті, де формується підхід до розкриття проблеми відповідальності за порушення митного законодавства, організації боротьби з контрабандою (О.Т. Зима, А.В. Дусик, О.В. Константа, С.В. Кувакін, В.Д. Люблин, І.В. Яромій та інші). Слід вказати і про роботи дослідників, присвячених проблемі сутності митної безпеки (В.В. Даценко, А.І. Калініченко, П.В. Пашко, О.І. Попівняк та інші). Не ставлячи за мету узагальнення усіх наукових робіт, присвячених проблемам митно-правового регулювання, слід вказати, що усі дослідники тією чи іншою мірою розкривають окремі аспекти адміністративної діяльності у митній сфері – позитивної чи негативної, тим самим доводячи її системний характер.

Особливо варто відзначити загальний контекст наукового пошуку, що здійснювався відповідно вектору заданого О.В. Тильчик у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика».

Усе вищенаведене обумовило звернення до доктрини адміністративного права з питань визначення таких категорій як «форма», «метод» (В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко, та інші), а також напрацювань, в яких піддано аналізу сутність поняття «адміністративна діяльність» (С.С. Вітвіцький, І.П. Голосніченко, А.В. Денисова, О.І. Остапенко, Х.П. Ярмакі та інші).

Отже, актуальність теми дисертаційного дослідження визначається необхідністю здійснення поглибленого наукового пошуку у напрямку визначення форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення

митної безпеки. Обрання саме такого напрямку наукового аналізу ґрунтується на його значенні для подальшої розробки системних заходів організаційного і правового змісту у напрямку гарантування митної безпеки України як елементу її національної безпеки, особливо враховуючи євроінтеграційний стратегічний вектор розвитку України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України і відповідає напрямам наукових досліджень щодо виконання Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року (схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 570-р). Конкретне наукове завдання дисертації впливає з тематики науково-дослідних робіт зазначеної кафедри: «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (державний реєстраційний номер 0112U001826) та «Організація боротьби з контрабандою та іншими порушеннями податкового та митного законодавства: європейський досвід та пропозиції для України» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0116U008481).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертації визначено встановлення сутності і змісту форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та, спираючись на аналіз теоретичних напрацювань, чинного законодавства та практики його застосування, особливості імплементації міжнародних стандартів у митне законодавство України, сформулювати пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання як адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в цілому, так і форм і методів її здійснення.

Враховуючи вказану мету дослідження, сформульовано наступні задачі:

– здійснити огляд та провести систематизацію наукових досліджень, присвячених формам та методам адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки,

– розкрити сутність та зміст адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із врахуванням міжнародних стандартів митної діяльності

– обґрунтувати поняття видів, форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки

– виділити суб'єкти правозастосування форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та здійснити їх систематизацію

– здійснити класифікацію форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, обґрунтувати напрямки її вдосконалення з метою подальшої уніфікації відповідних процедур

– розкрити актуальні питання визначення та застосування методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та запропонувати шляхи їх вирішення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у митній сфері.

Предметом дослідження є форми і методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

Методи дослідження. Діалектичний метод є методологічною основою вивчення основних аспектів проблеми адміністративної діяльності як у теоретичному, історичному, соціально-правовому змістах. Динаміка суспільно-правових трансформацій актуалізує застосування методу компаративного аналізу, який у пізнавально-смісловому контексті формує напрямок подальшого розвитку або удосконалення категоріально-понятійного апарату, існуючих наукових підходів. Тим самим відбувається юридизація діалектичного загально філософського методу за допомогою інструментального рівня його застосування. Системний підхід формує праворозуміння елементів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, розкриття яких уможливорює правове моделювання структури відповідних правовідносин.

Отже, методологія правопізнання адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки проявляється на інструментальному рівні

обрання адекватних науковій проблематиці дослідження методів. Такими виступають: загально філософський метод діалектики, загальнонауковий метод системного підходу та окремі наукові методи пізнання: компаративний аналіз та прогностичний метод, що дозволяє виявити спільне та особливе у досліджуваному правовому явищі, встановити його сучасний стан, здійснити науковий пошук шляхів подолання існуючих проблем (підрозділ 2.2., розділ 3); догматичний та формально-юридичний методи, за допомогою яких формуються змістовні характеристики ключових понять дослідження проблеми забезпечення митної безпеки «адміністративна діяльність», «форми», «методи», «суб'єкт» та інші (підрозділ 1.2, розділи 2, 3).

Нормативну основу дисертації становлять Конституція України, міжнародні стандарти митної діяльності – рамкові міжнародні конвенції та міжнародні угоди, стороною яких є Україна, закони та підзаконні акти України, якими регламентовано адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки. Використано правові позиції Конституційного Суду України.

Емпіричну базу дисертації становлять опрацьовані рекомендаційні приписи Всесвітньої митної організації, які стосуються стандартів безпеки та спрямовані на полегшення світової торгівлі з позицій імплементації у митне законодавство України, досвід митно-правового регулювання у країнах ЄС, судова практика Європейського суду з прав людини, у якій підкреслено особливу важливість принципу «належного урядування», судова практика адміністративних судів у справах, що впливають з митних правовідносин (з 2013 р. по теперішній час), системний звіт бізнес-омбудсмена щодо актуальних проблем бізнесу у митній сфері (липень 2018), прогностичні показники експертів щодо динаміки обсягів контрабандних поставок в Україну протягом 2018–2021 років, статистичні дані щодо розгляду і вирішення справ про порушення митних правил, результати взаємодії контролюючих органів і служб в районі проведення операції Об'єднаних сил.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена постановкою наукового завдання визначення сутності і змісту форм і методів

адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, яке вирішене у дисертації, і полягає у обґрунтуванні методологічного підґрунтя вивчення адміністративної діяльності у виділеній сфері, її форм та методів, особливостей суб'єктного складу відповідних адміністративно-правових відносин та визначенні шляхів упорядкування та вдосконалення форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки у контексті гармонізації з міжнародним митним законодавством

За результатами дослідження обґрунтовано наукові положення, що виносяться на захист, а саме:

Уперше

– обґрунтовано науковий підхід щодо розкриття сутності адміністративної діяльності із забезпечення митної безпеки, виходячи з:
а) визнання її поліструктурного характеру, обумовленого особливостями адміністративно-правового регулювання відповідної діяльності у митній сфері

– правоохоронної, правозахисної та правовстановлюючої; б) доведення доцільності праворозуміння терміну «забезпечення митної безпеки» у широкому та вузькому значеннях, виходячи з предметної спрямованості дослідження та мети – протидія загрозам і викликам митним інтересам, забезпечення їх захищеності;

– з метою формування наукового підходу щодо уніфікації процедур, пов'язаних із гарантуванням безпеки у митній сфері шляхом, зокрема, здійснення адміністративної діяльності доведено доцільність виділення її процесуально-процедурної форми та запропоновано визначення відповідного поняття. У межах зазначеної форми виокремлено консенсуальну процесуально-процедурну форму, до якої віднесено мирову угоду, якою оформлюється компроміс у справах про порушення митних правил. Запропоновано, крім процесуально-процедурної, виділити правову матеріальну форму адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із її поділом на нормативні та адміністративні (індивідуальні) акти;

– доведено доцільність виділення групи превентивних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, які застосовуються переважно митними органами, їх посадовими особами за умови відсутності порушень митних правил, а також у разі виявлення ознак можливого порушення митних правил, з метою створення умов для формування правосвідомого дотримання правопорядку у митній сфері усіма її учасниками, гарантування належного захисту митних інтересів.

Удосконалено

– визначення поняття «забезпечення митної безпеки», що передбачає розкриття сутності адміністративної діяльності та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу із врахуванням призначення митного контролю, митного оформлення, застосування різних видів дозволів та інших процедур у сфері державної митної справи, оскільки усі вони тією чи іншою мірою спрямовані на забезпечення захищеності митних інтересів України;

– систематизацію видів (напрямів) та підвидів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки шляхом доповнення вже доведених науковцями ознак систематизації такими як: спрямованість адміністративної діяльності; групування норм у Митному кодексі України, характер і зміст процедур здійснення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки;

– визначення понять «форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки», «методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки», формулювання ознак методів зазначеної діяльності;

– класифікацію форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, яку здійснено на засадах критичного аналізу наведених усталених підходів до класифікації форм публічного адміністрування та форм державно-владної діяльності органів виконавчої влади із врахуванням особливостей адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки;

– групування суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки шляхом обґрунтування доцільності її здійснення за ознаками характеру функцій й завдань, виконуваних ними – основних чи допоміжних;

– класифікацію методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки до яких віднесено, крім адміністративного примусу, превентивні методи та розкрито їх зміст. Доведено належність до адміністративно-правових наступних заходів щодо запобігання та протидії контрабанді: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст.456 МКУ); переміщення товарів під негласним контролем (ст.457 МКУ).

Дістало подальшого розвитку

– положення про ознаки адміністративної діяльності митних органів у митній сфері, в яких відображено поліструктурний характер такої діяльності, що дозволило відзначити наявне співвідношення заходів, притаманних імперативному і диспозитивному методам правового впливу;

– науковий підхід щодо визначення виду адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, що враховує особливості предмету такої діяльності і стосується виділення однорідних відносин, що характеризуються єдністю предмету, спрямованості відповідних дій, засад їх здійснення. Серед ознак виду адміністративної діяльності виділено специфіку суб'єктної складової, що свідчить про необхідність встановлення компетенції відповідному суб'єкту здійснення адміністративної діяльності у межах однорідних відносин, достатньої для виконання ним завдань і функцій із врахуванням реалізації загальної спрямованості усієї адміністративної діяльності;

– обґрунтування визначення поняття «суб'єкт адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки» та відповідних ознак, серед яких: суб'єктна індивідуалізація; наявність адміністративної правосуб'єктності у цій сфері; цілеспрямованість діяльності - гарантування безпечної реалізації митних інтересів; правоспроможність приймати юридично владні рішення у

визначеній сфері правовідносин – щодо забезпечення митної безпеки. Виходячи зі змісту виконуваних митними органами завдань, підтримано пропозицію щодо наділення компетенцією, яка відповідає сутності правоохоронної функції, підрозділу, на який має бути покладено завдання запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил у структурі Державної митної служби України;

– науковий підхід щодо розкриття змісту та визначення ознак адміністративного (індивідуального) та нормативного акту як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, який враховує наступні правові вимоги: обґрунтованість, вмотивованість, переконливість і зрозумілість мотивів прийняття. Підтримано пропозицію щодо встановлення уніфікованих процедур, які стосуються розробки та прийняття нормативних актів митними органами;

– розкриття сутності адміністративного примусу в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки та обґрунтування його ознак;

– пропозиції щодо вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки організаційного та правового характеру.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що обґрунтовані висновки і рекомендації можуть бути використані у наступних сферах:

– науково-дослідній – теоретичні положення, сформульовані у дисертації можуть бути покладені в основу подальших наукових розробок проблеми вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки,

– правотворчості – становлять основу пошуку шляхів уніфікації процедур розробки і прийняття нормативних актів митними органами, побудови оптимальної структури суб'єктів забезпечення митної безпеки, формування нормативного підґрунтя гарантування системності їх функціонування;

– правозастосуванні – для забезпечення законності правозастосовної діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки;

– навчальному процесі – для поглибленого викладання дисциплін «Адміністративне право», «Митне право».

Особистий внесок здобувача. Дисертацію виконано здобувачем самостійно. Висновки та пропозиції, сформульовані у дисертаційному дослідженні, які підтверджують її наукову новизну, ґрунтуються на власних аналітичних розробках.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на двох міжнародних науково-практичних конференціях: «Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил» (м. Ірпінь, 24 травня 2019 р.), «Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах» (м. Запоріжжя, 21–22 серпня 2020 р).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження відображено у семи публікаціях, з яких дві – наукові статті, опубліковані у фахових наукових виданнях України, дві – у періодичних наукових виданнях інших держав, які входять до Європейського Союзу, підрозділі колективної монографії та двох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1 Стан наукової розробленості проблеми визначення форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки

Науковий пошук у напрямку визначення і характеристики форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки не можна охарактеризувати як вичерпний, враховуючи, що роботи, в яких розглядаються такі або супутні чи пов'язані проблеми є поодинокими. Так, серед сучасних наукових робіт, в яких предметно аналізувались виділені питання можна вказати про кандидатську дисертацію І.П. Яковлева, присвяченої формам і методам публічного адміністрування у митній сфері [193]. В роботі запропоновано виділяти такі форми публічного адміністрування у виділеній сфері як адміністративні акти, адміністративні договори, автоматичні правові механізми. [193, с. 9]. Дослідник пропонує визнати потрібну природу форми публічного адміністрування у державній митній справі: процедурну форму організації, зовнішню форму функціонування та правову форму розвитку [193, с. 10].

Презентований І.П. Яковлевим підхід щодо потрібної форми публічного адміністрування у державній митній справі викликає зацікавленість, оскільки презентує стадійність митної діяльності, що відображає її динамізм, відсутність сталості та необхідність упорядкованості внутрішньої організації. Поряд із цим за таким підходом складно виділити провадження у справах про порушення митних правил та охарактеризувати його з позицій вказаної потрібної природи форми публічного адміністрування.

Розкриття сутності авторського підходу І.П. Яковлева безпосередньо стосується визначення змісту публічного адміністрування. Дослідженню

змісту категорії «публічне адміністрування» вчений приділяє значну увагу [193, с. 13-22], з'ясовує його основні властивості, 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) [193, с. 6].

Фактично авторський підхід щодо вирішення проблеми сутності публічного адміністрування у державній митній справі пов'язаний із доведенням доцільності уведення у науковий обіг ширшого кола суб'єктів публічно-владної діяльності, включенням тих функцій і повноважень митних органів, які, за доктриною адміністративного права не відносять до управлінських (за В.Б. Авер'яновим). Вказане стосується сервісної функції та юрисдикційної діяльності. Крім того, І.П. Яковлев пропонує охопити категорією «публічне адміністрування» позначення публічних інтересів, які, на думку дослідника, ширші зі змістом, порівняно із державними інтересами, а також увести такі засади публічного адміністрування як прозорість та відкритість, «актуалізація нерозпорядчої комунікації». Зазначені ключові положення, на думку дослідника, дозволяють виокремити публічне адміністрування від державного управління та назвати останній «еволюційним попередником» [193, с. 184].

Не вдаючись до глибокого критичного аналізу презентованої І.П. Яковлевим наукової думки, тим не менше доцільно зауважити про те, що такий підхід обумовлений необхідністю пошуку універсальної категорії, адаптованої до сучасних підходів визнання та характеристики сутності управлінської діяльності. Тим не менше, аргументація щодо уведення до наукового обігу категорії «публічне адміністрування», порівняно із категорією «управління» не вдається достатньо переконливою. При цьому можна запропонувати наповнення новим, сучасним змістом загальноприйняту категорію «управління», надаючи нових аспектів праворозуміння її змісту.

Нагромадження нових категорій, зміст яких потребує додаткового обґрунтування, призводить до пропозицій уведення до наукового обігу понятійно-категоріального апарату, юридичний зміст якого викликає сумніви. Вказане стосується виділення дослідником «автоматичних правових механізмів», які, на його думку, «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». [193, с. 185]. Наведена теоретична конструкція стосується, швидше за все, конклюдентних дій митних органів.

Серед дисертаційних досліджень можна відзначити роботи, присвячені аналізу проблеми адміністративно-правових засад запобігання та протидії порушенням митних правил – зокрема дисертації Г.В. Соломенка, І.В. Яромія.

Так, І.В. Яромій пропонує авторський підхід до дослідження проблеми запобігання та протидії порушенням митних правил, який полягає у застосуванні теоретико-правової конструкції щодо етапів реалізації правових норм та називає його у контексті вивчення адміністративно-правових явищ адміністративно-правовим механізмом. Зазначений висновок можна сформулювати, виходячи з визначення ключового поняття наукової роботи – «адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії порушенням митних правил», зміст якого пропонується розкрити з позицій «динамічної сукупності взаємопов'язаних та взаємодіючих у певній послідовності адміністративно-правових заходів і засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів приводиться у відповідність до вимог і дозволів правових норм, що складається з трьох стадій: видання правових норм, виникнення конкретних прав і обов'язків та реалізації прав і обов'язків суб'єктами цих відносин» [195, с. 8]

Привертає увагу авторська пропозиція про доцільність наукового підходу, який передбачає розгляд питання про гарантії ефективності окремих способів недопущення порушення митних правил превентивного та

примусового характеру, які, на думку І.В. Яромія, є найбільш ефективними – «митний контроль, метод оцінки ризиків, оперативно-розшукова діяльність та постаудит». При цьому вказану проблематику запропоновано вирішувати у аспекті «адміністративно-правового механізму» [195, с. 7]

Виходячи з наукових положень, обґрунтованих І.В. Яромієм, можна зазначити про доцільність розгляду процедурної форми адміністративної діяльності у митній сфері, яка здійснюється шляхом реалізації компетенції уповноваженими органами (посадовими особами) щодо застосування адміністративно-правових засобів і заходів у митній сфері. По суті презентований І.В. Яромієм підхід доводить послідовний характер цілеспрямованих дій щодо запобігання та протидії порушенням митних правил, що виступає основою подальшого наукового пошуку шляхів і напрямків їх оптимізації та уніфікації, опрацювання наукових положень щодо мети та особливостей здійснення відповідної адміністративної процедури щодо застосування адміністративно-правових заходів і засобів.

У дисертаційному дослідженні Г.В. Соломенка доведено пріоритетність «превентивних заходів при вирішенні проблеми забезпечення зниження рівня деліктності у митній сфері». При цьому адміністративна превенція розглядається як невід’ємна складова системи заходів і засобів активної правозастосовної діяльності, що здійснюється з метою недопущення порушень митних правил у контексті гарантій забезпечення митної безпеки [162, с. 6]. Такий підхід можливий і доцільний при дослідженні проблеми пошуку шляхів і напрямків забезпечення митної безпеки, проте його можна назвати «вузьким», оскільки він стосується тільки одного з аспектів правозабезпечувальної діяльності – боротьби з порушенням митних правил шляхом застосування адміністративно-правових засобів і способів. Опрацювання висновків дисертаційного дослідження дозволяє зазначити, що Г.В. Соломенко окреслює доцільність широкого погляду на проблему визначення сутності адміністративно-правових засад боротьби з порушеннями митних правил. Так, обґрунтовано доцільність впровадження методології, яка

поєднує системний підхід і діалектику, до розкриття змісту адміністративно-правових засад, що дозволило презентувати логіко-смісловий та формально-юридичний ланцюг змістовного взаємозв'язку між особливостями «адміністративно-правового регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням державних економічних інтересів та гарантуванням безпеки» [162, с. 12] та вийти на юридично перспективну до наукового обґрунтування теоретичну конструкцію досліджуваної проблеми.

Слід відзначити, що такий методологічно обґрунтований та науково коректний підхід дозволив «вийти» за межі вузького підходу до аналізу проблеми боротьби з порушеннями митних правил переважно шляхом застосування адміністративної відповідальності та окремих заходів адміністративно-правового характеру, що виходять за межі примусових, проте опосередковано (й достатньо ефективно) впливають на стан забезпечення митної безпеки. Вказане стосується заходів, які здійснюються з метою виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності [162, с. 11]. Г.В. Соломенко відзначає тенденцію «залежності криміналізації юридичної відповідальності за контрабанду від суспільно-політичних процесів та характеру правозастосовної діяльності уповноважених органів (їх посадових осіб) щодо реалізації функції забезпечення митної безпеки як складової національної безпеки. Така тенденція позначається і на генезисі адміністративно-правових заходів і засобів боротьби з порушеннями митних правил, їх сутності і змісті» [162, с. 13].

Отже, у дисертаційному дослідженні Г.В. Соломенка не тільки аналізуються проблеми адміністративної відповідальності за порушення митних правил, але доводиться доцільність широкого погляду на вказану проблему, який, з позицій методології поєднання системного підходу і діалектики, дозволяє включити до предмету дослідження і актуальні взаємопов'язані питання – зокрема, довести необхідність формування ефективного суб'єктного складу відносин у сфері боротьби з порушеннями

митних правил, доцільність широкого використання превентивних заходів, в тому числі – електронного декларування, пост-аудиту, оцінки ризиків.

Серед наукових робіт, присвячених дослідженню проблем вдосконалення правового регулювання відносин у сфері митної діяльності достатньо значна кількість присвячена адміністративній відповідальності за порушення митних правил. Вказане стосується не тільки наведених вище дисертацій Г.В. Соломенка та І.В. Яромія. Ретроспектива досліджень цієї проблематики сягає 2000 років і по теперішній час, що свідчить про відсутність втрати актуальності. Більше того, слід вказати про необхідність і перспективність не лише з наукових позицій, а й з токи зору правозастосування й успішності реалізації державою митної політики, системної проблеми формування ефективної моделі попередження і протидії порушенням митних правил. Визначення вказаної проблеми як системної ґрунтується на декількох аргументах. По-перше, на існуванні її зв'язку із державною політикою у сфері зовнішньоекономічної діяльності та захисту економічних інтересів держави. По-друге, зазначена проблема безпосередньо пов'язана із забезпеченням ефективності організації правоохоронної та правозахисної діяльності у митній сфері. Регулятивні заходи і засоби, пріоритетність яких декларується протягом останніх років, не дозволяють належним чином забезпечувати митну безпеку та охорону митних інтересів держави. Зокрема такі висновки можна зробити, виходячи з наступних статистичних даних, які наводить Г.В. Соломенко щодо справ про порушення митних правил: у 2012 р. - 23386 на загальну вартість предметів порушення митних правил близько 2 млрд. гривень, а у 2017р. – 32282 на загальну вартість предметів порушення митних правил близько 1,6 млрд. гривень [162, с. 11].

За розрахунками експертів (незалежної групи з макроекономічного аналізу та прогнозу) прогнозні обсяги контрабандних поставок в Україну у 2018-2021 роках зростають і складають: 2013 р. – 15,3 млрд.дол., 2014 р. – 10,3 млрд.дол., 2015 – 8,0 млрд. дол., 2016 – 8,9 млрд.дол., 2017 – 10,3 млрд.дол.,

2018 - 11,9 млрд.дол., 2019 – 13,5 млрд.дол, 2020 – 15,4 млрд.дол, 2021 – 17,2 млрд.дол [16, с. 6]. Відзначено наявність двох основних проблем в Україні, які впливають на існування контрабанди: існуючі прогалини в законодавстві, які формують проблему відсутності інструментів боротьби з порушенням митних правил; корупція на митниці та у прикордонній службі. [16, с. 16].

Цікаві дані наводить О.Бусол у публікації «Проблема контрабанди в Україні: як змінити систему протидії?». Дослідниця наводить такі цифри: 2018 р. – легальний зовнішньоторговельний оборот України становив 104,5 млрд.дол.(80% валового внутрішнього продукту), тіньовий імпорт — приблизно 10% валового внутрішнього продукту. Доход бюджету від митних зборів складав 27,1 млрд грн або 3%), 295,4 млрд.грн. (79% валового внутрішнього продукту) сформовано за рахунок імпортного податку на додану вартість. Разом з митними зборами та імпортним акцизом становить 40,2% (майже половина доходів державного бюджету) [25].

Проблеми адміністративної відповідальності за порушення митних правил, провадження у цій категорії справ про адміністративні правопорушення, адміністративної превенції та застосування заходів адміністративного примусу аналізували С.О. Баранов [20], Є.В. Додін [41; 42], А.В. Дусик [45], С.В. Дьоміна [47], В.Т. Комзюк [56], О.В. Константа [58], М.О. Кравець [62], А.А. Мудров [80], В.В. Нижникова [88], А.І. Педешко [100], І.М. Романенко [154], О.В. Серих [158] та інші. Так, у 2010 році вийшов у світ навчальний посібник «Адміністративна відповідальність за порушення митних правил», підготовлений авторським колективом за загальною редакцією В.В. Ченцова [4].

Зазначений вище перелік дослідників проблеми адміністративної відповідальності за порушення митних правил не є вичерпним, враховуючи соціально-правову природу адміністративної відповідальності і постійну необхідність реагувати з боку держави на порушення митних правил. Слід враховувати особливості адміністративної відповідальності, порівняно із кримінальною відповідальністю, як такої, застосування якої здійснюється

більш оперативно, передбачає чітко встановлений строк адміністративної караності в один рік, економічність, можливість застосування такого заходу як компроміс у справах про порушення митних правил.

Дослідження проблеми адміністративної відповідальності за порушення митних правил виділені, враховуючи предмет наукового пошуку, який стосується форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. До методів адміністративної діяльності, які відомо, належать переконання і примус, які реалізуються за допомогою сукупності способів і засобів, передбачених чинним адміністративним законодавством. Саме такий аспект визначення адміністративно-правових засобів здійснення митної справи обґрунтованій і визначений такими вченими: В.Т. Комзюк, О.В. Константа, І.В. Яромій та інші дослідники. Зокрема, О.В. Константа, І.В. Яромій виділяють заходи запобігання порушення митних правил, заходи адміністративного припинення таких порушень і адміністративну відповідальність за вчинення порушення митних правил [58; 195, с. 157-158].

Таким чином, наукові роботи, виконані на рівні дисертаційних досліджень, публікацій, можуть бути узагальнені за предметом – вивчення проблеми адміністративної відповідальності за порушення митних правил та окремих її аспектів. Дослідники звертали увагу на наявність прогалин і колізій чинного адміністративно-деліктного законодавства, виділяли суто теоретичну проблему сутності адміністративно-деліктних відносин, встановлювали найбільш складні питання застосування адміністративної відповідальності та обґрунтовували авторський погляд на шляхи вирішення. Безумовно, наукова думка збагачена активним творчим пошуком шляхів формування ефективної теоретико-правової моделі адміністративної відповідальності за порушення митних правил, складність якого обумовлена фактичною відсутністю стратегії інституціональних перетворень системи митних органів, а також ситуативним характером встановлення їх юрисдикційних повноважень. Останнє стосується декриміналізації порушень митного законодавства, що відбулось після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України від

13.04.2012, коли митниці, які до цього мали статус органів дізнання, втратили право розпочинати досудове розслідування, або, навпаки, встановлення кримінальної відповідальності за окремі порушення митного законодавства, за які наразі передбачено адміністративну відповідальність.

Так, О. Бусол вказує про найбільш поширений вид тіньового бізнесу – контрабанда підакцизних товарів (тютюнових виробів – до держав Євросоюзу, спирту та паливно-мастильних матеріалів – в Україну), який є найбільш прибутковим. Відзначено виражену регіональну локалізацію та спричинені посадові злочини (корупція) та економічні злочини (створення підпільних виробництв). Дослідниця пропонує: відновити кримінальну відповідальність за товарну контрабанду, яку було скасовано Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності», що призвело до значного зростання кількості таких правопорушень; встановити кримінальну відповідальність за незаконне створення та використання інженерно-технічних споруд і транспортних засобів з метою незаконного переміщення через державний кордон України товарів, формулює інші слушні пропозиції в частині вдосконалення кримінальної відповідальності за порушення у митній сфері [25; 118].

Про відсутність стратегії інституціональних перетворень системи митних органів аргументовано доводила Л.М. Дорофеева, яка свою докторську дисертацію присвятила проблемам вдосконалення діяльності митних органів. Вчена провела одне з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень проблематики визначення та характеристики правових та організаційних аспектів діяльності митних органів України та їх інституціонального розвитку, у тому числі в сучасних умовах євроінтеграції, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, зумовлених сферою адміністративно-правового регулювання митної діяльності. У роботі критично проаналізовано організаційні та функціональні трансформації, що відбулись в системі митних органів України у період з

2012 року, визначено пріоритетні напрямки впровадження сучасних підходів до організації діяльності митниці, що базуються на міжнародних стандартах. В роботі обґрунтовані нові концептуальні підходи до сутності процесу створення, формування та функціонування митних органів, сформований авторський підхід до вивчення сучасного досвіду європейських країн, виділення моделей організації та управління митними адміністраціями в країнах-учасницях ЄС, що дозволило дисертантці звернутись до кращих практик розвинених країн в питанні здійснення реформ, спрямованих на покращення керованості та контрольованості митних органів та їх діяльності в цілому. Привертає увагу обґрунтування ефективності та обґрунтування доцільності врахування у процесі реформування системи національних митних органів однієї з моделей функціонування європейських митних адміністрацій, яка успішно сформована та якісно функціонує на умовах достатньої автономності і передбачає об'єднання наявних ресурсів та підвищення ефективності функціонування спеціалізованої моно-структури, не зменшуючи при цьому її керованість з боку центрального державного органу, який формує митну політику [44].

Хоча в дисертаційному дослідженні Л.М. Дорофєєвої безпосередньо питання форм та методів адміністративної діяльності митних органів не розглядались, проте цінним і перспективним для подальшого наукового доробку є обґрунтовані висновки щодо концептуальних засад реформування, впровадження яких дозволить вдосконалити організацію діяльності митних органів, забезпечити впровадження найбільш прийнятної для України досвіду діяльності європейських митних адміністрацій.

Слід виділити ще одну групу наукових досліджень, присвячених проблемам митно-правових режимів. У цій царині презентували свої роботи О.О. Афанасьева [19], К.В. Бережна [21], О.О. Крестьянінов [63], М.В. Мельник [70], Я.Б. Назарова [82], В.Я. Настюк [83], В.П. Науменко [86], І.М. Резнік [152], В.В. Романенко [153], Д.С. Цаліна [180] та інші. Слід вказати монографію О.М. Козиріна, присвячену митним режимам (2000р.) [53], роботи

Б.А. Кормича [60], привертають увагу публікації О.В. Чуприни [184], М.Г. Шульги [187; 188] та інших.

Відзначаючи перспективні наукові висновки і положення, обґрунтовані дослідниками, для подальшого їх поглиблення при вивченні проблеми форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, слід навести теоретичні положення, обґрунтовані Я.Б. Назаровою щодо сутності митних режимів. На думку дослідниці, «митним режимам притаманні всі основні ознаки адміністративно-правових та митних режимів, водночас вони мають низку спеціальних ознак, що дозволяє виділити їх в окремий вид адміністративно-правових режимів» [81, с. 7]. І.М. Резнік у своїй кандидатській дисертації пропонує розглядати переміщення товарів через митний кордон як систему послідовних і процесуалізованих юридично вагомих дій, спрямовану на забезпечення перетину товаром чи транспортним засобом комерційного призначення митного кордону України відповідно до митних правил, а також порушено питання щодо некоректності використання конструкції «форми митного контролю», визначено митний режим як засіб інтегрування різних елементів переміщення товарів через митний кордон і основні аспекти його впливу на таке переміщення [152, с. 7]. По суті, наведені положення можуть бути покладені в основу дослідження процедур адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, оновлення підходу щодо праворозуміння форм адміністративної діяльності.

Процедурний аспект митно-правових режимів доводить М.В. Мельник, який при класифікації митних режимів виділяє митні режими-процедури [71, с. 183], хоча О.В. Чуприна відзначає наявність змістовних і стилістичних вад класифікації митних режимів, запропонованих М.В. Мельником [184, с. 134].

У монографії В.Я. Настюка та В.В. Белєвцевої, присвяченої адміністративно-правовим режимам в Україні презентовано науковий погляд на можливість конкретизації, зокрема, митних режимів, відносно «особливих груп суб'єктів і об'єктів, що підпадають під дію відповідних функціональних режимів» [83, с. 68]. Дане положення вчених виділяє О.В. Чуприна і

характеризує його як таке, що дозволяє вказувати на існування спеціальних митних режимів [184, с. 136].

Отже, у наукових дослідженнях, предмет яких стосувався митно-правових режимів, обґрунтовуються наступні висновки і положення, які можуть бути враховані при вивченні проблеми форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: визначення митних режимів як окремих видів адміністративно-правових режимів, що посилює наукову коректність розгляду питання про виділення адміністративної діяльності митних органів; наявність процедурного аспекту діяльності митних органів, критичне ставлення до конструкції «форми митного контролю»; виділення особливостей митних режимів, залежно від їх суб'єктів і об'єктів. Останнє положення перспективне для врахування при визначенні особливостей форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, відповідно суб'єктному складу відносин у сфері адміністративної діяльності та об'єкту здійснення правового впливу.

Питанням форм і методів адміністративної діяльності митних органів України присвячений окремий розділ дисертаційного дослідження Д.В. Приймаченка [114, с. 242-372]. Доводячи необхідність дослідження питання про зміст та види форм адміністративної діяльності у зазначеній сфері, вчений формулює глибоку тезу про використання митними органами для здійснення функцій форм, визначених чинним митним законодавством та відповідних конкретній життєвій ситуації. Поряд із цим, підкреслює Д.В. Приймаченко, визначення для правозастосування конкретної форми, має виходити з конституційної формули визнання пріоритетності прав і свобод громадян в діяльності суб'єктів владних повноважень. Вчений виділяє одинадцять ознак форм адміністративної діяльності митних органів, серед яких на першому місці вказано про їх дозвільний характер відносно реалізації завдань і функцій вказаних органів, підкреслено управлінську сутність форм, нормативну урегульованість, відносну самостійність та універсальність [114, с. 246-247]. Вказаний підхід поглиблював пануючі доктринальні засади

управлінської сутності адміністративної діяльності, що, будучи застосований до вивчення проблем форм зазначеної діяльності у конкретній сфері функціонування уповноважених органів державної виконавчої влади – митних органів – дозволяв сформулювати перспективні для подальших теоретичних розвідок положення.

Зокрема вказане стосується використання таких категорій як «форма державного управління», «форма управлінської діяльності», змісту загальної категорії «форма», який розкривався у контексті реалізації функцій державного управління (О.А. Агеєва, Б.М. Габричидзе, Ю.М. Козлов, О.П. Коренєв, А.Г. Черняхівський та інші). Безконфліктним є підхід, за яким форму називають зовнішнім виявом юридичної діяльності (В.П. Беляєв), а у контексті управлінської діяльності дозволяє охарактеризувати (виявити) її специфіку [114, с. 248-250]. Д.В. Приймаченко пропонує зовнішніми проявами форми адміністративної діяльності митних органів визначати «видання правових актів управління або вчинення матеріально-технічних операцій». Поряд із цим виділено внутрішні прояви форми адміністративної діяльності митних органів – «процесуальна (процедурно-процесуальна та процедурно-організаційна) форма» [114, с. 248-250]. Формою адміністративної діяльності митних органів вчений називає об'єктивно відображену, відмінну за своїм набором структурних елементів і стадій діяльність митних органів щодо раціонального та ефективного виконання покладених на них завдань і функцій. Елементами форми названо внутрішні та зовнішні компоненти [114, с. 251].

Наведений науковий підхід являє собою авторську точку зору на сутність і зміст форми адміністративної діяльності митних органів. Виділення зовнішнього і внутрішнього проявів форми дозволяє поєднати юридичний процедурний характер розробки і прийняття правових актів управління митними органами та вказати про наявність послідовного порядку здійснення організаційних дій при проведенні матеріально-технічних операцій. Безумовно, така наукова думка є оригінальною і вельми перспективною для її

подальшого поглиблення і розвитку, особливо враховуючи необхідність формування єдиних підходів до уніфікації різноманітних процедур здійснення митними органами адміністративної діяльності. У контексті пошуку шляхів та наукового обґрунтування можливих підходів вирішення проблеми забезпечення митної безпеки за допомогою сукупності адміністративно-правових засобів і способів (методів) поглиблення зазначеного підходу може відбуватись у аспекті побудови конструкції юридичної процедури адміністративної діяльності у визначеному напрямку, зовнішній вияв якої може здійснюватися у процесуально-процедурній формі, а юридичні наслідки виявляються у формі правових актів, що приймаються під час або за результатами здійснення адміністративної діяльності.

Отже, поглиблення наукового підходу Д.В. Приймаченка дозволяє презентувати наступну наукову конструкцію форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Така форма є процесуально-процедурною, а наслідком здійснення юридично значимих дій виступає правовий акт (нормативний або індивідуальний). При цьому доцільно виділити характер юридичних наслідків та сутність цілеспрямованості послідовних юридично значимих дій. Такі дії мають бути спрямовані на забезпечення митної безпеки, здійснюватися уповноваженими суб'єктами, а характер наслідків – стимулюючий або примусовий (що обумовлено метою здійснення процесуально-процедурної адміністративної діяльності).

С.Г. Левченко наводить класифікацію видів адміністративної діяльності у сфері державної митної справи за такими критеріями: 1) підвідомчість виконавця суб'єкту адміністративної діяльності: регулярна і делегована; 2) залежно від сфери та меж реалізації адміністративної діяльності: зовнішня і внутрішня; 3) за змістом та цілями здійснення адміністративної діяльності: адміністративно-регулятивна та адміністративно-охоронна [67, с. 9-10]. Характеризуючи зміст форм адміністративної діяльності у сфері державної митної справи, С.Г. Левченко спирається на усталене праворозуміння категорії «форма», поглиблюючи його врахуванням предметної спрямованості її змісту.

Так, форма адміністративної діяльності у зазначеній сфері визначається з позицій зовнішнього способу вираження змісту зазначеної діяльності, підкреслюючи здійснення такого вираження у межах компетенції та на виконання завдань і функцій митних органів. Типологізація форм здійснена також спираючись на усталений підхід щодо виділення правових та організаційних форм із поділом останніх на організаційні дії та матеріально-технічні операції [67, с. 10].

Обґрунтовані дослідницею теоретичні положення можуть бути враховані при подальшому науковому пошуку сутності і змісту форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Так, врахування предметної специфіки застосування понять і категорій, які позначають відповідне правове явище у царині митної діяльності, дозволило С.Г. Левченко презентувати сутність базових понять дослідження: адміністративна діяльність у сфері державної митної справи, форми адміністративної діяльності, правові форми, організаційні форми.

Звернення до наукових напрацювань із суміжної тематики, зокрема присвячених проблемам форм державно-владної діяльності, дозволяє виділити дослідження Л.Ю. Іванової, в якій аналізується сутність форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ (2015р.) [49]. При формулюванні базового поняття «форма адміністративної діяльності органів внутрішніх справ» дослідниця спирається на усталений підхід, який впливає із загальноправового та філософського розуміння сутності категорії «форма» - як «спосіб зовнішнього вираження» змісту певної діяльності (у розумінні предмету наукового дослідження – щодо реалізації компетенції органами та посадовими особами внутрішніх справ [49, с. 5]. Класифікація форм зазначеної діяльності також здійснена, виходячи з усталеного поділу форм на правові і неправові. Відповідно, дослідницею вказано на правові і неправові форми адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ [49, с. 14]. Серед наукових висновків, обґрунтованих Л.Ю. Івановою, викликає неабиякий інтерес положення про сутність

адміністративного акту ОВС. Дослідниця вказує, що таким актом є, у першу чергу, офіційний документ, який приймається уповноваженим суб'єктом. Л.Ю. Іванова вказує ключову особливість такого акту – його прийняття під час здійснення управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності, наявність у них владних приписів (вказівок, велінь), які тягнуть юридичні наслідки для адресатів приписів [49, с. 14].

Отже, можна вказати про те, що дослідники проблеми сутності форм певної юридично значимої діяльності спираються, насамперед, на усталені положення, розвиваючи їх із врахуванням предмету наукового аналізу, що дозволяє отримати оригінальні авторські висновки, які відображають юридичну сутність та особливості досліджуваного явища, відтворити у відповідній категорії.

Слід окремо виділити роботи, в яких аналізуються окремі аспекти адміністративної діяльності органів митної служби, зокрема К.В. Червінко, який аналізував питання сутності адміністративних неюрисдикційних проваджень в діяльності митної служби України [182]. Вказана робота викликає зацікавленість, насамперед, тим, що у ній аналізуються окремі проблеми процесуальної форми адміністративної діяльності митних органів.

Так, К.В. Червінко доводить урегульованість адміністративних неюрисдикційних проваджень в діяльності митних органів нормами митного права, а визначення таких проваджень як адміністративних здійснено на засадах визнання їх організаційного, управлінського характеру та наголосу на змісті і характері відповідних правовідносин. До таких проваджень віднесені: щодо митного контролю та митного оформлення, розгляду заяв та пропозицій, проходження служби [182, с. 4-5].

Наведений науковий підхід може бути застосований для дослідження проблем процесуальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, враховуючи нормативне визначення останньої як стану захищеності митних інтересів, до яких належать «національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом

здійснення митної справи» (ст.6 Митного кодексу України [75]). Таке широке праворозуміння митної безпеки дозволяє вказати, що забезпечення митної безпеки фактично пов'язане із реалізацією функцій митних органів та інших суб'єктів владних повноважень, компетенція яких пов'язана із захистом митних інтересів. Разом з тим, виділення серед усіх напрямків діяльності щодо забезпечення митної безпеки тільки тих, які віднесені до адміністративної, «звужує», конкретизує напрямок наукового пошуку і дозволяє приділити поглиблену увагу роботам, в яких аналізуються безпосередньо такі проблеми або проблеми, дотичні до виділеної.

Вказане стосується загально-теоретичних робіт у галузі адміністративного права і процесу, опанування яких є доктринальною основою формування основних теоретичних положень, які розкривають зміст адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко та інші.

Необхідно вказати роботи, присвячені проблемам митного контролю: Ю.М. Дьомін [46], Т.В. Корнєва [61], А.В. Мазур [68], В.В. Прокопенко [149] та інші.

В.В. Прокопенко пропонує замінити поняття «митний режим» на «митні процедури» [149, с. 3]. Серед наукових здобутків дослідника слід відзначити положення про структуру адміністративної процедури у державній митній справі, що відрізняються від усталених в теорії адміністративного права положень про адміністративну процедури тими, які стосуються послідовного порядку виконання митних формальностей та дій. Крім того, до поняття адміністративної процедури у виділеній сфері уведено прийняття публічно-владного рішення (адміністративного акту) щодо забезпечення прав і свобод громадян [149, с. 31-33].

Відзначаючи наукові положення Ю.М. Дьоміна як такі, що можуть бути враховані для подальшого їх опрацювання, слід відзначити такі, які

стосуються змісту митного контролю і охоплюють не тільки контроль, урегульований Митним кодексом України, а і інші види контролю на кордоні, що розглядаються з позицій управлінської діяльності у цій сфері [46, с. 9]. Зазначене наукове положення може бути покладено в основу визначення поняття адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, яке виходить за межі адміністративної діяльності митних органів, а й стосується зазначеної цілеспрямованої діяльності інших уповноважених суб'єктів.

Звернення до наукового доробку Т.В. Конєвої свідчить, що дослідниця пропонувала під митним контролем визначати тільки відповідну діяльність митних органів. При цьому науково неконфліктним є підхід, за яким митний контроль розглядається як вид державного контролю. Не втрачають актуальність також положення про сутність митного органу, який Т.В. Корнєва називає контролюючим, правозастосовчим органом виконавчої влади, який «діє від імені та в інтересах держави і виконує завдання в галузі митної справи за допомогою притаманних йому форм та методів», виділяє його правоохоронний характер [61, с. 4]. Хоча вказана робота підготовлена у 2003 році задовго до набуття чинності Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15.11.2011 № 4025-VI, однак правоохоронний характер діяльності митних органів відповідає світовому досвіду функціонування відповідних державних структур, про що зазначає О.І. Попівняк у своїх публікаціях [107].

Узагальнення досліджень зазначених вище та інших вчених, присвячених проблемі визначення сутності митного контролю та екстраполяція відповідних положень на предмет наукового дослідження, присвяченого формам і методам адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки дозволяє виділити наступні положення. Насамперед, про те, що митний контроль є одним з видів державного контролю. Адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки

можна розглядати як складову митного контролю, враховуючи її зміст і спрямованість. Відповідно така діяльність є одним з видів державної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, а тому цілком логічним вдається висновок про необхідність розгляду не тільки митних органів як уповноважених суб'єктів, а й інших державних органів, які створені з метою здійснення відповідної правозабезпечувальної діяльності, або компетенція яких пов'язана із реалізацією окремих завдань і функцій щодо забезпечення митної безпеки. Перспективним є підхід В.В. Прокопенка щодо запровадження терміну «митні процедури». Щоправда, доцільно зауважити про необхідність подальшого розкриття змісту цього терміну з метою усунення змішування та підміни понять при здійсненні правозастосовної діяльності у митній сфері. Вказане стосується необхідності, насамперед, обґрунтування положень про правову природу таких процедур і виділення з-поміж них тих, які мають адміністративно-правову природу. Однак, враховуючи наявні пріоритетні положення про виконавчо-розпорядчий характер адміністративної діяльності у митній сфері та, відповідно – митних процедур, виникає питання належності до таких компромісу у справах про порушення митних правил, який застосовується на консенсуальних засадах. Проте розгляд митних формальностей у їх процедурному аспекті вдається цілком доцільним і перспективним.

Так, наприклад, С.Г. Левченко при дослідженні правових основ реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі виділяє серед основних властивостей правозастосовної діяльності митних органів владно-організуючий, процесуальний та дискреційний характер, а також індивідуальну спрямованість [67, с. 11].

Не заперечуючи принципово проти виділення такої властивості як процесуальний характер адміністративних повноважень у державній митній справі, тим не менше, вдається такою, що більшою мірою відображає сутність зазначених повноважень, визначення їх процедурного характеру. Саме така

властивість впливає із підходу О.І. Миколенка, який презентував широкий погляд на адміністративну процедуру з позицій послідовності певних дій [73].

Зазначений підхід не протирічить науковій концепції В.Я. Настюка, який доводив існування митно-процесуальних (митно-процедурних) норм. Вчений до таких відносив норми щодо порядку митного контролю, а власне митно-процесуальними називав норми митного права, які регламентують відносини у сфері притягнення до відповідальності за митні правопорушення. При цьому обґрунтовано виділення трьох митно-процесуальних інститутів: а) щодо порядку розгляду справ про порушення митних правил; б) щодо компетенції юрисдикційного характеру відносно здійснення правової оцінки поведінки осіб або організацій; в) щодо застосування заходів адміністративного примусу [84, с. 50-51].

Можна назвати продовженням презентованих наукових поглядів В.Я. Настюка щодо виділення митно-процесуальних (митно-процедурних) норм теоретичні положення, обґрунтовані С.Г. Левченко відносно сутності процедури реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі. Дослідниця формулює відповідне поняття з позицій встановленого процесуальними правовими нормами порядку діяльності митних органів щодо застосування матеріальних норм законодавства України у сфері державної митної справи при вирішенні індивідуальних справ. С.Г. Левченко виділяє наступні схеми правозастосовної діяльності у сфері державної митної справи: 1) процедури переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України (митний контроль, митне оформлення, справляння та адміністрування митних платежів, юрисдикційні процедури, процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників та процедури аналізу ризиків недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи); 2) процедури, пов'язані з таким переміщенням (внутрішньоорганізаційні процедури, процедури здійснення митними органами контролю за окремими видами діяльності підприємств, процедури

міжнародного співробітництва та процедури митного аудиту) [67, с. 11-12]. По суті, в основу обґрунтованого С.Г. Левченко погляду щодо розкриття поняття процедури реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі покладено усталений підхід щодо визначення двох напрямків адміністративної діяльності – зовнішнього і внутрішньоорганізаційного (за І.П. Голосніченком [8] та іншими дослідниками сутності адміністративної діяльності). Поряд із цим положення про виділення процесуальних правових норм як таких, що регулюють процедуру реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі є перспективним для подальшого наукового аналізу.

Отже, науковий пошук вчених представлений потужними напрацюваннями у царині митної діяльності, загальних та окремих проблем митно-правового регулювання. Разом з тим, проблема сутності і змісту форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки потребує окремого наукового аналізу.

1.2 Сутність та зміст адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із врахуванням міжнародних стандартів митної діяльності

Визначення сутності і змісту адміністративної діяльності суб'єктів правозастосування у сфері забезпечення митної безпеки спирається, у першу чергу, на стратегією євроінтеграції України, що закріплена Конституцією України (абзац п'ятий преамбули із змінами, внесеними, згідно із Законом України від 07.02.2019 р. N 2680-VIII [119]). Стратегічні пріоритети системних перетворень визначають нові погляди на призначення та цілеспрямованість адміністративної діяльності як, у першу чергу, діяльності обслуговуючого характеру, імперативність якої суворо обмежена рамками закону.

Обґрунтування поняття адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки має здійснюватися із врахуванням наступного: а) міжнародних стандартів митної діяльності як умови гарантування захисту митних інтересів України; б) нормативного закріплення терміну «митна безпека»; в) суб'єктної складової відносин щодо забезпечення митної безпеки.

Реалізація стратегії незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, закріплена абзацом п'ятим преамбули Конституції України [59], обумовлює нагальну потребу імплементації міжнародних стандартів до норм національного права у сфері митної діяльності.

Визначення міжнародних стандартів митної діяльності, які потребують імплементації у законодавство України, впливає з рамкових міжнародних конвенцій та міжнародних угод, стороною яких є Україна. Першочергового значення набувають міжнародні конвенції (договори) та додатки до них, приєднання до яких легалізовано у законодавстві держав – підписантів, що фактично визначає напрямки і форми приведення чинного законодавства до відповідних міжнародних норм. Крім того, до міжнародних стандартів слід віднести рекомендаційні приписи Всесвітньої митної організації, які стосуються стандартів безпеки та спрямовані на полегшення світової торгівлі. До міжнародних угод рамкового характеру, приписи яких стосуються діяльності митних органів, напрямків імплементації стандартів митної діяльності, належить Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 рік), в якій серед цілей на першому місці визначено сприяння поступовому зближенню Сторін на засадах спільних цінностей і тісних привілейованих зв'язків, запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин у напрямку поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС [145].

У цьому контексті виникає необхідність проведення дослідницької розвідки у напрямку визначення відповідності норм і приписів вітчизняного

митного законодавства до положень міжнародних стандартів у сфері митної діяльності.

Дослідники правових проблем митної діяльності здійснювали критичний аналіз положень міжнародних стандартів, переважно у межах досліджень окремої предметної спрямованості: питання переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон; митний контроль; міжнародне співробітництво; реформування митних органів (І.Г. Бережнюк, Л.М. Дорофеева, А.Н. Козирін, С. Б. А. Кормич, Я.Б. Назарова, М. Перепьолкін, І. М. Резнік, Д. С. Цаліна, В.В. Ченцов, М. Г. Шульга та інші дослідники). Критичні висновки та пропозиції вчених, які стосуються обґрунтування напрямків впровадження міжнародних стандартів митної діяльності у чинне законодавство виступають основою подальших аналітичних досліджень у цьому напрямку, враховуючи існуюче оновлення чинного законодавства та зміни геополітичного становища України.

Серед усіх міжнародних стандартів митної діяльності особливе значення має Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973р. (Кіотська конвенція), положення якої стосуються, серед усього, співробітництва з органами влади, митними службами, зокрема і з питань протидії митним правопорушенням, до яких віднесені будь-які порушення митного законодавства (Додаток Н Кіотської конвенції). Важливо вказати ще на одне положення Кіотської конвенції, яке стосується тенденції домірності спрощення умов міжнародної торгівлі, що означає досягнення спрощення без шкоди для відповідних стандартів митного контролю [94; 144].

Зокрема, слід виділити Стандартне правило 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, яким передбачено обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. Звернення до Митного кодексу України дозволяє виділити п.3 статті 318, де серед загальних принципів здійснення митного контролю прямо передбачено вимогу виконання митними органами мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства

України з питань державної митної справи, при здійсненні митного контролю [75; 94, с. 123].

Наведені правові вимоги Кіотської конвенції та Митного кодексу України щодо мінімізації процедур митного оформлення та домірності такої мінімізації, слід вказати про запровадження спрощеної системи митного контролю для осіб, які переміщують через митний кордон товари, транспортні засоби в обсягах, що не підлягають оподаткуванню та не підпадають під встановлені законодавством заборони чи обмеження [94, с. 123].

Інші процедури митного оформлення (Розділ VIII Митного кодексу України) здійснюються у такій логічній послідовності: початок митного оформлення, проведення попереднього контролю митної декларації, завершення митного оформлення (відмова у митному оформленні). Кожна з вказаних процедур здійснюється за встановленими правилами, які передбачені не тільки Митним кодексом України, а й відомчими нормативно-правовими актами [94, с. 123].

Зокрема, початком митного оформлення є подання митному органу декларантом або уповноваженою ним особою митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, а в разі електронного декларування - з моменту отримання митним органом від декларанта або уповноваженої ним особи електронної митної декларації або електронного документа, який відповідно до законодавства замінює митну декларацію (ч.1 ст.248 Митного кодексу України [75; 94, с. 123]).

Виходячи з приписів ч.1 ст.292 Митного кодексу України, слід вказати про те, що митне оформлення починається тільки після подання митному органу митної декларації та усіх необхідних для здійснення митного контролю та оформлення документів, відомостей щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Така вимога була передбачена і Митним кодексом України від 17.07.2002 р. (ч.1 ст.72), який втратив чинність. Новелою процедур митного оформлення слід вважати

встановлення правової можливості подавати електронну митну декларацію або електронний документ, який замінює митну декларацію. При цьому незрозуміло, які саме ще документи і у якій формі мають подаватись до органу доходів і зборів для того, щоб почати митне оформлення у разі подання електронної декларації чи іншого документа у електронній формі [94, с. 123].

Звернення до проектів законів дозволило виділити пропозиції, спрямовані на уточнення положень ч.1 ст.248 Митного кодексу України, особливо у частині, що стосується електронного декларування (проекти від 14.01.2015 №1758, від 13.02.2015 №2133) [94, с. 123], які згодом були впроваджені у МКУ. Разом з тим, проблема вдосконалення процедур електронного декларування не втрачає актуальності.

Процедури декларування передбачені главою 40 Розділу VIII Митного кодексу України [75]. Характеризуючи вказані процедури, передбачені Митним кодексом України, на предмет відповідності міжнародним стандартам, доцільно навести Стандартне правило 3.11 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, яким встановлено вимогу відповідності типовій формі ООН письмової форми декларації на товар, де має міститись мінімальна інформація щодо товару, який переміщується через кордон. У статті 257 Митного кодексу України, де визначено процедуру декларування вказано, що відомостями, які мають бути внесені до митних декларацій, є тільки ті, які необхідні для справляння митних платежів, формування митної статистики, а також для забезпечення додержання вимог цього Кодексу та інших законодавчих актів (ч.7). У ч.8 ст.257 наведено перелік відомостей, які вносяться до митних декларацій з метою митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У цій же статті вказано про формат митних декларацій, які подаються в електронній формі, має базуватись на міжнародних стандартах електронного обігу документів [94, с. 123].

Слід звернути увагу на ту обставину, що правова вимога обмеження митного контролю певними мінімумом має оцінний характер, що ускладнює її імплементацію у чинне законодавство України. Так, безумовно

кореспондування Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції та ч.3 ст.318 Митного кодексу України забезпечене, однак правореалізація свідчить про необхідність конкретизації (уточнення) відповідних приписів Митного кодексу України [94, с. 123-124].

Звернення до судової практики адміністративних судів дозволяє виділити справи адміністративної юрисдикції, предмет яких стосувався оскарження дій органів доходів і зборів у відносинах, пов'язаних із визначенням та корегуванням митної вартості та стягненні суми надмірно сплачених митних платежів, визначення коду товару, скасування рішення щодо картки відмови (постанова Київського Окружного адміністративного суду від 13.08.2013 р. № 810/3165/13-а; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.01.2014 р. № К/800/57094/13; Постанова Вищого адміністративного суду України від 18.07.2017 р. №К/800/16706/16; Постанова Верховного Суду України від 10 червня 2014 року та інші) [94, с. 124].

У системному звіті бізнес-омбудсмана щодо актуальних проблем бізнесу у митній сфері (липень 2018) виділені наступні проблеми у митній сфері: недоліки контролю правильності визначення митної вартості, неефективне регулювання інституту фінансових гарантій, надмірно сплачені митні платежі, проблеми визначення класифікації товарів, проблемні питання застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил, втручання правоохоронних органів у процедуру митного огляду, проблеми захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон [94, с. 124; 160].

Серед конвенцій, положення якої стосуються питань захисту митних інтересів, слід виділити Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Україна приєдналась до вказаної конвенції, відповідно Указу Президента України №699/2000 від 23.05.2000 [143]. У Преамбулі Конвенції Найробі вказано про необхідність співробітництва між митними адміністраціями задля забезпечення

ефективності протидії порушенням митного законодавства. Взаємною адміністративною допомогою є заходи, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для попередження, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Л.М. Дорофеева вірно вказує базове значення Конвенції для запровадження і реалізації багатостороннього співробітництва, проте не обмежує можливості регулювання багатосторонніми або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань взаємодії [44, с. 421-422; 94, с. 124].

З питань співробітництва у митній сфері станом на 26 жовтня 2009 року діяли: 1) двосторонні міжнародні договори міждержавного та міжурядового характеру – 48 (переважна більшість укладена на невизначений термін або передбачено автоматичне продовження дії після завершення п'ятирічного періоду); 2) двосторонні міжнародні договори міжвідомчого характеру - 99; 3) багатосторонні міжнародні договори міжурядового та міжвідомчого характеру (міжнародні конвенції, протоколи, угоди, меморандуми) – 23 [94, с. 124; 191].

Зазначаючи про необхідність імплементації положень Конвенції Найробі у чинне законодавство України необхідно звернути увагу, насамперед, на закріплення ключового терміну «порушення митного законодавства». Так, у ст.1 Конвенції вказано не тільки про такі порушення, а й передбачено визначення термінів «митне шахрайство», «контрабанда». Порушенням митного законодавства вважається будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства (п. (b) ст.1). До митного законодавства віднесено всі установчі та регулюючі положення, що застосовуються або контролюються митними адміністраціями у зв'язку з імпортом, експортом або транзитом товарів (п. (a) ст.1). Під митним шахрайством розуміється таке порушення митного законодавства, за допомогою якого особа вводить митні органи в оману і, таким чином, уникає, повністю або частково, сплати імпортних або експортних мит та податків, чи виконання заборон і обмежень, встановлених митним законодавством, або отримує будь-яку вигоду в порушення митного

законодавства (п. (с) ст.1). Термін «контрабанда» означає митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (п. (d) ст.1) [77; 94, с. 124].

Законодавством України передбачено певні відмінності у визначенні базових термінів, порівняно із Конвенцією Найробі. Так, термін «митне шахрайство» у нормативно-правових актах України не застосовується, зміст терміну «митне законодавство» не наводиться, а терміни «контрабанда», «порушення митних правил» мають дещо інший зміст [94, с. 124].

Слід також враховувати визначення окремих термінів у інших конвенціях (зокрема, Міжнародній конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003р. [76] (далі – Міжнародна конвенція від 27.06.2003р.)). Вказане стосується термінів «митне законодавство», «митне правопорушення». Термін «митне законодавство» у Міжнародній конвенції від 27.06.2003р., порівняно із таким терміном, зміст якого розкрито у Конвенції Найробі, передбачає: а) визначення суб'єктної складової правозастосування – митна служба Договірної Сторони; б) юридичної сили - законодавчі та адміністративні норми; в) зв'язок не тільки з імпортом, експортом або транзитом, але й зі зберіганням, перезавантаженням, переміщенням, застосуванням заборон, обмежень, заходів контролю, боротьби з відмиванням грошей тощо. Щодо терміну «митне правопорушення» - Міжнародною конвенцією від 27.06.2003р. названо будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства Договірної Сторони [94, с. 124].

Тож, виникає необхідність додаткового критичного аналізу змісту базових термінів, передбачених Конвенцією Найробі, іншими міжнародними актами і законодавством України, в результаті якого можуть і мають бути напрацьовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства [94, с. 124].

Таким чином, необхідність вирішення питання щодо гарантування захисту митних інтересів України з позицій дотримання міжнародних

стандартів митної діяльності визначила проведення аналізу проблеми імплементації до Митного кодексу України Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, а також проблеми закріплення змісту базових термінів, які визначені у конвенціях та чинному законодавстві України і стосуються питань захисту митних інтересів. Проведений аналіз дозволив вказати про необхідність вдосконалення чинного митного законодавства з наступних першочергових питань: встановлення початку процедури митного оформлення, коректність визначення митної вартості, процедури визначення коду класифікації товару за УКТЗЕД. Якщо визначати напрямки забезпечення ефективності чинного законодавства з питань міжнародного співробітництва у сфері захисту митних інтересів, слід виділити необхідність формування єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення таких базових термінів як «порушення митного законодавства», «контрабанда» [94, с. 125].

Відповідно ч.2 ст.6 Митного кодексу України, митна безпека – стан захищеності митних інтересів України [75].

Звернення до наукових напрацювань, в яких аналізується сутність терміну «митна безпека» дозволяє виділити дослідження економічного напрямку, в яких розкривається переважно його широке значення: як складова економічної безпеки держави (В.В. Даценко [33], І.Новосад [89], Недобєга О.О., Кулєшина М.І. [87]), П.В. Пашко [99] та інші).

Так, викликає зацікавленість визначення митної безпеки І.Новосад. Науковий підхід І. Новосад аналізує О.І. Попівняк [109, с. 89]. Митну безпеку названо складовою економічної безпеки держави. Вона, на думку І. Новосад, є комплексом (системою) ефективних економічних, правових, політичних та інших заходів держави і суспільства із захисту інтересів (у тому числі інтересів власності) народу та держави в зовнішньоекономічній сфері. Водночас митна безпека – це стан захищеності економічних інтересів держави, який забезпечує у зовнішньому і внутрішньому вимірах незалежно від будь-

яких загроз: а) переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів; б) здійснення митного регулювання, пов'язаного з установленням розмірів митних платежів та повнотою їх справляння; в) застосування митних процедур, заходів митно-тарифного й нетарифного регулювання; г) боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил; д) виконання інших покладених на митні органи завдань [89, с. 148]. І. Новосад формулює визначення поняття забезпечення митної безпеки як упровадження в митній справі сукупності заходів, здатних протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам та викликам у сфері зовнішньо економічних відносин. У цьому контексті поняття «забезпечення митної безпеки» слід розглядати як здатність управлінських рішень в рамках створеної системи митного захисту економічних інтересів держави, протидіяти можливим небезпекам у зовнішньоекономічній діяльності. [89, с. 151; 109].

Презентований науковий підхід дозволяє розмежувати базове поняття «митна безпека» і похідне від нього – «забезпечення митної безпеки», що може і має бути взяте до уваги.

Заслуговує на увагу позиція А.І. Калініченка щодо розмежування митних інтересів, захист яких забезпечує зовнішньоекономічну безпеку, та митних інтересів, захист яких забезпечує митну безпеку. По суті такий підхід передбачає врахування співвідношення загального і частки, де загальним виступають митні інтереси, захист яких забезпечує зовнішньоекономічну безпеку. Презентація вказано підходу здійснена, спираючись на наукові напрацювання П.В. Пашка, який пропонував відповідне розмежування митних інтересів [50, с. 15]

Юридичне значення митної безпеки намагається розкрити Д.В. Пудрик. З позицій дослідника, митна безпека – це врегульована нормами права виконавчо-розпорядча діяльність спеціально уповноважених на те суб'єктів, що реалізують державну митну політику. Її спрямованість визначена, виходячи з необхідності визнання діяльності вказаних уповноважених суб'єктів як такої, що стосується «підтримання належного стану захищеності

митних інтересів від будь-яких загроз, що виникають у ході здійснення державної митної справи» [150, с. 108]. Критично сприймаючи підхід Д.В. Пудрика, доцільно відзначити, що автор оминає питання про гарантування захисту митних інтересів, забезпечення такого захисту, акцентуючи увагу на «підтриманні» стану захищеності таких інтересів. Врахування такої авторської позиції у чинному законодавстві може призвести до виключення з компетенції митних органів як провідних у системі суб'єктів забезпечення митної безпеки адміністративно-правовими заходами права здійснювати активні дії щодо захисту митних інтересів.

Ширше значення митної безпеки у її юридичному змісті формулює О.Разумкова. Так, дослідниця пропонує наступний перелік ознак митної безпеки: 1) є частиною національної безпеки; 2) безпосереднім об'єктом митної безпеки є митні інтереси; 3) стан захищеності; 4) суб'єктом забезпечення є органи доходів і зборів; 5) досягається шляхом здійснення державної митної справи. Тож митну безпеку визначено як частину національної безпеки, яка характеризується станом захищеності митних інтересів, що досягається шляхом здійснення державної митної справи органами доходів і зборів [151, с. 168].

У наведених вище наукових підходах до визначення поняття «митна безпека» у його юридичному значенні в основу покладено відповідну норму-дефініцію ч.2 ст.6 Митного кодексу України. Юридична конструкція цієї норми містить загальні категорії «митні інтереси», «стан захищеності», розкриття змісту яких може і має передбачати різні підходи – від широкого (з позицій будь-якої діяльності – державно-владної чи приватної - у зовнішньоекономічній сфері), до вузько-правового (з позицій правозабезпечувальної, правовстановлюючої, правозахисної й правоохоронної діяльності уповноважених державних органів, у першу чергу, митних органів). Саме тому питання розкриття змісту категорії «митна безпека» потребує подальшого вирішення.

Із терміном «митна безпека» змістовно пов'язаний термін «забезпечення митної безпеки», який може бути розкритий у широкому та вузькому значеннях [92, с. 22].

Зазначений підхід до розкриття змісту терміну «забезпечення митної безпеки» запропонував О.І. Попівняк, щоправда з дещо іншим змістовним наповненням теоретичних положень. Так, запропоновано у широкому значенні розглядати забезпечення митної безпеки як правопорядок у митній сфері. У вузькому значенні – як правозастосовна діяльність уповноважених суб'єктів [106, с. 48].

На відміну від запропонованого О.І. Попівняком підходу щодо розкриття змісту терміну «забезпечення митної безпеки», презентований науковий підхід передбачає врахування предметної спрямованості дослідження у межах вивчення адміністративно-правової природи форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. У такому контексті широке значення цього терміну доцільно розкрити з позицій протидії загрозам і викликам митним інтересам. Праворозуміння категорії «забезпечення митної безпеки» у її широкому значенні передбачає розкриття сутності адміністративної діяльності та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу із врахуванням призначення митного контролю, митного оформлення, застосування різних видів дозволів та інших процедур у сфері державної митної справи, оскільки усі вони тією чи іншою мірою спрямовані на забезпечення захищеності митних інтересів України [92, с. 22].

Вузьке значення терміну «забезпечення митної безпеки» передбачає його розкриття з позицій правоохоронної та правозахисної діяльності, яка здійснюється за допомогою заходів і засобів правового впливу, спрямованих на попередження, виявлення, припинення фактів порушень митного законодавства, притягнення винних до юридичної відповідальності. Такі заходи і засоби у разі здійснення адміністративної діяльності передбачені, насамперед, адміністративним та митним законодавством [92, с. 22-23].

Саме такий підхід до праворозуміння терміну «забезпечення митної безпеки» із врахування адміністративно-правової природи відповідних правовідносин дозволяє розширити коло суб'єктів застосування форм і методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, включивши до них не тільки ті органи державної виконавчої влади, що компетенції яких належить безпосередньо діяльність щодо захисту митних інтересів України, але й тих, які мають компетенцію опосередкованого (не основного) змісту.

Так, вказуючи про суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки у її «вужькому» значенні, слід наголосити належність до таких тільки тих суб'єктів, компетенція яких правоохоронного та правозахисного характеру передбачена законом. Такий підхід прямо впливає зі ст.6 Конституції України, де встановлено конституційний обов'язок органів державної влади дотримуватись вимог закону: митні органи; Служба безпеки України (відповідно п.13 ст.24, п.5 ч.2 ст.25 Закону України «Про Службу безпеки України» [147]); органи Державної прикордонної служби України (відповідно Закону України «Про державний кордон України» [121], інші державні органи, компетенція яких у сфері забезпечення митної безпеки не є основною, але окремі повноваження реалізуються у цій сфері [92, с. 23].

Необхідність послідовного вирішення питання визначення поняття адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки обумовлює поступовий науковий аналіз існуючих робіт, присвячених адміністративній діяльності (як загальному поняттю), адміністративній діяльності митних органів.

Вчені, які аналізували виділену проблему, підкреслювали такі її риси як: урегульованість нормами адміністративного права, специфічність, виконавчо-розпорядчий характер, підзаконний характер, державну владність, цілеспрямованість (І.П. Голосніченко [8, с. 7], О.М. Бандурка, М.В. Корнієнко [9, с. 8], О.І. Остапенко [5, с. 8] та інші). Суб'єктна складова досліджуваних

названими вченими відносин у сфері адміністративної діяльності представлена органами внутрішніх справ. У подальших наукових дослідженнях, присвячених проблемам адміністративної діяльності, зазначений науковий підхід виступав як базовий (О.П. Рябченко [7]), а його критичний аналіз дозволив вивчати зміст пов'язаних категорій – «контрольно-наглядова діяльність» [159], «контроль діяльності публічної адміністрації» (С.С. Вітвіцький [29]), «адміністративна діяльність щодо здійснення нагляду» (А.В. Денисова [35]), «адміністративно-наглядова діяльність міліції» (Х.П. Ярмакі [194]) та інші [91, с. 146].

Слід погодитись із авторською думкою вчених про те, що адміністративна діяльність є частиною державної діяльності і здійснюється в усіх органах державної влади, а також органах місцевого самоврядування, однак в кожному із названих органах вона має свою специфіку [111, с. 19].

Останнім часом у наукових дослідженнях активно просувається підхід щодо запровадження терміну «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». Так, слід відзначити роботи Т.О. Коломоєць [66, с. 54, с. 179-218], Р.С. Мельника та інших.

Так, діяльність публічної адміністрації названа публічним адмініструванням [66, с. 179-218]. Публічною адміністрацією названо органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування [66, с. 54]. Публічну адміністрацію визначають як узагальнююче поняття, що охоплює суб'єктів, головним завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів України [48, с. 54].

І.А. Артеменко узагальнює існуючі наукові погляди щодо сутності категорії «публічна адміністрація», хоча і оминає проведення їх критичного аналізу. Так, публічною адміністрацією пропонується визначати з позицій системного підходу – як певну систему, до якої належать органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації із делегованими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

повноваженнями, інші суб'єкти, що реалізують публічно-управлінські функції, а також сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних рамках, визначених адміністративно-процесуальним правом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина [17, с. 31].

Запропоноване І.А. Артеменком визначення публічної адміністрації викликає зацікавленість, принаймні, за таких обставин. По-перше, дослідник зосереджує увагу на публічному характері управлінської діяльності певних суб'єктів. По-друге, наголошує на меті відповідної управлінської діяльності, що пов'язана із реалізацією публічного інтересу та правозабезпечувальною спрямованістю. Проте доцільно виділити і окремі суперечливі положення, зокрема поєднання в одному визначенні суб'єктної і процедурної складових, хоча остання (процедурна складова) має характеризувати сутність першої (суб'єктної). Так, наголошується не тільки на організаційно-правовій відокремленості за формою діяльності (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що реалізують публічно-управлінські функції), але й належність до певних дій (організаційних, процесуальних).

Поряд із цим слід відзначити перспективність для подальшого наукового аналізу авторської класифікації стратегічних функцій органів публічної адміністрації, яка запропонована І.А. Артеменком: 1) формування державної політики у певній сфері розвитку держави та суспільства в цілому; 2) надання публічних послуг (соціальні послуги, дозвільні, медичні, телекомунікаційні, освітянські тощо); 3) управління об'єктами державної власності та ефективне використання публічних ресурсів; 4) контрольна функція; 5) забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, а також життя та здоров'я громадян та суспільства в цілому. При цьому слушно зазначено про умовність вказаного переліку та залежність формування системи органів публічної адміністрації від стратегічних функцій [17, с. 22].

Визначення публічного адміністрування презентоване у підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» (2018 р.). Так, під публічним

адмініструванням пропонується розуміти як форму реалізації публічної влади – адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої та політичної діяльності [30, с. 18]

Вказане визначення не дозволяє зрозуміти зміст публічного адміністрування, відрізнити публічне адміністрування від адміністративної діяльності.

Пошук шляхів визначення сутності публічного адміністрування дозволяє звернутись до підходу, який презентує тісний зв'язок між терміном «державне управління» і «публічне адміністрування»: 1) розкривається зміст як цілісного державного апарату (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію із іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані із виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [12, с. 157]. Наведена точка зору щодо дотичного змістовного зв'язку обох категорій ґрунтується на положеннях глосарія Програми розвитку ООН свідчить про незавершений пошук в теорії адміністративного права усталеної системної категорії, яка має бути покладена в основу позначення сутності адміністративно-правового регулювання, що має виражати галузеву належність правових норм та специфіку відповідного правового впливу.

Не ставлячи за мету вирішення цієї доктринальної проблеми, тим не менше доцільно навести окремі підходи щодо використання терміну «публічне адміністрування».

Юридичне значення категорії «публічний» можна розкрити, виходячи зі змісту категорії «публічно-правові відносини» - суспільні відносини, які виникають між певними суб'єктами права переважно з приводу здійснення

публічно-владних повноважень, реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав і свобод, задоволення публічних інтересів та регулюються комплексом публічно-правових норм різних галузей права. До основних ознак публічно-правових відносин належать: 1) публічна владність; 2) специфічне суб'єктивно-цільове навантаження, яке передбачає врахування серед головних цілей вступу суб'єктів права у публічно-правові відносини участь у реалізації народовладдя; впорядкування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; створення юридичних передумов дотримання та захисту прав і свобод суб'єктів публічно-правових відносин; гарантування взаємодії між органами публічної влади; вирішення публічно-правових спорів та інше [28, с. 771-772].

Отже, застосування категорії «публічний» для позначення сутності і характеру діяльності уповноважених щодо її здійснення суб'єктів можливе у разі проведення наукового аналізу широкого змісту, присвяченого характеристиці діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями (в тому числі – Національний банк України, прокуратуру, суди та інші), а також суб'єктів, які реалізують суб'єктивні публічні права і свободи. При цьому слід зазначити, що категорія «публічний» може бути застосована для позначення характеру реалізації функцій зазначеними суб'єктами, в тому числі – митними органами шляхом здійснення адміністративної діяльності.

Проведений аналіз змісту ключової ознаки, що використовується у категорії «публічне адміністрування», а саме – ознаки «публічний» вказує про можливість її застосування для позначення діяльності широкого кола суб'єктів, які реалізують функції держави і місцевого самоврядування. У цьому зв'язку застосування терміну «адміністративний» для позначення сутності діяльності митних органів дозволяє забезпечити термінологічну чіткість і однозначність відображення її змісту.

Узагальнення наведених та інших напрацювань, що стосуються сутності адміністративної діяльності, дозволяють виділити положення щодо рис (ознак) зазначеної діяльності, які можна назвати усталеними:

- є публічною;
- здійснюється в усіх органах державної влади та в органах місцевого самоврядування;
- спрямована на реалізацію функцій зазначених органів;
- має підзаконний характер;
- має державно-владний характер;
- урегульована нормами адміністративного права;
- є цілеспрямованою [91, с. 146].

По суті, враховуючи обґрунтовані вченими риси (ознаки) адміністративної діяльності, можна зазначити, що до такої діяльності можна віднести будь-яку правозастосовну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, урегульовану нормами адміністративного права. Поряд із цим, слід виділити важливу особливість адміністративної діяльності – наявність специфіки, що впливає з тих функцій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які реалізуються і які визначені правовим статусом зазначених органів [91, с. 146].

Основною компетенцією державно-владного характеру у митній сфері наділені митні органи. До митних органів належать: а) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику; б) митниці; в) митні пости (п.34-1 ст.4 Митного кодексу України [75]). Статтею 544 Митного кодексу України визначено призначення і завдання митних органів. Враховуючи необхідність пошуку наукового підходу щодо обґрунтування поняття адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, у першу чергу, мають бути враховані приписи вказаної статті Митного кодексу України, які стосуються призначення митних органів: а) створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності;

б) забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України (ч.1 ст.544 Митного кодексу України [75]) [91, с. 146].

С.Г. Левченко удосконалює поняття адміністративної діяльності у сфері державної митної справи і визначає таку діяльність як публічну, цілеспрямовану, державно-владну, нормотворчу, виконавчо-розпорядчу та засвідчувально-пошукову професійну діяльність, що полягає у безпосередньому та поточному вирішенні завдань, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, впровадженні організаційних заходів стосовно формування і функціонування ефективної системи митних органів; [67, с. 5].

У наведеному визначенні вказану одними із рис адміністративної діяльності у сфері державної митної справи – її засвідчувально-пошуковий характер та професійність. Такі риси виділені, виходячи зі змісту адміністративної діяльності у виділеній сфері і підкреслюють необхідність забезпечення її здійснення професійно підготовленими кадрами. Разом з тим, доцільно зауважити, що юрисдикційна складова адміністративної діяльності за таким підходом потребує додаткового врахування, оскільки вона є ширшою за змістом, порівняно із виконавчо-розпорядчою діяльністю. Крім того, вдається дещо вузьким підхід, за яким підкреслено цілепокладаючу складову адміністративної діяльності – впровадження організаційних заходів, поряд із вирішенням завдання щодо реалізації державної політики у сфері державної митної справи.

Якщо спиратись на існуючий в науці адміністративного права підхід щодо сутності адміністративної діяльності, можна вказати про те, що до такої діяльності митних органів належить та її частина, що стосується правового захисту митних інтересів України, забезпечення безпеки суспільства. Саме для такої діяльності характерні ознаки публічності, державної владності, урегульованості нормами адміністративного права [91, с. 146].

Вказана теза ґрунтується і на розумінні сутності державної владності – ознаки, похідної від ознаки «владний», зміст якої розкривається у

філософській категорії «влада» як: 1) здатності чинити вирішальний вплив, нав'язувати волю чи здійснювати намір, план, рішення; 2) права розпоряджатися, наказувати, керувати будь-ким або будь-чим; 3) могутності панування, сили; 4) політичного панування, права управління державою, прав і повноважень державних органів [26, с. 105; 91, с. 146].

Враховуючи сутність властивості владності як похідної від загальної категорії «влада», доцільність визначення владним такого призначення митних органів як створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності (відповідно ч.1 ст.544 Митного кодексу України), потребує додаткового обґрунтування, хоча поглиблений аналіз складових відповідної діяльності дозволить однозначно відповісти на питання стосовно притаманності їм вказаної властивості [91, с. 146].

Звернення до доктринальних положень науки адміністративного права дозволяє виділити підхід академіка В.Б. Авер'янова щодо зміни домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права, де зазначається про впровадження ідеології «служіння держави» перед людиною. Вчений підкреслював необхідність радикальної зміни доктринальних поглядів на предмет адміністративного права, що полягає у відході від панування «управлінської» домінанти у змісті предмета та визнанні переважаючої публічно-сервісної домінанти [1, с. 84-85]. Вказаний погляд щодо напрямку оновлення доктринальних положень науки адміністративного права впровадження публічно-сервісної концепції в діяльність суб'єктів публічної адміністрації отримав подальший розвиток у роботах В.Р. Білої [22], О.В. Джафарової [40], В.П. Петьовки [102], О.І. Федотової [177] та інших [91, с. 146].

Аналізуючи питання сутності адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, слід звернутись до напрацювань Д.В. Приймаченка, присвячених дослідженню сутності адміністративної діяльності митних органів щодо реалізації митної політики [113]. Вчений обґрунтував авторську концепцію визначення змісту відповідної діяльності, ширшого,

порівняно із діяльністю щодо забезпечення митної безпеки. Разом з тим, напрацювання вченого, безумовно, можуть і мають бути проаналізовані та покладені в основу подальшого вивчення досліджуваної проблеми [91, с. 147].

Д.В. Приймаченко, спираючись на існуючі підходи, обґрунтовані вченими щодо рис (ознак) адміністративної діяльності та враховуючи предметну спрямованість її приписи чинного законодавства, визначає адміністративну діяльність митних органів щодо реалізації митної політики як таку, врегулювання якої здійснюється переважно нормами адміністративного права, є підзаконною, цілеспрямованою, державно-владною, виконавчо-розпорядчою і стосується практичного здійснення заходів щодо реалізації митної політики та організації її функціонування митних органів [113, с. 32]. Вчений виділяє наступні складові адміністративної діяльності митних органів: нормотворче (яке названо підзаконним нормативним регулюванням і відображає компетенцію щодо розробки і прийняття підзаконних нормативних актів) та індивідуальне (відображає компетенцію, яка стосується розробки й прийняття індивідуальних актів, вчинення юридично значимих дій відносно визначених суб'єктів). Д.В. Приймаченко підкреслює існування двох сторін адміністративної діяльності митних органів, в чому проявляється її двоїста природа – управлінська і одночасно така, що спрямована на забезпечення дотримання режиму законності та правопорядку [113, с. 19-20].

Не заперечуючи принципово проти такого підходу щодо подвійної правової природи адміністративної діяльності митних органів, можна вказати про два види їх адміністративної діяльності – управлінської та правозабезпечувальної. Слід також зауважити про формування авторської концепції Д.В. Приймаченком у 2007 році, що обумовлює доцільність її подальшого розвитку із врахуванням доктринальних новел та новацій чинного законодавства [91, с. 147].

Узагальнюючи вищенаведене, можна виділити наступні риси (ознаки) адміністративної діяльності митних органів у митній сфері:

- є цілеспрямованою;

- є публічно-владною;
- має підзаконний характер;
- здійснюється суворо на підставах та у межах, передбачених чинним законодавством, що передбачає обмежений обсяг визначення і застосування дискреційних повноважень;
- характерне співвідношення заходів, притаманних імперативному і диспозитивному методам правового впливу;
- здійснюється суб'єктами, призначення і завдання яких встановлені ст.544 Митного кодексу України;
- діяльність вказаних суб'єктів у митній сфері урегульована нормами адміністративного і митного законодавства [91, с. 147].

Отже, адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки можна визначити як специфічну, публічну, підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну діяльність уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів – органів державної виконавчої влади, інших державних органів, яка здійснюється з метою захисту митних інтересів держави і урегульована нормами адміністративного і митного законодавства. [91, с. 148]

Висновки до Розділу 1

За ознакою предмету наукового аналізу проблеми розкриття сутності і змісту форм і методів адміністративної діяльності митних органів виділено чотири групи досліджень: 1) форми і методи публічного адміністрування у митній сфері (І.П. Яковлев), форми адміністративної діяльності у державній митній справі (С.Г. Левченко); 2) адміністративно-правові засади запобігання та протидії порушенням митних правил (С.О. Баранов, Є.В. Додін, А.В. Дусик, В.Т. Комзюк, О.В. Константа, М.О. Кравець, А.А. Мудров, А.І. Педешко,

Г.В. Соломенко, І.В. Яромій та інші); 3) митні режими (О.О. Афанасьева, К.В. Бережна, О.М. Козирін, О.О. Крестьянінов, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, І.М. Резнік, Д.С. Цаліна, О.В. Чуприна, М.Г. Шульга та інші); 4) адміністративна діяльність митних органів (Д.В. Приймаченко, С.Г. Левченко, К.В. Червінко та інші), вдосконалення діяльності митних органів (Л.М. Дорофєєва), реалізація адміністративних повноважень митними органами (С.Г. Левченко), сутність та особливості митного контролю (Ю.М. Дьомін, Т.В. Конєва, А.В. Мазур, В.В. Прокопенко та інші). Вказані напрями наукового аналізу об'єднані в одну групу за ознакою його предмету, присвяченого розкриттю адміністративно-правової природи діяльності митних органів як в цілому, так і її окремих аспектів. Встановлено, що вчені-представники саме цієї групи наукових досліджень обґрунтовували наявність процедурно-процесуального аспекту діяльності митних органів, яка має адміністративно-правову природу. Проведений аналіз довів необхідність змін у підходах до розкриття сутності і змісту категорії «адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки». Відповідно має бути трансформований зміст і коло супутніх, похідних, пов'язаних із базовою категорією теоретичних конструкцій таких як форми, методи тощо.

Доведено доцільність розкриття сутності адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу із врахуванням дуалістичного характеру такої діяльності, що пов'язана із поєднанням імперативних і диспозитивних методів за умови відтворення загальної їх спрямованості - забезпечення захищеності митних інтересів України. Адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки визначено як специфічну, публічну, підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну діяльність уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів – органів державної виконавчої влади, інших державних органів, яка здійснюється з метою захисту митних інтересів держави і урегульована нормами адміністративного і митного законодавства. Про відносини у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної

безпеки слід вказувати тільки як про правовідносини, враховуючи їх сувору урегульованість нормами права і неможливість об'єктивно існувати поза правовідносинами. Умовою застосування правової моделі правовідносин щодо пізнання адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає юридизований системний підхід, який є об'єктивно можливим для вивчення проблеми сутності і змісту зазначеної діяльності. Застосування правової моделі правовідносин щодо адміністративної діяльності із забезпечення митної безпеки дозволяє виділити їх суб'єктно-об'єктний склад і зміст, який розкривається через такі категорії як вид, форми, методи.

Результати дослідження, викладені у Розділі I, відображено у таких публікаціях автора: [91, с. 145-148]; [93, с. 101-106]; [94, с. 122-126].

РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Поняття видів, форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки

Методологія правопізнання складних процесів, які відбуваються у сучасному правовому середовищі взагалі та окремих його осередках включає інструменти їх осмислення у сукупності світоглядних основ юриспруденції, що визначає домінанту окремих підходів до їх дослідження і визначає первинні форми верифікації, ідентифікації ключових проблем сучасності. Концептуальне бачення сутності правових явищ є дзеркальним відображенням всього масиву інтелектуально, соціально і філософськи змістовних доктрин, які, будучи впроваджені у моделі організації публічно-владної діяльності створюють умови формування ефективного законодавства та практики застосування його норм.

Методологічні засади формування у дослідженні актуальних обґрунтованих теорією і практикою положень і висновків, які складають основу побудови теоретико-правової моделі ефективного правового регулювання окремих суспільних відносин мають виходити з усвідомлення неможливості встановити об'єктивну істину у пізнанні та розкритті змісту досліджуваного правового явища, а тому необхідно уяснити, що сфера наукової інтерпретації є невичерпною, що обумовлює динамізм наукового пошуку оптимальних за існуючих умов підходів до правопізнання. Поряд із цим неможна ігнорувати плюралізм та міждисциплінарність, інтерсуб'єктивність знання про право, що позначається на необхідності виявлення різних аспектів прояву правової проблеми, серед яких

визначаються ті, для яких характерне виявлення верифікованої ідеї як квінтесенції гармонізованого прояву соціального змісту і юридичної форми [26, с. 461].

Об'єктивація правопізнання реальних тенденцій і динаміки суспільних процесів збагачує теоретичний базис правової науки. Будучи поглибленим набуттям нових верифікованих знань щодо сутності і змісту окремих проявів суспільної діяльності теоретико-правовий інструментарій оперує оптимізованою за існуючих умов системою методів наукового аналізу. Зазначене повною мірою позначається у правопізнанні сутності адміністративної діяльності та особливостей її здійснення у конкретній сфері – митній, а врахування сучасних реалій життєдіяльності суспільства, держави, особливо за умови тенденцій до глобалізації із збереженням державної ідентичності висуває на перший щабель наукового аналізу проблему митної безпеки, її забезпечення, у першу чергу, державою.

Наукове правопізнання закономірностей та динаміки адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, форм та методів її здійснення може і має бути здійснене на інструментальному методологічному рівні, що передбачає охоплення адекватних проблематиці алгоритмів вирішення поставленої наукової задачі.

Як вірно вказано вченими, «важливою характеристикою методу є його адекватність, яка охоплює ознаки релевантності та дивергентності. Релевантність методу означає його концептуальну однорідність із предметом дослідження і за обсягом, і за змістом. Дивергентність – відмінність від предмета в засобах представлення знання» [26, с. 462].

Така філософсько-правова методологічно виважена формула є базовою для визначення методологічного інструментарію, яким охоплено діалектичний метод як найбільш адекватний завданню теоретичного осмислення динаміки формування оптимальної моделі адміністративної діяльності у визначеній сфері. Теоретичний зміст вивчення проблеми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки у його дивергентній властивості передбачає

розкриття основних понять та алгоритмів динаміки дій і цілеспрямованих процедур, має бути раціонально виваженим, що виключає обтяження громіздкими та ускладненими теоретичними конструкціями. Адекватне поєднання властивостей релевантності та дивергентності у пізнанні теоретичного змісту адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки уможлиблює обґрунтування базових категорій, що відображають (позначають) теоретичний зміст та соціально-правову сутність, а саме : адміністративна діяльність, митна безпека, забезпечення митної безпеки, види, форми, методи, суб'єкти. Вказані конструкції виділені, виходячи з концептуально важливого їх змісту, який зазнає трансформацій, відповідних реаліям державотворення та соціальних процесів, на які має реагувати держава, її громадяни. Зокрема, категорія адміністративної діяльності зазнає принципів трансформацій, відповідних суспільному визнанню ролі держави як регулятора, а не поліцейського, як партнера, а не наглядача. Відповідно – зазнають змін зміст і коло супутніх, похідних, пов'язаних із базовою категорією теоретичних конструкцій таких як форми, методи тощо.

Необхідність поглибленого праворозуміння проблеми сутності і змісту форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки визначає застосування окремих наукових методів пізнання, які формуються (обираються) відповідно предмету теоретико-правового аналізу. У цьому контексті неocenенне наукове значення має історичний метод, застосування якого дозволяє сформулювати обґрунтовані висновки з приводу якості динаміки або навпаки – стагнації чи поступового нівелювання ролі окремих процесів і явищ. Вказане визначає, зокрема, необхідність наукового осмислення тих процесів, які відбуваються у системі митних органів, надаючи їм якісно нову характеристику, що ґрунтується на свідомому використанні не тільки історичного, але й суміжних з ним окремих наукових методів пізнання, зокрема – догматичного, формально-юридичного, прогностичного та інших.

Логіка пізнавального процесу правових явищ не може оминати загальнонаукові методи, застосування яких дозволяє адекватно застосувати

підхід «від загального до конкретного» у пізнанні. Системний підхід як один із загальнонаукових методів передбачає виділення взаємопов'язаних елементів, які складають структуру системи. Застосування системного підходу для вивчення і розкриття особливостей правових явищ передбачає абстрагування вищого рівня, коли вказане явище розглядається як система у сукупності елементів, які, будучи пов'язаними одне з одним, змережують власні ідентичні властивості, які дозволяють їх верифікувати у невідривній єдності від системи, до структури якої вони входять.

За таким системним підходом науковий аналіз сутності і змісту форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки має відбуватись, виходячи з праворозуміння відносин у сфері адміністративної діяльності у їх суб'єктно-об'єктних особливостях та специфіці змісту. Вказана структура актуалізує проблеми юридичної характеристики форм та методів адміністративної діяльності на засадах оптимального поєднання діалектики та системного підходу, що виявляється у генезисі теоретико-правових базових конструкцій змісту та термінологічного позначення відповідних правових явищ у динаміці суспільних перетворень. Мова йде, насамперед, про доцільність застосування таких конструкцій як «публічне адміністрування», змістовного наповнення категорій «митна безпека», «забезпечення митної безпеки», «суб'єкт адміністративної діяльності» та ін.

Необхідність виділення елементів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки як системного правового явища визначає виділення такого терміну як «вид» щодо адміністративної діяльності, враховуючи багатоаспектний його характер. Саме розкриття змісту терміну «вид адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки» уможливорює врахування особливостей та унікальності з юридичної, соціальної, безпекової сторони зазначеної діяльності та, відповідно – її суб'єктного складу, форм і методів здійснення.

Отже, правопізнанню сутності форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки сприяє визначення видів

зазначеної діяльності, що дозволяє розкрити її особливості, які мають бути враховані при здійсненні характеристики відповідних форм.

Побудова структурно-логічної правової конструкції виду адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки має ґрунтуватись на наукових підходах вчених, які формулювали поняття виду адміністративної діяльності окремих суб'єктів владних повноважень. Зокрема вельми вдале визначення виду адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, враховуючи охоплення ним ідентифікуючих ознак такої діяльності та типових ознак виду як узагальнюючої юридичної конструкції.

Так, видами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ називають такі її складові, здійснення яких спрямоване на виконання конкретних завдань щодо упорядкування однорідних суспільних відносин, врегульованих окремими нормами адміністративного права і здійснюваних структурними підрозділами або окремими групами підрозділів [7, с. 23].

У вказаному визначенні враховано такі ознаки виду адміністративної діяльності як спрямованість на упорядкування однорідних суспільних відносин, що підкреслює таку ознаку виду як охоплення нею не усіх, а тільки відносин, які можуть бути охарактеризовані як однорідні. Врахування наявності такої ознаки дозволяє вказати про доцільність виділення серед усього масиву суспільних відносин у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки однорідних, які характеризуються єдністю предмету, спрямованості відповідних дій, засад їх здійснення. Серед однак виду адміністративної діяльності можна виділити суб'єктну складову, що свідчить про необхідність встановлення компетенції відповідному суб'єкту здійснення однорідної складової адміністративної діяльності, достатньої для виконання ним завдань і функцій у межах реалізації загальної спрямованості усієї адміністративної діяльності.

Отже, *видом адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки* можна назвати сукупність здійснюваних окремими структурними підрозділами або групами підрозділів цілеспрямованих однорідних дій,

урегульованих нормами адміністративного та митного законодавства, які здійснюються з метою захисту митних інтересів держави, у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством.

Для виділення видів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки застосовано підхід, який презентований І.П. Голосніченком, Я.Ю. Кондратьєвим ще у 1995 році для обґрунтування виокремлення напрямків адміністративної діяльності органів внутрішніх справ [8, с. 7]. Наукове значення цього підходу доведено часом і широко використовується у наукових дослідженнях з адміністративного права із врахуванням предмету аналітичної розвідки, оскільки дозволяє врахувати два ключових моменти: по-перше, цілеспрямований характер державно-владної діяльності уповноважених суб'єктів; системність суб'єктної складової відповідної діяльності. Так, обґрунтований І.П. Голосніченком, Я.Ю. Кондратьєвим підхід дістав подальшого розвитку у роботах О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, С.М. Гусарова, О.П. Рябченко та інших [6; 8; 7; 111, та інші]

Застосування вказаного підходу дозволяє виділити наступні *напрямки адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки* за критерієм її спрямованості – усередині системи митних органів або поза її межами. За таким критерієм слід виділяти внутрішньоорганізаційний і зовнішній види адміністративної діяльності.

До внутрішньоорганізаційного виду адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки слід віднести діяльність, яка пов'язана із реалізацією наступних функцій:

- організаційної (формування організаційної структури органів, що забезпечують митну безпеку, здійснення діловодства);
- інформаційного забезпечення;
- матеріально-технічного забезпечення;
- кадрового забезпечення.

По суті, перелік функцій, які реалізуються у внутрішньоорганізаційній діяльності щодо забезпечення митної безпеки, аналогічний тим, які

реалізуються під час реалізації державної митної політики, оскільки такі функції реалізуються усіма організаційно відокремленими суб'єктами на будь-яких рівнях управління (органом державної виконавчої влади і цілому, його структурними елементами – відділами, відділеннями, департаментами та інше). Поряд із цим, слід зазначити, що визнання діяльності щодо забезпечення митної безпеки тільки такою, що пов'язана із боротьбою з контрабандою та порушеннями митних правил, обумовлює необхідність обмеження внутрішньоорганізаційною діяльністю тільки тих органів виконавчої влади, інших державних органів, компетенція яких має правоохоронний характер.

Отже, внутрішньоорганізаційну адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки можна визначати у широкому та вузькому значеннях – як таку, що стосується реалізації державної митної політики (її широке значення) та такої, що обмежена внутрішньоорганізаційною діяльністю суб'єктів, уповноважених здійснювати боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил.

Аналогічний підхід можна застосувати для визначення зовнішньоорганізаційного (зовнішнього) виду адміністративної діяльності. Такий вид адміністративної діяльності у широкому значенні виявляється у реалізації наступних видів діяльності у сфері державної митної справи:

- процедурних (щодо переміщення через митний кордон, здійснення митного контролю);
- правовстановлюючих (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видача сертифікатів);
- правоохоронних та правозахисних (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил);
- взаємодія як усередині системи митних органів, так і з іншими державними органами, міжнародними структурами з питань забезпечення митної безпеки (Службою безпеки України, Національною поліцією,

Державною прикордонною службою України, прокуратурою, міжнародними структурами, уповноваженими у митній сфері).

Однак виділення процедурного і правовстановлюючого видів зовнішньоорганізаційної (зовнішньої) адміністративної діяльності у сфері державної митної справи має, певною мірою, умовний характер, враховуючи порядок реалізації правовстановлюючого виду – шляхом здійснення правових процедур. Крім того, процедурний порядок характерний і для взаємодії між державними органами, міжнародними організаціями у митній сфері.

Враховуючи вказане, можна запропонувати виділяти не види, а підвиди зовнішньої адміністративної діяльності у сфері державної митної справи, тим самим підкреслюючи системний характер такої діяльності, що передбачає розкриття її елементів на засадах підходу «від загального до конкретного». Підвиди зовнішньої адміністративної діяльності у сфері державної митної справи доцільно виділяти, виходячи з предмету, а не порядку її здійснення. Тож до таких підвидів доцільно віднести:

- організація переміщення через митний кордон України;
- митний контроль та митне оформлення;
- надання адміністративних послуг (надання дозволів, видача сертифікатів);
- правоохоронна та правозахисна діяльність;
- організація взаємодії у митній сфері.

Визнання притаманною діяльності суб'єктів публічної адміністрації публічно-сервісної риси (ознаки) означає, передусім, трансформацію визначення сутності адміністративної діяльності як такої, що передбачає не лише імперативність (державну владність), а й застосування заходів і засобів диспозитивного методу регулювання.

Так, на думку О.П. Рябченко, у економічній сфері мають бути розвиненими засоби і заходи, притаманні диспозитивному методу публічно-правового регулювання відносин, що означає встановлення правової можливості альтернативного вибору учасниками цих відносин варіантів

поведінки у межах закону. Така правова можливість реалізується, зокрема, у дозволах, адміністративних договорах, адміністративних послугах, які забезпечують соціальну свободу і активність людини, реалізацію принципу «дозволено те, що не заборонено законом» [91, с. 146-147; 155, с. 3].

Звернення до наукових положень, презентованих О.П. Рябченко, ґрунтується на визнанні економіко-правового характеру діяльності у сфері державної митної справи. Відповідно ч.1 ст.7 Митного кодексу України, до державної митної справи належать встановлені процедури переміщення товарів через митний кордон України і пов'язані з ними процедури митного контролю та оформлення, застосування заходів, пов'язаних із тарифним і нетарифним регулюванням, справлянням митних платежів, ведення митної статистики, інформаційної діяльності, охорони і захисту митних інтересів держави, організації діяльності уповноважених суб'єктів [75].

Тож, виходячи із приписів Митного кодексу України, до державної митної справи належать наступні види діяльності:

- процедурні (щодо переміщення через митний кордон та здійснення митного контролю);
- правовстановлюючі (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видачі сертифікатів);
- фінансові (щодо справляння митних платежів);
- економічні (щодо встановлення митної вартості, застосування заходів регулювання);
- організаційні (щодо діяльності митних органів як уповноважених суб'єктів у митній сфері);
- правоохоронні та правозахисні (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил) [91, с. 147].

Митним кодексом України не передбачено виключний перелік тих видів діяльності, які віднесені до державної митної справи, натомість зазначено про єдиний критерій належності певної діяльності до такої, що пов'язана із

державною митною справою - спрямованість на реалізацію державної політики у зазначеній сфері.

Серед перелічених видів діяльності, які належать до державної митної справи, не усі стосуються забезпечення митної безпеки.

Виходячи з визначення митної безпеки у чинному законодавстві, де ключовою категорією виступає категорія захищеності інтересів у митній сфері, можна зауважити, що адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки слід визначати як частину адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів у вказаній сфері, яка має суто публічний, державно-владний характер і пов'язана із застосуванням заходів і засобів, переважно, імперативного впливу. Адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки здійснюється також заходами і засобами, притаманними диспозитивному методу правового регулювання, враховуючи, що митна діяльність безпосередньо пов'язана із економікою, а саме – зовнішньоекономічною діяльністю. У зв'язку з цим доцільно увести до кола заходів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки заходи правостановлюючого характеру, які характерні для диспозитивного методу правового регулювання публічно-правових відносин у сфері економіки - надання дозволів, видача сертифікатів.

Таким чином до адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, виходячи з приписів Митного кодексу України, доцільно віднести: 1) процедурну (щодо переміщення через митний кордон та здійснення митного контролю); 2) правостановлюючу (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видачі сертифікатів); 3) правоохоронну та правозахисну (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил). Вказана систематизація видів адміністративної діяльності ґрунтується на двох взаємопов'язаних критеріях: групування норм у Митному кодексі України, характері і змісті процедур її здійснення.

Наступним критерієм (ознакою), за яким виділено види адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, виступає критерій її характеру

та юридичні наслідки. За таким комплексним критерієм доцільно виділити два види вказаної діяльності:

- позитивна (регулятивна) діяльність (не пов'язана із застосуванням заходів реагування на порушення митних правил, а її наслідки не є обтяжливими);

- негативна (пов'язана із застосуванням заходів реагування на порушення митних правил із відповідними обтяжливими наслідками) .

Вказані види адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виділені, виходячи з тієї обставини, що характер адміністративної діяльності та її юридичні наслідки безпосередньо обумовлені компетенцією уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів .

До поділу видів діяльності щодо забезпечення митної безпеки на управлінсько-позитивну (неюрисдикційну) та адміністративно-юрисдикційну (негативну) звертається О.І. Попівняк [106, с. 50-62]. Дослідник зазначає про переважно управлінсько-позитивний характер діяльності митних органів. Адміністративно-юрисдикційна діяльність, на думку О.І. Попівняка, пов'язана суто запобігання і протидії контрабанді та боротьби з порушеннями митних правил, порядку провадження у справах про порушення митних правил [106, с. 57-58].

Застосування підходу, за яким види адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виділені залежно від критеріїв її характеру та юридичних наслідків (позитивна (регулятивна) та негативна) дозволяє здійснити чіткий поділ на види діяльності, що спрямовані на гарантування дотримання митних інтересів та їх охорону (позитивна), і ті, які стосуються захисту зазначених інтересів (негативна).

Так, до позитивної адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки можна віднести такі підвиди: митний контроль; здійснення дозвільної діяльності; видача сертифікатів; державний контроль за нехарчовою продукцією; моніторинг державних підприємств; застосування процедури митного компромісу; міжнародне співробітництво щодо протидії контрабанді

та порушенням митних правил; превентивна діяльність щодо вчинення контрабанди та інших порушень митних правил; обліково-реєстраційна діяльність; організація та здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення; співпраця із інститутами громадянського суспільства з питань державної митної справи; організація прийому громадян; організація кінологічного забезпечення [133].

Позитивну адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки можна розглядати у разі її розуміння у «широкому» значенні, що передбачає праворозуміння такої діяльності є позицій поєднання регулятивних і правоохоронних заходів.

Негативною адміністративною діяльністю щодо забезпечення митної безпеки виступають: здійснення провадження у справах про порушення митних правил; здійснення контролю дотримання вимог законодавства під час провадження; запобігання і протидія контрабанді; боротьба з порушеннями митних правил; організація оперативно-розшукової діяльності [133].

Визначення і характеристика сутності окремої юридичної категорії передбачає врахування наявності її зв'язку із іншими категоріями, що обумовлено об'єктивним характером правових явищ, які вони (категорії) позначають. Вказане стосується категорій «форми» та «методи», що будучи пов'язаними із адміністративною діяльністю щодо забезпечення митної безпеки, мають відображати особливості зазначеної діяльності як державно-владної.

У теорії адміністративного права достатньо усталеним є визначення форм управління як зовнішнього вияву конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Узагальнено термін «форма» позначає зовнішній вияв певного змісту [11, с. 134].

Із впровадженням в теорію адміністративного права категорії «публічне адміністрування» виникла необхідність оновлення змісту базової категорії

«форма» із врахуванням предмету її застосування для позначення відповідного правового явища.

Порівняно із усталеним визначенням форми управління, поняття форми публічного адміністрування містить такі новели як: уведення конструкції «суб'єкт публічної адміністрації» замість поняття «органи виконавчої влади» та визнання цільового призначення – реалізація функцій у межах встановленої компетенції замість реалізації поставлених завдань. Так, формою публічного адміністрування називають зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [12, с. 159; 54].

Порівняння двох визначень – форма управління і форма публічного адміністрування – свідчить про те, що залишається незмінним підхід до визначення форми – зовнішнє вираження цілеспрямованої діяльності уповноваженого суб'єкта щодо реалізації завдань або функцій. Вказане означає доцільність покладання в основу визначення поняття форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки зазначених усталених положень із врахуванням особливостей діяльності, мети її здійснення та суб'єктного складу відповідних відносин.

Слід відзначити наявність ще одного підходу, який передбачає виділення «інструментів» діяльності публічної адміністрації, до яких віднесено: адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії публічної адміністрації, план, приватноправові інструменти; нормативні акти; адміністративний розсуд; електронне урядування [48, с. 243-471]. Слід відзначити, що поняття «інструменту» діяльності публічної адміністрації автори цього підходу не наводять.

Аналогічний підхід презентований в іншому підручнику з адміністративного права [30, с. 143-195]. На відміну від вище вказаного підручника, автори підходу щодо виділення «інструментів» публічного адміністрування наводять таке його визначення. Інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і

правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [30, с. 144].

Однак за сутністю запропонована термінологічна новела «інструмент» не відрізняється за сутністю від усталеної категорії «форма».

Існує підхід, за яким виділяють форми публічного адміністрування. Формою публічного адміністрування визначають зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки [66, с. 181].

Основою виділення форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно визнати підхід, за яким форма визначається з позицій її етимологічного значення як зовнішній вираз, структура, зразок [12, с. 159]. При цьому абсолютно логічно зазначається на зв'язок форм публічного адміністрування із правовими формами діяльності: правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною [12, с. 160].

На думку Д.В. Приймаченка, форма адміністративної діяльності митних органів являє собою об'єктивно відображену, відмінну за набором структурних елементів, стадій діяльності митних органів щодо раціонального та ефективного виконання покладених на них завдань та функцій. Поняття форми адміністративної діяльності митних органів слід розглядати як складне утворення, що складається з певних елементів, якими є внутрішні й зовнішні компоненти [114, с. 33].

Представлений Д.В. Приймаченком підхід до визначення поняття форми адміністративної діяльності митних органів є широким, враховуючи, що предметом дослідження виступали процеси реалізації митної політики. Безумовно, авторський підхід вченого дозволяє відобразити багатоаспектність вказаної діяльності. Поряд із цим, за таким підходом, поняття форми адміністративної діяльності митних органів складно розмежувати із видами

адміністративної діяльності, враховуючи, що останні також можна представити у якості певного структурного елементу вказаної діяльності, оскільки кожен її вид є відносно відокремленим.

Однією з форм реалізації диспозитивного методу правового регулювання у митній сфері можна віднести компроміс у справах про порушення митних правил, який полягає в укладанні мирової угоди між особою, яка вчинила порушення митних правил (за умови відсутності ознак кримінального правопорушення) і посадовою особою митного органу, яка здійснює провадження у справі (ч.1 ст.521 МКУ).

Вказуючи про особливості реалізації юрисдикційних повноважень митними органами у частині застосування компромісу у справах про порушення митних правил, слід звернутись до практики Європейського Суду з прав людини, відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», статтею 17 якого визнано, що практика Європейського Суду з прав людини є джерелом права та підлягає застосуванню національними судами при розгляді справ [117].

Так, в судовій практиці Європейський суд з прав людини підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (рішення у справах «Беєлер проти Італії» [ВП] (Beyeler v. Italy [GC]), заява N 33202/96, п. 120, ECHR 2000-I, «Онер'їлдіз проти Туреччини» [ВП] (Oneryildiz v. Turkey [GC]), заява N 48939/99, п. 128, ECHR 2004-XII, «Megadat.com S.r.l. проти Молдови» (Megadat.com S.r.l. v. Moldova), заява N 21151/04, п. 72, від 8 квітня 2008 року, і «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), заява N 10373/05, п. 51, від 15 вересня 2009 року). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (див., наприклад, рішення у справах «Лелас проти Хорватії» (Lelas v. Croatia), заява N 55555/08,

п. 74, від 20 травня 2010 року, і «Тошкуце та інші проти Румунії» (ToscutaandOthers v. Romania), заява N 36900/03, п. 37, від 25 листопада 2008 року) і сприятимуть юридичній визначеності у правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (див. зазначені вище рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини» (Oneyildiz v. Turkey), п. 128, та «Беєлер проти Італії» (Beyeler v. Italy), п. 119) [79].

ЄСПЛ у п. 36 рішення по справі «Суомінен проти Фінляндії» (Suominen v. Finland), N 37801/97 від 1 липня 2003 року зазначив, що хоча національний суд має певну свободу розсуду щодо вибору аргументів у тій чи іншій справі та прийняття доказів на підтвердження позицій сторін, орган влади зобов'язаний виправдати свої дії, навівши обґрунтування своїх рішень [127].

Наведені правові позиції Європейського суду з прав людини доводять, що компроміс у справах про порушення митних правил має застосовуватись прозоро, з мінімізацією помилок, обґрунтовано, вчасно і послідовно. Такі засади застосування процедур компромісу у справах про порушення митних правил можуть бути закріплені у окремій частині 2 статті 521 МКУ, яку доцільно викласти у наступній редакції:

«2. Компроміс у справі про порушення митних правил застосовується на засадах наступних принципів: обґрунтовано, прозоро, вчасно, послідовно».

Отже, продовжуючи презентовані наукові підходи, можна сформулювати поняття *форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки* як зовнішнього вияву дій уповноважених суб'єктів, спрямованих на реалізацію поставлених перед ними завдань з метою захисту митних інтересів держави [95, с. 32].

Наступним за логікою наукового дослідження є питання про методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

Концептуальні положення щодо сутності методів адміністративної діяльності митних органів обґрунтував Д.В. Приймаченко. Вчений вказував, що оскільки адміністративна діяльність є різновидом управлінської діяльності, то їй притаманні, насамперед, такі загальні методи як переконання і примус,

які використовуються під час реалізації функцій митними органами у певному співвідношенні. Вчений зазначав про два рівні системи методів адміністративної діяльності: загальний і спеціальний. Загальні методи є універсальними і стосуються як правотворчої, так і правозастосовної діяльності митних органів, внутрішньоорганізаційних і зовнішніх митно-правових відносин. Спеціальні методи – ті, дія яких спрямована на громадян, суб'єктів господарювання, а їх специфіка обумовлена особливостями митно-правових відносин. Д.В. Приймаченко вказує про адміністративні та економічні методи адміністративної діяльності митних органів, виділені за ознакою ступеня врахування в управлінському впливі з боку митних органів інтересів і правових можливостей громадян та суб'єктів господарювання [114, с. 26].

Підхід Д.В. Приймаченка щодо виділення методів адміністративної діяльності митних органів, безумовно, є висхідним, базовим, спираючись на який можна сформулювати систему методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки [95, с. 40].

Вказаний вид публічної, державно-владної діяльності реалізується за допомогою цілеспрямованого впливу її суб'єкта (органу, посадової особи, наділених владними повноваженнями та відповідною компетенцією) на об'єкт адміністративної діяльності – митні інтереси України. Відповідно ч.1 ст.6 Митного кодексу України, митні інтереси України визначені як її національні інтереси, що забезпечуються і реалізуються шляхом здійснення державної митної справи [95, с. 40].

Узагальнено метод являє собою сукупність способів і прийомів здійснення певної діяльності. Метод адміністративного права визначено як сукупність способів, засобів, прийомів, які використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм у галузі адміністративного права [13, с. 73-74].

Сутність категорії «метод» в адміністративному праві аналізували вчені, дослідження яких стосувались проблем адміністративно-правового

регулювання, адміністративної діяльності, адміністративно-правових режимів: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, Т.П. Мінка, В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н.Г. Саліщева та інші. Слід вказати про те, що доктринальні напрацювання в науці адміністративного права були представлені науковими положеннями, обґрунтованими Г.В. Атаманчуком, Ю.М. Козловим, Ю.М. Стариловим щодо сутності методів державного управління [18; 52; 165; 95, с. 40-41].

Звернення до юридичних енциклопедичних видань та навчальної літератури, в якій наведено зміст усталених категорій дозволяє виділити такі категорії як «методи управління», «методи публічного адміністрування».

Метод управління розуміється з позицій способів або засобів досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління. Серед методів державного управління виділяють методи організації і методи діяльності органів управління. Методи поділяють на загальні, що застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу, та спеціальні, які застосовуються на окремих стадіях. До загальних відносять переконання і примус, а також методи регулювання, загального керівництва і безпосереднього управління. За механізмом впливу поділяють на адміністративні (методи прямого впливу) та економічні (методи непрямого впливу), за силою впливу – методи видання правових актів та організаційні методи [192, с. 617-618].

У наукових напрацюваннях Д.В. Приймаченка такий підхід застосовано як основу виділення методів адміністративної діяльності митних органів у сфері реалізації митної політики держави. Вчений пропонував систематизувати методи у дві групи – загальні і спеціальні, а до загальних відносити суто переконання і примус. Про спеціальні методи зазначено, що вони характерні тільки для адміністративної діяльності у виділеній сфері [114, с. 26].

Серед термінологічних новел адміністративного права впроваджено термін «метод публічного адміністрування» як способи і прийоми цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [11, с. 228; 90, с. 96].

Такий підхід потребує уточнення, враховуючи існування непрямих методів впливу, зокрема – методу переконання. Тож прийнятними для подальшого наукового опрацювання з метою формулювання загального поняття про методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки є обидва підходи, узагальнення яких дозволить врахувати загальний усталений погляд на розкриття сутності категорії «метод» та термінологічні новели запровадження конструкції «публічне адміністрування». До того ж, якщо навести ознаки методів публічного адміністрування, вдається взнаки сформована у теорії адміністративного права усталена думка про зміст методу управлінської діяльності, що залишається незмінним.

Так, серед ознак методів публічного адміністрування називають: 1) є способом впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований орган і громадян; 2) вираження публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції [11, с. 228].

Разом з тим, існування непрямих методів управлінської діяльності, як і визнання існування непрямого впливу органів публічного адміністрування [11, с. 229] визначає необхідність змістовної трансформації окремих ознак методу публічного адміністрування з метою подальшого врахування відповідного положення як основи визначення ознак методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Мова йде про визнання упорядковуючого, організуючого характеру впливу методів на учасників відносин, замість визнання підпорядкованості виконавчому органу інших суб'єктів (органів і громадян). Не викликає принципових суперечностей врахування такої ознаки

як вираження у методі публічного інтересу, зміст якого уточнюється залежно від об'єкту організуючого, упорядковуючого впливу сукупності засобів і способів, які має право і обов'язок застосовувати уповноважений орган державної влади (посадова особа). Логічним продовженням цього положення є абсолютна підтримка ознаки методу як способу реалізації компетенції. Будучи публічно-правовою категорією, компетенція притаманна тільки суб'єктам, наділеним владними повноваженнями.

І.П. Яковлєв здійснює узагальнення існуючих державно-управлінських, адміністративно-правових та митно-правових напрацювань і виділяє наступні властивості методів публічного адміністрування у державній митній справі:

- вираження митних інтересів України як частини національних інтересів;
- відтворення змісту впливу публічної влади на поведінку суб'єктів у сфері державної митної справи;
- відображення характеру взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування та суб'єктами, що функціонують у сфері митної справи;
- мають зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування у державній митній справі;
- є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі;
- переважно застосовуються на засадах варіативності. 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;
- в одному адміністративному заході зазвичай втілюється декілька методів, застосовуваних на підставі розсуду або чітко встановленого порядку;
- зміст методів та практика їх застосування обумовлюються різноманіттям функцій, які реалізують суб'єкти публічного адміністрування;
- 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). [193, с. 160-161].

І.П. Яковлєв пропонує розглядати методи публічного адміністрування у державній митній справі у ширшому, порівняно із усталеним у теорії адміністративного права підходом щодо праворозуміння методів державного управління (В.Б. Авер'янов [14, с. 293-300]), коли їх зміст розкривається з позицій певних способів практичного здійснення суб'єктами державного управління (насамперед, органами державної виконавчої влади) владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, відповідного характеру та обсягу повноважень вказаних суб'єктів та особливостей керованих об'єктів [14, с. 295]. І.П. Яковлєв характеризує методи публічного адміністрування у державній митній справі з позицій «основної якісно-стилістичної складової галузевого адміністрування». Така складова проявляється у характері 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. Методи публічного адміністрування у державній митній справі, пропонує І.П. Яковлєв, 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 [193, с. 187]. Якщо уважно проаналізувати підхід дослідника до розкриття сутності ключового для дослідження поняття, стає зрозумілою висхідна категорія, яка покладена в основу сформульованої юридичної конструкції. Мова йде про категорію «взаємодія», яка, на відміну від усталеної категорії «вплив», що використовується для розкриття змісту методів державного управління, дозволяє охопити не тільки прямі, суто владно-адміністративні засоби, які уповноважені застосовувати митні органи при здійсненні публічного

адміністрування у державній митній справі, а більш гнучкі, що більшою мірою відповідають змісту і характеру публічного адміністрування. Мова йде про методи, що забезпечують реалізацію взаємоузгоджених процедур при взаємодії між митним органом та суб'єктом підприємницької діяльності як учасника митних правовідносин.

Презентоване І.П. Яковлєвим теоретичне узагальнення існуючих наукових напрацювань дозволяє вказати про необхідність уточнення окремих положень, особливо зважаючи на ключову категорію, що досліджується – публічне адміністрування у державній митній справі, яку не можна назвати усталеною. Аналіз наведених І.П. Яковлєвим теоретичних положень щодо властивостей методів публічного адміністрування у державній митній справі свідчить про доцільність їх віднесення до ознак методів адміністративної діяльності, зважаючи на такі спільні за змістом положення як реалізація у межах компетенції, зовнішній вираз через певну форму, обумовлення функціями, які реалізують уповноважені у державній митній справі суб'єкти. Поряд із цим слід відзначити, що окремі положення, обґрунтовані І.П. Яковлєвим, відображають специфіку методів впливу у державній митній справі: варіативність, специфіка об'єкта впливу [95, с. 41-42].

Тож спираючись на положення, визначені І.П. Яковлєвим щодо властивостей методів публічного адміністрування у державній митній справі, ознаки адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, загального значення категорії «метод», можна сформулювати ознаки методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки:

- являють собою сукупність способів, засобів і прийомів цілеспрямованої діяльності уповноваженого суб'єкта;
- застосування засобів, прийомів і способів адміністративної діяльності спрямоване на суспільні відносини з метою реалізації завдань і функцій у сфері забезпечення митної безпеки уповноваженими суб'єктами;

- є сукупністю способів, засобів і прийомів упорядковуючого, організуючого впливу на учасників відносин у сфері митної діяльності правозабезпечувального та правоохоронного характеру;

- відображають специфіку взаємозв'язку між учасниками правовідносин щодо забезпечення митної безпеки – уповноваженими суб'єктами, з одного боку, та особами, які перетинають митний кордон України;

- виражають публічний інтерес щодо захисту митних інтересів, а тому є способом реалізації компетенції, переважно, митними органами (посадовими особами);

- особливості методів визначені об'єктом, на який вони спрямовані, що визначає підстави та порядок їх застосування [95, с. 42].

Визначення методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки має виходити із врахування її дуалістичного характеру – як такої, що охоплює позитивну і негативну (юрисдикційну) її різновиди. Ще однією ключовою ознакою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає її цілеспрямованість, що означає наявність мети впливу суб'єкта цієї діяльності на об'єкт та необхідність встановлення способів, прийомів і засобів за допомогою яких такий вплив здійснюється [95, с. 42].

Визначення методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки здійснене, спираючись на сприйняття адміністративної діяльності правовим явищем – у значенні правових відносин, що регулюються нормами адміністративного та митного законодавства. Враховуючи такий підхід, серед методів зазначеної діяльності доцільно виділяти тільки засоби, прийоми і способи, які передбачені нормами адміністративного та митного законодавства [95, с. 43].

Отже, *методами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки* виступають урегульовані нормами адміністративного та митного законодавства засоби, прийоми і способи, за допомогою яких уповноважені суб'єкти (митні органи, їх посадові особи, інші суб'єкти

владних повноважень) здійснюють цілеспрямований, упорядковуючий вплив на учасників відносин з метою досягнення реалізації публічного інтересу щодо забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством завдань і функцій.

2.2 Суб'єкти правозастосування форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки

Характеристика суб'єктного складу адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення митної безпеки з приводу застосування форм і методів відповідної діяльності має розпочинатись із визначення поняття базової категорії «суб'єкт адміністративної діяльності». Вирішення вказаного наукового завдання впливає на подальший науковий пошук шляхів і способів визначення найбільш прийнятних за існуючих умов організації державно-владної діяльності та стану економічного розвитку України способів оптимізації владних інституцій у виділеній сфері. Звернення до генезису організаційних перетворень митних органів свідчить про необхідність якнайшвидшого застосування сучасних форм і методів наукового осмислення напрямків використання системного підходу до вирішення проблеми оптимізації та підвищення ефективності організації та функціонування митних органів як в цілому так і на окремих рівнях – територіальному, місцевому, локальному.

Дослідження змін правового статусу органу виконавчої влади, діяльність якого спрямована на реалізацію державної митної політики, свідчить про незмінність спрямованості діяльності та основних функцій відповідного органу виконавчої влади, хоча його назва та місце у системі органів виконавчої влади неодноразово змінювалось.

Так, суб'єктами здійснення митної справи до 2013 року у чинному законодавстві були визначені митні органи. У 2013 році відповідно Указу Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України» було утворено Міністерство доходів і зборів України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, який є головним у системі центральних органів виконавчої влади з питань, зокрема - забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску (п.1 Положення про Міністерство доходів і зборів України, відповідно Указу Президента України від 18 березня 2013 року N 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України» [141]). Міністерство доходів і зборів України було визначено правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України, що реорганізуються (п.2 Указу Президента України від 18 березня 2013 року N 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України» [141]).

Після утворення Міністерства доходів і зборів України до чинного законодавства були внесені зміни та запроваджено термін «органи доходів і зборів», який застосовувався для позначення податкових та митних органів. Однак запровадження нового терміну не змінило їх функції та спрямованість діяльності.

У 2014 році було утворено Державну фіскальну службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів (п.1 Положення про Державну фіскальну службу України [103]). Призначення Державної фіскальної служби України та її функції залишились такі як у було передбачено щодо Міністерства доходів і зборів України, хоча правовий статус, порівняно із статусом міністерства, було понижено.

У 2018 році знову відбулась чергова реорганізація та Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року №1200 утворено Державну податкову службу України та Державну митну службу України [148]. У зазначеній Постанові Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року №1200 передбачено фактично ту ж саму компетенцію податкових та митних органів, що вказано у Постанові Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 №236 «Про Державну фіскальну службу України» [103].

Відповідно Постанові Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 №236 «Про Державну фіскальну службу України», Державна фіскальна служба України була визначена як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі - єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Безумовно, до пункту 34-1 статті 4 МКУ мали бути внесені зміни, якими слід було би передбачити у переліку органів доходів і зборів як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної митної політики – Міністерство фінансів України, так і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної митної справи – Державна фіскальна служба України. Проте такі зміни не були внесені. Наразі знову існує необхідність усунення колізійності правових приписів, оскільки відповідно ч.2 п.1 Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [133], «Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи».

Після того як розпочато роботу Державної митної служби України та Державної податкової служби України, реалізована необхідність повернення до термінології, що існувала до 2013 року, зокрема – митні органи (згідно із Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14.01.2020 №440-IX [120]).

Чисельні організаційні зміни відбувались і у органах та підрозділах, діяльність яких спрямована на боротьбу з контрабандою та іншими порушеннями митних правил. Дослідниками наголошувалось на неодноразових організаційних перетвореннях у системі зазначених органів та підрозділів. Вказано про зміну їх підпорядкування та функцій чотири рази тільки за період 2012 – 2014 роки, що суттєво відображалось на результатах їхньої діяльності. У структурі Державної митної служби України діяв Департамент боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями; у структурі Міністерства доходів і зборів України – Департамент митної справи та Управління боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями (було підпорядковано Головному оперативному управлінню Міністерства доходів і зборів України); у структурі Державної фіскальної служби України - Департамент аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням [74, с. 40; 163, с. 65-66]. Раніше діяли відділення й служби по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, митна варта й відділи митної варти відповідно регіональних митниць і митниць, які були реорганізовані у служби боротьби з контрабандою та митної варти регіональної митниці, митниці [146]. На думку І.В. Яромія, за період 1991 – 2012 років зміни в структурі митниці були спрямовані у напрямі адаптації до стандартів Всесвітньої митної організації. Дослідник погоджується із думкою О.П. Федотова щодо характеристики пізнішого періоду (2015 рік) як такого, що характеризувався безкінечними ротаціями та заплутаністю реорганізації митниць [195, с. 65].

Звернення до наукових напрацювань, присвячених дослідженням проблем правового регулювання митних відносин у частині, що стосується їх

суб'єктного складу дозволяє виділити дисертаційні дослідження К.В. Червінко, присвячене адміністративним неюрисдикційним провадженням в діяльності митної служби України (2012 р.) [183], Г.В. Соломенко, де розглядаються питання боротьби з порушеннями митних правил, серед яких приділено увагу суб'єктам адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері [163, с. 64-86], О.І. Попівняка [105; 108], І.В. Яромія, присвяченому питанням адміністративно-правового механізму запобігання та протидії порушенням митних правил, в якому аналізуються, серед усього, суб'єкти запобігання та протидії [195, с. 59-79] та інші.

З теоретичних позицій обґрунтування поняття «суб'єкт адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки» привертає увагу дослідження К.В. Червінко, в якому на засадах методологічного підходу «від загального до конкретного» розглядає категорія «суб'єкт права», зміст якої у подальшому конкретизується відповідно предмету наукового дослідження. Дослідник, посилаючись на існуючу теоретичні підходи, виділяє спільну для визначень суб'єкта права ознаку – наявність правосуб'єктності та наголошує на різниця у виділенні кола суб'єктів права, залежно від потенційних учасників правовідносин [183, с. 66]. При цьому наголошується на доцільності уведення до кола суб'єктів права не тільки реальних суб'єктів (тих, які беруть участь у правовідносинах), а й тих, які мають право реалізувати можливість брати участь у правовідносинах (потенційних суб'єктів) [183, с. 67-68]. Формулюючи ознаки суб'єкта адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності митних органів (який виділяється К.В. Червінко, відповідно предмету дослідження) наголошено на: суб'єктній індивідуалізації; уособленні в якості носія прав та обов'язків у відповідній сфері правовідносин (у даному випадку процесуальних неюрисдикційних у галузі митної справи); позитивному характері таких правовідносин; їх цілеспрямованості щодо вирішення певної юридичної справи; характері прийнятого за результатами здійснення процесуальних дій рішення, яке визначене юридично владним та офіційно оформленим [183, с. 69].

Наведений підхід К.В. Червінко може бути врахований, оскільки його застосування допускає ідентифікацію суб'єкта шляхом виділення його індивідуалізованих правових характеристик, що виявляються відповідно сутності і характеру правовідносин, у яких він (суб'єкт) бере участь як реальний або потенційний учасник.

Характеризуючи суб'єкта адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, необхідно вказати про сутність загальнотеоретичної конструкції «компетенція», яка є системоутворюючою.

Ю.А. Тихомиров формулює поняття компетенції як категорії, що позначає ту міру влади, якою орган виконавчої влади наділений задля того, щоб він зміг виконувати певні завдання [172]. Ю.М. Дьомін, аналізуючи проблеми митного контролю, вірно характеризує компетенцію з позицій суворо визначеного чинним законодавством певного обсягу владних повноважень (прав) і обов'язків органу виконавчої влади у відношенні до встановленої для нього сфери відання. Компетенцію, відзначає дослідник, слід відрізнити від функцій і завдань органу виконавчої влади. Функції уособлюють у собі основні напрямки діяльності зазначеного органу щодо досягнення поставлених перед ним цілей, а через компетенцію – межі його владних повноважень та сферу відання при здійсненні покладених на даний орган функцій. Саме завдяки компетенції здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність державних органів та визначаються межі їхньої відповідальності перед державою та приватними особами [46, с. 24].

С.Г. Левченко здійснює розмежування категорій «компетенція», «повноваження», «завдання» та «призначення» митних органів. Дослідниця відзначає, що «Компетенція являє собою сукупність предмета відання, прав та обов'язків, завдань, соціального призначення та полягає у можливості впливати на порядок переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, в той час, як призначенням митних органів є безпосереднє здійснення державної митної справи» [67, с. 5].

Отже, наведені теоретичні положення, обґрунтовані вченими щодо сутності компетенції, дозволяють вказати про те, що компетенцію слід розглядати як основу, системоутворюючу складову суб'єкта адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Компетенцію не слід ототожнювати із завданнями, задля вирішення яких суб'єкт адміністративної діяльності наділяється чинним законодавством правами та обов'язками. Компетенція також не є суголосною із функціями, хоча, будучи пов'язаною із ними, становить їх змістовне наповнення. Функції суб'єкта адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно розглядати з позицій основних напрямків їх цілеспрямованої адміністративної діяльності. Саме у такому значенні можна встановити міру і ступінь повноти їх нормативної урегульованості, відсутність прогалів і колізій.

Ознаки суб'єкта адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно виділяти, спираючись на загальнотеоретичний підхід та погляди дослідників суб'єктної складової митних правовідносин (зокрема, К.В. Червінко). Проте до кола суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки недоцільно включати потенційних учасників відповідних правовідносин, враховуючи правозахисний та правозабезпечувальний характер адміністративної діяльності у цій сфері. Тож до ознак такого суб'єкта можна віднести наступні:

- індивідуалізація як особи, що існує у реальному бутті, може і має брати участь у діяльності щодо забезпечення митної безпеки;
- наділена адміністративною правосуб'єктністю у відповідній сфері;
- здійснює цілеспрямовані дії із визначеною метою – гарантувати безпечну реалізацію митних інтересів;
- участь у діяльності щодо забезпечення митної безпеки як особи, що приймає юридично владні рішення адміністративно-правового змісту;
- рішення, які приймаються таким суб'єктом, має бути офіційно оформленими [98].

Наявність ознак суб'єктної індивідуалізації, правоспроможності приймати юридично владні рішення у визначеній сфері правовідносин – щодо забезпечення митної безпеки - обмежує коло суб'єктів органами (посадовими особами), наділеними адміністративною правосуб'єктністю щодо здійснення адміністративної діяльності державно-владного характеру у виділеній сфері і беруть участь у такій діяльності безпосередньо або опосередковано (виконують основні або допоміжні функції та завдання).

Отже, суб'єктами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступають публічно-владні суб'єкти, які реалізують встановлені чинним законодавством основні або допоміжні функції та завдання у сфері забезпечення митної безпеки, наділені адміністративною правосуб'єктністю та приймають юридично владні рішення адміністративно-правового змісту [98].

Спираючись на таке визначення, суб'єктів забезпечення митної безпеки можна систематизувати за ознакою характеру функцій й завдань, виконуваних ними – основних чи допоміжних. Допоміжними виступають ті державні органи (їх посадові особи), органи місцевого самоврядування, з якими взаємодіє основний суб'єкт адміністративної діяльності у виділеній сфері – митні органи. До допоміжних суб'єктів можна віднести, зокрема – правоохоронні органи (ст.558 МКУ), Національний банк України, Рахункова палата, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів, казначейського обслуговування бюджетних коштів та фінансового контролю (ст.559 МКУ), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (ст.560 МКУ), інші органи виконавчої влади (ст.561 МКУ). Уведення суб'єктів господарювання до кола суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки недоцільно, враховуючи відсутність у них компетенції щодо прийняття юридично владних рішень. Разом з тим, суб'єкти господарювання опосередковано беруть участь у діяльності щодо забезпечення митної безпеки через реалізацію таких форм взаємодії із митними органами як проведення

консультацій, укладання меморандумів про взаєморозуміння, участь у вдосконаленні митного контролю та оптимізації методів роботи митних органів, що прямо передбачено ст.562 МКУ.

Діяльність щодо забезпечення митної безпеки здійснюють, насамперед, державні органи (їх посадові особи), статус і структура яких формувалась і зазнавала неодноразових змін, починаючи зі здобуття Україною незалежності. Такі трансформації були обумовлені, переважно необхідністю вирішення стратегічно важливого для розвитку економіки України завдання – захисту її інтересів у сфері зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення економічного суверенітету та, водночас, стимулювання підвищення ефективності зовнішньоекономічних зв'язків. Особливості місця кожного з державних органів у сфері забезпечення митної безпеки визначено, насамперед, цільовим призначенням їх створення, обсягом і спрямованістю закріплених у чинному законодавстві завдань та функцій.

Чинне законодавство, а саме – Митний кодекс України основною компетенцією щодо безпосереднього здійснення державної митної справи наділяє митні органи (стаття 543 МКУ).

Порівняння завдань новоутвореної Державної митної служби України із завданнями митних органів, урегульованих статтею 544 МКУ, дозволяє зазначити наступне. Ст.544 МКУ визначає відкритий перелік основних завдань митних органів (їх вказано 20), натомість Положенням про Державну митну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України», передбачено тільки три завдання, які має виконувати Державна митна служба України. Поряд із цим, зазначеним підзаконним актом визначено компетенцію Державної митної служби України. За таких обставин проведення порівняльно-правового аналізу на предмет кореспондування норм МКУ та зазначеного підзаконного акту не дозволяє отримати чіткі висновки на предмет відповідності компетенції

Державної митної служби України завданням митних органів, передбачених актом вищої юридичної сили – Митним кодексом України.

Систематизацію завдань органів доходів і зборів пропонує О.І. Попівняк [106, с. 88-90], щоправда не розділяючи їх на основні і супутні. Дослідник виділяє 11 груп завдань: правозабезпечувальні, правоохоронні, контрольні, регулятивні, правовстановлюючі, аналітичні, фіскальні, інформаційні, облікові, організаційно-забезпечувальні, щодо міжнародного співробітництва [106, с. 88-90]. Разом з тим, запропонований підхід щодо систематизації завдань не є остаточним.

Так, порівняльно-правовий аналіз нормативно-правових актів, якими передбачено завдання та компетенція митних органів щодо реалізації державної митної політики, в тому числі – забезпечення митної безпеки, а також врахування доцільності широкого розуміння категорії «забезпечення митної безпеки» як діяльності щодо гарантування захищеності митних інтересів держави (ч.2 ст.6 МКУ) дозволяє виокремити наступні групи завдань:

- 1) основні;
- 2) супутні [98]

Така систематизація завдань обумовлена метою реалізації відповідних повноважень. До групи основних завдань віднесені ті, які безпосередньо стосуються забезпечення митної безпеки і пов'язані із здійсненням адміністративної діяльності. Інші віднесені до супутніх завдань.

До основних доцільно віднести:

а) забезпечення законності адміністративної діяльності (стосуються гарантування правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи – п.1 ч.2 ст.544 МКУ; забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону – п.2 ч.2 ст.544 МКУ);

б) контрольно-дозвільні завдання (здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо – п.4 ч.2; здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки – п.7 ч.2; здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на митні органи відповідно до цього Кодексу та інших законів України – п.7-1 ч.2; здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України – п.8 ч.2; здійснення в межах повноважень, визначених цим Кодексом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами, надання дозволів на здійснення зазначених видів діяльності; видача сертифікатів уповноваженого економічного оператора – п.11 ч.2);

в) превентивні (аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю – п.5 ч.2);

г) правоохоронні та правозахисні (вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів – п.9 ч.2; запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України – п.10 ч.2).

Інші завдання – супутні:

а) забезпечувальні (створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, здійснення разом з митними органами інших держав заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення – п.3 ч.2; забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених цим Кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організація застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодія з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії – п.6 ч.2; кінологічне забезпечення діяльності органів доходів і зборів – п.18 ч.2);

б) ідентифікуючі (ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності – п.12 ч.2; проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження – п.14 ч.2);

в) статистичні (ведення митної статистики та обмін даними митної статистики з митними органами інших країн – п.13 ч.2);

г) організаційно-господарські (управління об'єктами інфраструктури митних органів, розбудова митного кордону – п.19 ч.2);

д) інформаційного забезпечення (здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав – п.15 ч.2; впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур, надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису – п.16 ч.2);

е) щодо міжнародного співробітництва – п.17 ч.2.

Завдання можуть бути розширені, виходячи з положень п.20 ч.2 ст.544 МКУ, де встановлено, що до завдань належить «здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на митні органи». Буквальне тлумачення цієї норми вказує на те, що перелік завдань митних органів може бути доповнений тільки законом, а не підзаконним актом.

Звернення до Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №227 дозволяє виділити наступні завдання, що має виконувати Державна митна служба України: забезпечення реалізації державної митної політики, зокрема забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів України і створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі (п.п.1 п.3); забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил (п.п.2.п.3); внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної митної політики на розгляд Міністра фінансів (п.п.3 п.3).

Якщо порівняти зміст положень ч.1 ст.544 МКУ та згадуваної Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено Положення про Державну митну службу України від 06.03.2019 №227, що стосуються призначення діяльності Державної митної служби України та митних органів, можна зазначити, що завдання щодо забезпечення митної безпеки не охоплює тільки діяльність щодо боротьби з митними правопорушеннями, а є широким за змістом і належить до державної митної політики.

Відповідно Главі 74 Розділу XX МКУ, до структури митних органів, крім центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику, належать митниця, митний пост.

До компетенції Державної митної служби України належить реалізація державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної

митної справи (п.1 Положення про Державну митну службу України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України»). Наведена норма підзаконного нормативно-правового акту, яким закріплено компетенцію Державної митної служби України частково кореспондується із нормою ч.1 ст.545 МКУ, якою закріплено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, стосовно митниць та інших повноважень, визначених чинним законодавством. При здійсненні порівняння норм МКУ та ПКМУ від 06.03.2019 №227 щодо компетенції Державної митної служби України як центрального органу виконавчої влади слід звернути увагу на ту обставину, що норма п.1 Положення про Державну митну службу України, затвердженого ПКМУ від 06.03.2019 №227, ширша за змістом за рахунок включення компетенції щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, яка відсутня у приписах ч.1 ст.545 МКУ.

Митницю віднесено до митного органу, який реалізує забезпечувальну функцію відносно виконання завдань, покладених на ці органи у зоні своєї діяльності (ч.1 ст.546 МКУ).

У 2020 році були внесені зміни до Митного кодексу України з метою забезпечення надання статусу юридичної особи тільки Державній митній службі України. Так, статус митниці було трансформовано зі статусу юридичної особи на статус територіального органу Державної митної служби України. При цьому більшість ознак юридичної особи залишились незмінними: самостійний баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк із зображенням Державного Герба України та із своїм найменуванням. До законодавчих новел належать норми про наявність делегування окремих повноважень керівником Державної митної служби України керівникам митниць. Перелік таких повноважень визначається положенням про митницю,

яке має бути погоджене із керівником Державної митної служби України (абз. другий ч.3 ст.546 МКУ). Положеннями про митниці визначаються зони їх діяльності, які можуть охоплювати території однієї, двох або більше адміністративно-територіальних одиниць України (ч.4 ст.546 МКУ).

В новій редакції викладено норму про митні пости, якою передбачено трансформацію їх статусу з відокремленого структурного підрозділу митниці на структурний підрозділ, який входить до складу митниці і має зону своєї діяльності, що визначається положенням про митні пости (ч.ч.1,2 ст.547 МКУ).

У структурі Державної фіскальної служби України діяв Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії, до завдань якого належало: 1) запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України; 2) здійснення міжнародного співробітництва, забезпечення виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до його компетенції, у тому числі шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи, на підставі міжнародних угод.

Після реорганізації та утворення Державної митної служби України у її структурі було передбачено функціонування Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил. Згодом, виходячи з інформації, яка міститься на сайті ДМС України станом на 23.08.2020 р. [37], не можна виявити дані щодо утворення організаційної структури, до завдань якої має належати виконання функції боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил. Так, можна виявити Управління запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил у складі територіальних органів ДМС України (Азовської митниці, Буковинської митниці, Волинської митниці, Галицької митниці, Дніпровської митниці, Енергетичної митниці, Закарпатської митниці, Київської митниці, Координаційно-моніторингової митниці, Одеської митниці, Північної митниці, Подільської митниці, Поліської

митниці, Слобожанської митниці, Східної митниці, Чорноморської митниці, [166].

Завдання зазначеного Департаменту окреслено як такі, що мають переважно організаційний характер. Такий висновок можна сформулювати, виходячи з наступних приписів проекту Положення про зазначений Департамент, якими закріплено його завдання: «організація здійснення заходів щодо запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на митній території України; організація провадження в справах про порушення митних правил, у тому числі координація роботи митниць Держмитслужби (далі – митниць) з питань реалізації компромісу в справах про порушення митних правил; організація та здійснення відповідно до закону оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою» (п.п.2.1, 2.3, 2.5 проекту Положення про Департамент запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил). Крім вказаних, передбачено завдання щодо «аналізу переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України з метою виявлення порушень законодавства України з питань митної справи; здійснення міжнародного співробітництва; виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню контрабанди та інших правопорушень у сфері митної справи» (п.п.2.2, 2.4, 2.6 проекту Положення про Департамент запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил).

Такий характер визначення завдань Департаменту обумовлює наявність питань, що стосуються його місця і ролі у реалізації завдань, передбачених ст.544 МКУ, зокрема - запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України (п.10 ч.2). Так, МКУ визначено компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (ст.545 МКУ), митниць і митних постів (ст.ст.546, 547). Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику стосується спрямування, координації та

контролю митниць та здійснення інших повноважень, які мають бути передбачені МКУ та іншими законами. Департамент запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил діє як самостійний структурний підрозділ Державної митної служби України (п.1 проекту Положення про Департамент запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил). Отже, його компетенція, за логікою, має стосуватись безпосередньо запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на всій митній території України, відповідно п.10 ч.2 ст.544 МКУ.

Аналогічний функціональний аналіз може бути проведений і щодо інших завдань Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил. Зокрема, можна зазначити про питання неналежного кореспондування завдання щодо організації провадження в справах про порушення митних правил та функцій з безпосереднього порушення або здійснення провадження в будь-якій іншій справі про порушення митних правил та винесення постанов у справах про порушення митних правил. Більше того, вказані положення, які названі функціями, являють собою інше – повноваження. Вказані недоречності свідчать про необхідність приведення у відповідність вимог законодавчої техніки положень підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються врегулювання правового статусу Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил.

Функції Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил доцільно систематизувати за критерієм їх однорідності:

- аналітична (стосовно зовнішньоекономічних операцій та товаропотоків, інформації від правоохоронних та контролюючих органів України, митних органів іноземних держав, міжнародних організацій, юридичних та фізичних осіб, результатів виконання митницями доручень щодо проведення митних формальностей, відкритих і відомчих інформаційних джерел та баз даних);

- аналітично-пошукова з метою виявлення способів і механізмів переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення з порушенням законодавства України з питань митної справи, виявлення ризиків та механізмів ухилення від оподаткування;

- надання доручень (щодо проведення митних формальностей, зокрема у рамках системи управління ризиками);

- інформаційна (внесення інформації до модуля «Орієнтування» АСМО «Інспектор»; оперативне інформування митниць щодо фактів підготовки до незаконного переміщення через митний кордон України товарів, транспортних засобів, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів, культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів, спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації; обмін інформацією з органами охорони державного кордону з використанням можливостей міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон (система «Аркан») тощо);

- організаційна та контрольна (організовує, координує та контролює проведення спеціальних заходів щодо протидії та запобігання контрабанді; взаємодіє з правоохоронними та контролюючими органами України, митними органами іноземних держав, міжнародними митними організаціями; координує та контролює дії територіальних органів; участь у міжнародному співробітництві з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил тощо);

- превентивна (виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню контрабанди та інших правопорушень у сфері митної справи, вживає заходів до їх усунення; доведення до митниць, а у разі необхідності правоохоронних органів, упереджувальної інформації, отриманої від митних та іншим уповноваженим органам іноземних держав, про операції, що можуть порушити законодавство України з питань митної справи, з метою вжиття

заходів із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил);

- щодо запобігання, виявлення та припинення порушень митних правил (стосується незаконного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, культурних цінностей, зброї та боєприпасів, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, спеціальних засобів негласного отримання інформації, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів та інших предметів правопорушень);

- забезпечення законності (розгляд звернень, скарг при проведенні заходів із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на митній території України);

- процесуальна (безпосереднє здійснення провадження в будь-якій іншій справі про порушення митних правил, порушеній митницями; винесення від імені Держмитслужби постанови у справі про порушення митних правил за результатами перевірки законності та обґрунтованості постанов митниць у цих справах);

- забезпечувальна (щодо розробки проектів нормативно-правових актів, підготовки аналітичних матеріалів, обробки статистичної інформації та внесення її до інформаційних баз даних, надання практичної і методичної допомоги митницям з питань організації документообігу та інші).

Узагальнення положень підзаконних нормативно-правових актів, які спрямовані на урегулювання правового статусу Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил за проектом відповідного Положення про нього свідчить про наступне:

- у відповідних положеннях фактично встановлено компетенцію Департаменту;

- доцільна подальша систематизація компетенції з метою виділення функцій Департаменту. Такими функціями можна визначити: організаційну,

контрольну, інформаційну, аналітичну, пошукову, процесуальну, правоохоронну.

Вказані функції виділені, виходячи зі змісту теоретичного визначення поняття «функції держави». Функціями держави виступають основні напрями її діяльності, що обумовлені призначенням держави в суспільстві та реалізуються у правових формах через державний механізм [27, с. 822]. Отже, із загальнотеоретичних позицій, функції діяльності держави в цілому, окремого органу державної влади можна виділити, виходячи з їх ключової ознаки – відображення у кожній функції основних напрямків публічно-владної діяльності. Принагідно слід зауважити, що такі основні напрямки діяльності Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил мають бути виділені, виходячи з визначеної чинним законодавством мети (призначення) створення цієї структурної одиниці Державної митної служби України.

У цьому зв'язку цілком доречним вдається зосередження уваги на правоохоронній функції, яку має реалізовувати зазначений Департамент за проектом відповідного Положення.

Зміст правоохоронної функції можна розкрити, виходячи з визначення у юридичних енциклопедичних виданнях поняття правоохоронного органу.

Правоохоронними органами названо державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль за точним і неухильним додержанням законів, забезпечувати законність і правопорядок, боротьбу зі злочинністю, захист прав і свобод громадян, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників [28, с. 719].

Виходячи з цього визначення, до правоохоронних належать ті органи, які мають право і обов'язок здійснювати правозабезпечувальну діяльність щодо законності і правопорядку в державі, в тому числі і шляхом застосування заходів державного примусу до порушників. У такому значенні правоохоронна функція Департаменту запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил реалізується у компетенції, яка стосується запобігання,

виявлення та припинення порушень митних правил, забезпечення законності, розгляду справ про порушення митних правил. Разом з тим, слід вказати, що правоохоронна функція митними органами реалізується не у повному обсязі, враховуючи характер діяльності щодо боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил, яка обмежена адміністративною юрисдикцією.

Щоправда прийнятою у 2019 році Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 №227 було уведено компетенцію щодо організації та проведення відповідно до закону оперативно-розшукової діяльності та здійснення контролю за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою (п.п.28 п.4 Положення про Державну митну службу України) надання права проводити, зокрема у взаємодії з іноземними органами та державними органами України, що мають право провадити оперативно-розшукову діяльність, спеціальні заходи, у тому числі контрольовані поставки щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем (п.п.2 п.6) [133].

Разом з тим, успішна реалізація митними органами правоохоронної функції у повному обсязі безпосередньо залежить від вирішення проблеми реформування системи правоохоронних органів, у першу чергу – Служби безпеки України, компетенція якої правоохоронного змісту стосується, серед усього, питань боротьби з контрабандою, що визначене завданням Служби щодо «захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України» (ст.2 Закону України «Про Службу безпеки України» [147]). Слід вказати про те, що діяльність щодо забезпечення митної безпеки безпосередньо здійснюється і на державному кордоні України, у зв'язку з чим до відповідних суб'єктів має бути віднесено Державну прикордонну службу

України, до основних функцій якої належить охорона державного кордону України, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму (ст.1 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [122].

Статтею 558 МКУ закріплено правові основи взаємодії митних органів із правоохоронними органами, в тому числі – шляхом обміну інформацією і порядку, передбаченому чинним законодавством. Така інформаційна взаємодія має адміністративно-правову природу і пов'язана із реалізацією функції інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері митної безпеки.

Так, спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони "Крим"» від 07.09.2017 № 746/759 затверджено процедури інформаційного обміну між такими суб'єктами: Державною фіскальною службою України, Адміністрацією Держприкордонслужби, органами охорони державного кордону, регіональними управліннями Держприкордонслужби, митницями, у тому числі структурними підрозділами територіальних органів ДФС та Держприкордонслужби, які безпосередньо здійснюють митний та прикордонний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України, та контрольними пунктами в'їзду-виїзду на адміністративному кордоні ВЕЗ "Крим" (п.4 Наказу від 07.09.2017 № 746/759 [134]). Зазначеним наказом передбачено два рівні взаємодії: перший – територіальний та другий – центральний. Територіальний рівень взаємодії інформаційних систем ДФС та Держприкордонслужби здійснюється митницями та їх структурними підрозділами, структурними підрозділами Держприкордонслужби, які безпосередньо здійснюють митний та прикордонний контроль у пунктах

пропуску через державний (митний) кордон України, та контрольні пункти в'їзду-виїзду на адміністративному кордоні ВЕЗ "Крим"). Центральний – стосується взаємодії ДФС, митниць, Адміністрації Держприкордонслужби, регіональних управлінь Держприкордонслужби, органів охорони державного кордону (п.5 Наказу від 07.09.2017 № 746/759).

Слід вказати, що у зв'язку із реформуванням Державної фіскальної служби України, створенні двох центральних органів виконавчої влади – Державної податкової служби України та Державної митної служби України вказане положення має зазнавати змін у частині уточнення складу суб'єктів інформаційного обміну. Так у структурі Державної фіскальної служби України, залишились тільки податкова міліція, яка також має бути суб'єктом інформаційного обміну і є правоохоронним органом, що виконує окремі функції у митній сфері, зокрема, які стосуються виявлення кримінальних правопорушень у митній сфері, адже відповідна норма залишилась у п.п.57 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Положення про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 №236 [103]).

ДФС (податкова міліція), Служба безпеки України, Адміністрація ДПС України належать до допоміжних суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. До цієї групи суб'єктів також доцільно віднести Національну поліцію України. Серед допоміжних суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки слід відзначити місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування (ст.560 МКУ), а також державні органи, визначені ст.559 МКУ: Національний банк України, Рахункову палату, центральний органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів, державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та у сфері фінансового контролю в порядку, визначеному законодавством України. Адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки вказаними допоміжними суб'єктами здійснюється у межах їх взаємодії із митними органами у межах повноважень, передбачених чинним законодавством.

У наукових напрацюваннях дослідників доведено необхідність наділення посадових осіб митних органів правом проводити оперативно-розшукові заходи та реалізувати правоохоронну функцію у повному обсязі. Зокрема переконливо з цього питання висловлюються Л.М. Дорофєєва, О.І. Попівняк, інші дослідники проблеми вдосконалення діяльності, спрямованої на забезпечення реалізації митної політики держави. Так, О.І. Попівняк послідовно проаналізує системи забезпечення митної безпеки у США, Китаї, Великій Британії, країнах ЄС, а також Туреччині, Польщі, Румунії, Молдові, Угорщині, Словаччині, Республіці Білорусь та Росії [110, с.5-6]. Здійснюючи порівняльно-правовий аналіз та екстраполюючи його висновки на стан забезпечення митної безпеки в Україні, функціонування відповідних органів, уповноважених у цій сфері, О.І. Попівняк вказує на те, що «роботу правоохоронних та митних органів України, які відповідають за забезпечення митної безпеки країни, у теперішній час необхідно зосередити саме на безпековому/правоохоронному напрямку» [110, с.6].

Проведена систематизація суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки дозволяє вказати, що в Україні провідним є Державна митна служба України. Інші державні органи реалізують окремі або супутні функції. Тож логічно передбачити надання Державній митній службі України повного обсягу компетенції у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил як найбільш негативного чинника впливу на стан забезпечення митної безпеки та, відповідно – національної безпеки нашої держави.

Висновки до Розділу 2

Видом адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки названо сукупність здійснюваних окремими структурними підрозділами або

групами підрозділів цілеспрямованих однорідних дій, урегульованих нормами адміністративного та митного законодавства, які здійснюються з метою захисту митних інтересів держави, у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством.

Систематизація видів (напрямів) та підвидів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки шляхом доповнення вже доведених науковцями ознак систематизації такими як: спрямованість адміністративної діяльності (внутрішньоорганізаційна і зовнішня); групування норм у Митному кодексі України, характер і зміст процедур здійснення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки (процедурна (щодо переміщення через митний кордон та здійснення митного контролю); правовстановлююча (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видачі сертифікатів); правоохоронна та правозахисна (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил)).

Форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки розглядається як зовнішній вияв дій уповноважених суб'єктів, спрямованих на реалізацію поставлених перед ними завдань з метою захисту митних інтересів держави.

Методами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки названо урегульовані нормами адміністративного та митного законодавства засоби, прийоми і способи, за допомогою яких уповноважені суб'єкти (митні органи, їх посадові особи, інші суб'єкти владних повноважень) здійснюють цілеспрямований, упорядковувачий вплив на учасників відносин з метою досягнення реалізації публічного інтересу щодо забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством завдань і функцій.

Суб'єктами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступають публічно-владні суб'єкти, які реалізують встановлені чинним законодавством основні або допоміжні функції та завдання у сфері забезпечення митної безпеки, наділені адміністративною правосуб'єктністю та приймають юридично владні рішення адміністративно-правового змісту.

Основним суб'єктом виділено митні органи. Допоміжні - державні органи (їх посадові особи), органи місцевого самоврядування, з якими взаємодіє основний суб'єкт адміністративної діяльності у виділеній сфері. Виділено чотири групи основних завдань, які безпосередньо стосуються забезпечення митної безпеки і пов'язані із здійсненням адміністративної діяльності митними органами: забезпечення законності адміністративної діяльності; контрольно-дозвільні завдання; превентивні; правоохоронні та правозахисні. Встановлено шість груп супутніх завдань: забезпечувальні; ідентифікуючі; статистичні; організаційно-господарські; інформаційного забезпечення; щодо міжнародного співробітництва. Перелік завдань відкритий.

Результати дослідження, викладені у Розділі II, відображено у таких публікаціях автора: [98, с. 57-61]

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УПОРЯДКУВАННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ ГАРМОНІЗАЦІЇ З МІЖНАРОДНИМ МИТНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

3.1 Вдосконалення класифікації форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки як шлях до уніфікації відповідних процедур

Звернення до наукових робіт, присвячених проблемам форм публічно-правової діяльності у митній сфері дозволило виділити нову роботу І.П. Яковлєва, який обґрунтовує доцільність виділення трьох форм публічного адміністрування у державній митній справі: 1) процедурної – правової чи інколи неправової (хоча здійснюваної на підставі визначеної матеріальними юридичними приписами компетенції) впорядкування структури адміністрування: визначення суб'єктів, підстав, послідовності, строків, альтернатив тощо; 2) правової форми закріплення і розвитку адміністрування (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 (спираючись на філософську термінологію «функціонування» змісту) [193, с. 151-152].

Безумовно, обґрунтована І.П. Яковлєвим класифікація форм публічного адміністрування у митній сфері є науково коректною і перспективною для врахування при здійсненні подальших напрацювань у напрямку визначення підходів до класифікації форм публічного адміністрування у митній сфері. Поряд із цим доцільно зауважити про те, що запропонована систематизація не є остаточною і може передбачати поглиблення її окремих складових. Зокрема,

виділення у окрему групу форм зовнішнього вираження адміністрування (І.П. Яковлев) охоплює за змістом процедурну і правову форми.

Враховання наявності двох видів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки – позитивної і негативної дозволяє вказати про доцільність виділення двох груп форм – форми здійснення позитивної адміністративної діяльності та форми здійснення негативної адміністративної діяльності у виділеній сфері суспільних відносин. Разом з тим, застосування такого підходу обумовлює необхідність вирішення теоретичної проблеми визначення різниці між такими формами, враховуючи, що усталений науковий підхід в науці адміністративного права передбачає визначення форм управлінської діяльності, які можуть розглядатись як у межах позитивної, так і у межах негативної адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

В науці адміністративного права прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Поряд із цим вчені, які презентують такий поділ форм управлінської діяльності, зазначають про відсутність загально визнаної класифікації [11, с. 135-136]. Така ж класифікація наведена стосовно форм публічного адміністрування, в основу якої покладено критерій методів управління. При цьому наводиться підхід до класифікації форм публічного адміністрування, за яким вказана класифікація доповнюється наступними формами: здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій [12, с. 161].

Збереження підходу до класифікації форм управлінської діяльності, а, згодом – форм публічного адміністрування, виходячи зі способу реалізації методів управлінської діяльності та характеру зовнішнього вияву свідчить про усталеність і сприйняття науковою юридичною спільнотою як базового для подальших наукових напрацювань.

Слід вказати про те, що наведена вище класифікація форм управлінської діяльності (публічного адміністрування) може бути повною мірою застосована для характеристики форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, попри існування, поряд із позитивним, і негативним (юрисдикційним) видом адміністративної діяльності. Презентований вченими підхід, який передбачає чотири види форм управлінської діяльності (публічного адміністрування) може у має бути покладений в основу виділення форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, враховуючи її відповідність ознакам управлінської діяльності (цілеспрямований, розпорядчий, підзаконний характер тощо).

Тож, серед форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за критерієм методів такої діяльності доцільно виділити:

1) видання нормативних актів управління суб'єктами, уповноваженими забезпечувати митну безпеку (такі повноваження чинне законодавство надає митним органам, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України);

2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління суб'єктами, що здійснюють правозастосовну діяльність, спрямовану на забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством повноважень;

3) здійснення організаційних заходів, спрямованих на охорону і захист митних інтересів держави, а також спрямованих на організацію діяльності окремих державних органів, які наділені відповідною компетенцією;

4) здійснення матеріально-технічних операцій [95, с. 31].

Ю.М. Старилов зауважував про наявність усталеного підходу щодо визначення наступної системи управлінських дій (форм управління): 1) видання нормативних правових актів; 2) видання ненормативних та індивідуальних правових актів; 3) укладання договорів (зокрема, адміністративних договорів, міжнародних угод); 4) вчинення юридично значимих дій (складання протоколів у справах про адміністративні

правопорушення, здійснення реєстрації, видання дозвільних документів та інші); 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних дій [165, с. 18-19].

Якщо порівняти цю систематизацію форм управління із наведеною систематизацією форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, можна вказати про доцільність доповнення їх переліку такою формою як вчинення юридично значимих дій. Доцільність такого доповнення ґрунтується на компетенції митних органів щодо видачі дозволів, сертифікатів, що прямо передбачено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 №227 [95, с. 34; 133].

Існує підхід щодо виділення форм управлінської діяльності, серед яких вказано про процесуальні (процедурні) форми. Такі форми виокремлені серед інших форм управлінської діяльності: видання актів управління (як форми зовнішнього прояву); здійснення інших юридично значимих дій; суто організаційні дії; морально-етичні прояви (В.Б. Авер'янов) [38].

Підхід В.Б.Авер'янова, який передбачає виділення серед усіх видів форм управлінської діяльності процесуальних (процедурних) може і має бути врахований для визначення форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки [95, с. 34].

Запропонований В.Б.Авер'яновим підхід не суперечить науковому погляду В.М. Горшенєва, яким були виділені ознаки правової форми та юридичного процесу. Однією з ознак юридичного процесу названо врегулювання процесуально-процедурними нормами, а серед ознак правової форми виділено зв'язок із розглядом юридичної справи. Інші ознаки – такі як: обов'язковість юридичних наслідків, нормативна визначеність [168, с. 8] можна назвати такими, наявність яких не заперечується вченими, про що свідчать відповідні положення щодо характеристики правових форм у підручниках з адміністративного права [11] та інші.

Отже, вказуючи про форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, доцільно називати дві групи форм, які виділені за ознакою наявності або відсутності юридичних наслідків вчинення дій у відповідній формі:

1) які є зовнішнім виразом діяльності, що не тягне юридичні наслідки (мова йде про організаційні форми – зокрема, проведення різних організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій);

2) які є зовнішнім виразом діяльності, що юридичні наслідки тягне (правові форми) [95, с. 34-35].

Серед останніх – правових – форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно виділити дві підгрупи:

А) форми, діяльність у межах яких урегульована процесуально-процедурними нормами адміністративного і митного законодавства (насамперед, провадження у справах про порушення митних правил; процедури застосування заходів примусу; деякі процедури митного контролю та інші);

Б) форми, які діяльність у межах яких урегульована матеріальними нормами адміністративного і митного законодавства (правові акти нормативної дії, правові акти індивідуальної дії) [95, с. 35].

Серед властивостей (ознак) правової процесуальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно назвати ключовою не тільки врегулювання процесуально-процедурними нормами, а й характер дій, які здійснюються і являють собою однорідні дії, під час здійснення яких вирішуються конкретні завдання процесуально-процедурної діяльності у межах досягнення її єдиної (спільної, загальної) мети, що стосується захисту митних інтересів держави. Наслідком здійснення процесуально-процедурних дій виступає конкретний матеріально-правовий результат, зовнішньою формою якого є, як правило, акт індивідуальної дії, що має юридичні наслідки [95, с. 35].

Характеризуючи наукові погляди щодо виділення форм митної діяльності, можна навести підхід, за яким запропоновано обмежитись визначенням процесуальної форми діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки тільки провадженням у справах про порушення митних правил, яке урегульоване Митним кодексом України (особливості) та Кодексом України про адміністративні правопорушення (загальні правила). Така пропозиція ґрунтується на відповідності процесуальної форми провадження у справах про порушення митних правил основним ознакам процесуальної форми: зв'язок із розглядом юридичної справи, наявність правових наслідків прийнятих рішень уповноваженим суб'єктом прийняття, відсутність відносин підпорядкування між учасниками юрисдикційної діяльності, здійснення на підставі та у порядку, передбаченому чинним законодавством (О.П. Рябченко [156]).

Презентований підхід є перспективним для подальшого наукового аналізу у напрямку доведення доцільності виділення процесуальних форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки [95, с. 35].

Характеризуючи процесуальну форму адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, слід враховувати урегульованість відповідної діяльності процесуально-процедурними нормами, якими визначено порядок реалізації компетенції суб'єкта забезпечення митної безпеки. Сукупність процесуально-процедурних норм, якими послідовно, повно урегульована порядок реалізації компетенції можна запропонувати розглядати як процесуальну форму здійснення адміністративної діяльності уповноваженим суб'єктом з метою забезпечення митної безпеки. Такий підхід впливає із загальнотеоретичного визначення правової природи норми права як моделі можливої й необхідної поведінки суб'єктів, відповідної інтересам суспільства і держави [95, с. 36; 170, с. 366].

У цьому контексті слід вказати про науковий підхід В.Я. Настюка щодо наявності митно-процесуальних норм, серед яких виділено: 1) норми, що забезпечують порядок реалізації норм у сфері здійснення митного контролю (при цьому вказано про існування митно-процедурних норм); 2) встановлюють

порядок реалізації норм про правопорушення в рамках митно-правового регулювання. Вчений пропонує виділяти три митно-процесуальних інститутів серед митно-процесуальних норм, що забезпечують розгляд справ про митні правопорушення або пов'язані з ними факти. Це – інститути, що об'єднують норми відносно: а) процесуального розгляду справ; б) правореалізації; в) правозастосування уповноваженими особами заходів примусу [84, с. 50-51].

Процесуальна форма провадження у справах про порушення митних правил визнається вченими. Так, О.Т. Зима та А.М. Школик називають юрисдикційним провадженням провадження у справах про адміністративні порушення митних правил [10, с. 203].

Визнання наявності процесуальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки дозволяє виокремити процесуальну компетенцію відповідного суб'єкта, створює умови для подальшої уніфікації та оптимізації процесуальних дій [95, с. 36; 170, с. 366].

Слід зауважити, що не всі цілеспрямовані, послідовно здійснювані дії щодо забезпечення митної безпеки мають зовнішнім виразом процесуальну форму. Вказане стосується, зокрема, процедур митного контролю, митного оформлення, здійснення яких не пов'язане із юридичною справою. У такому разі доцільно запропонувати виділення процедурної форми.

У загальнотеоретичному значенні та з позицій науки адміністративного права сутність процедури як правового терміну, що позначає відповідне правове явище розкривається, виходячи з виявлення наявності такої ознаки як послідовність. Така послідовність розглядається відносно цілеспрямованих результативних дій, урегульованих чинним законодавством, які мають правові наслідки. Вказаний підхід презентований у наукових роботах Р.С. Алімова [15, с. 10], С.Г. Брателя [24], О.І. Миколенка [73], Ю.М. Фролова [179] та інших дослідників проблеми сутності адміністративної процедури. Привертає увагу підхід Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, який наводить у своєму дисертаційному дослідженні А.А. Горошко, відносно управлінського характеру адміністративної процедури, її здійснення виконавчою владою, включно із

контрольно-наглядовими діями, порядком і правилами підготовки, діловодством та інш. Викликає зацікавленість і вдається перспективним для подальшого наукового розвитку авторської концепції Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова пропозиція щодо охоплення поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно – процедурного провадження сукупності адміністративних процедур [31, с. 48; 3, с. 392–393]. Не зважаючи на те, що даний підхід був презентований у 1996 році, коли в адміністративному праві панував управлінський підхід, на засадах якого реалізується (здійснюється) діяльність суто органів виконавчої влади, тим не менше, наукова цінність та перспективність його не викликає сумніву, оскільки дозволяє виокремити головні (ключові) ознаки адміністративної процедури – їх послідовний характер, здійснення уповноваженими суб'єктами та потенційна можливість розгляду як процесуального явища, що у подальшому може скласти наукове підґрунтя уніфікації та оптимізації різноманітних адміністративних процедур на засадах процедурної економії, наближення до адресату, оперативності, прозорості, транспарентності тощо.

Виділенню адміністративної процедури серед інших адміністративно-правових явищ сприятиме підхід, за яким можливе визначення процедурної форми та його застосування у контексті презентації доцільності виділення процедурної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

Процедурна форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки являє собою зовнішній вираз цілеспрямованих, послідовно здійснюваних уповноваженими щодо забезпечення митної безпеки суб'єктами, що не пов'язані із юридичною справою. Процедурні дії є однорідними, їх здійснення має юридичні наслідки і завершуються конкретним матеріально-правовим результатом у формі індивідуального правового акту.

В основу визначення змісту терміну «юридична справа» покладено науковий підхід В.М. Горшеньова щодо виділення ознак правової форми.

Вчений на першому місці у переліку істотних ознак вказаної форми виділяв її зв'язок з розглядом юридичної справи, під якою малося на увазі «життєві обставини, передбачені нормативно-правовими актами» [32, с. 37]. Серед інших ознак виділено: особливий суб'єктний склад, який обмежено суб'єктами, які мають повноваження; зміст – здійснення дій, передбачених чинним законодавством; результати закріплюються у офіційних документах, форма яких встановлена чинним законодавством; існує потреба у гарантуванні здійснення відповідних правових дій; використовуються методи і засоби юридичної техніки для закріплення таких дій у чинному законодавстві [32, с. 37]. Юридична формула ознак правової форми була презентована В.М. Горшеньовим ще у 70-х роках минулого століття, проте не втрачає актуальності і виступає як база для досліджень сутності правової форми.

У презентованому В.М. Горшеньовим підході розкрито юридичний зміст юридичної справи як конкретних життєвих обставин, передбачених нормативно-правовими актами [32, с. 37]. Спираючись на зазначений підхід, можна сформулювати поняття юридичної справи, з якою пов'язані дії щодо здійснення адміністративної діяльності із забезпечення митної безпеки у процесуальній формі. Такою *юридичною справою, з якою пов'язана адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки* визнається закріплені законодавством конкретні обставини, які виникають при здійсненні вказаної діяльності.

Поняття юридичної справи цілком логічне для справ про порушення митних правил, відповідно Розділу XIX МКУ. Зокрема МКУ прямо закріплено норму про те, що «Проведення у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у статті 508 цього Кодексу, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням» (ч.2 ст.486 МКУ [75]).

Слід звернути увагу ще на таку обставину як наявність правової можливості мати юридичні наслідки в результаті здійснення організаційних дій. На підтвердження вказаного можна навести заходи, які застосовані на

лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей шляхами залізничного та автомобільного сполучення. З метою стабілізації економічного сектору держави Указом Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України». Цим Указом тимчасово, до реалізації пунктів 1 і 2 Мінського «Комплексу заходів» від 12 лютого 2015 року, а також до повернення захоплених підприємств до функціонування, згідно із законодавством України, припинено переміщення вантажів через лінію зіткнення [69, с. 10; 95, с. 39]. Ще один приклад – взаємодія контролюючих органів і служб в районі проведення операції Об'єднаних сил, загальний порядок якої та послідовність проведення всіх видів контролю на контрольних пунктах в'їзду/виїзду визначаються технологічною схемою пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів), яка затверджується окремо для кожного КПВВ начальником штабу Об'єднаних сил. У технологічних схемах здійснення пропуску через лінію зіткнення осіб, транспортних засобів і вантажів у межах дорожніх коридорів на контрольних пунктах в'їзду/виїзду визначаються окремі питання здійснення контролю за переміщенням, порядок функціонування блокпостів, контрольних пунктів в'їзду/виїзду та правила їх перетинання в межах дорожніх коридорів [95, с. 39; 186, с. 12-15]. Разом з тим, слід вказати, що прийняття рішень митними органами передують процедура їх прийняття, а форма відповідного рішення передбачена чинним законодавством: індивідуальний акт, нормативний акт, конклюдентний акт та інші.

У попередніх дослідженнях автора запропоновано розрізнити процесуальну та процедурну форму за ознакою наявності (відсутності) зв'язку із юридичною справою [95, с. 35-36]. Такий підхід дозволив запропонувати поділ форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за наявністю (відсутністю) юридичних наслідків на дві групи: організаційні

форми та правові форми. Останні запропоновано поділити на три підгрупи: матеріальні, процесуальні, процедурні [95, с. 38].

Разом з тим, правову форму адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно назвати процесуально-процедурною. Такий підхід дозволяє врахувати ту обставину, що окремі дії, здійснювані митними органами (їх посадовими особами) у межах реалізації компетенції, урегульованої нормами адміністративного та митного законодавства складно систематизувати у стадії, етапи, виділити юридичну підставу завершення одних процесуальних дій у межах окремої стадії та початок інших процесуальних дій. Разом з тим, такі дії мають чітко виражений, логічний, послідовний характер і тому їх можна охарактеризувати як такі, що здійснюються за певною процедурою. Зокрема, зазначене характерне для митного контролю, митного оформлення, здійснення яких не пов'язане із юридичною справою [95, с. 36]. Разом з тим, підтримання наукового підходу О.П. Рябченко щодо визнання процесуальної форми провадження у справах про порушення митних правил та врахування послідовного характеру процесуальних дій, що здійснюються у межах зазначеного провадження, дозволяє розширити визначення правових форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки процесуально-процедурною формою.

Отже, при виділенні процесуально-процедурної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно врахувати науковий підхід О.І. Миколенка щодо широкого значення категорії «процедура», яка охоплює послідовний характер здійснюваних дій із можливістю виділення стадій та етапів адміністративної процедури [73]. Такий підхід дозволяє назвати категорію «процедура» узагальнюючою стосовно послідовно здійснюваних, урегульованих нормами права дій, які здійснюються уповноважені суб'єкти.

Слід підкреслити, що процесуально-процедурна форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки є завжди правовою, оскільки здійснення адміністративної діяльності митними органами у такі формі

ґрунтується на нормі права, провадиться за встановленою процедурою і має юридичні наслідки.

Таким чином, при визначенні правової форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки як процесуально-процедурної враховано:

- філософське та загально правове праворозуміння сутності категорії «форма»;
- усталені доктринальні положення науки адміністративного права щодо сутності правової форми;
- сучасні теоретичні положення щодо сутності і змісту адміністративної процедури, процедурної форми, процесуальної форми;
- адміністративно-правова природа діяльності щодо забезпечення митної безпеки;
- сутність і зміст адміністративної діяльності у визначеній сфері.

Отже, *процесуально-процедурною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки* виступає зовнішній вираз цілеспрямованих, послідовно здійснюваних однорідних дій, які здійснює суб'єкт забезпечення митної безпеки з метою реалізації компетенції, урегульованих процесуально-процедурними нормами адміністративного та митного законодавства, що встановлюють однорідні процедурні вимоги, які мають бути дотримані під час здійснення таких дій.

Можна вказати про підхід, за яким пропонується класифікувати форми публічного адміністрування за такими підставами як: ступінь юридичного вираження (основні, похідні); досягнені результати (позитивні, негативні); спрямованість (зовнішні, внутрішні); характер і методи вирішення питань компетенції (процедурні, процесуальні); суб'єктний склад (односторонні, дво- або багатосторонні); суб'єкт ініціативи (за ініціативою публічної адміністрації, за ініціативою інших суб'єктів); умовами застосування (звичайні умови громадського життя, умови надзвичайного стану); юридичний зміст (забороняючі, зобов'язуючі, дозволяючі). Окремо виділено класифікацію

за юридичними наслідками: правові і неправові. За ступенем правової регламентації: видання нормативних актів, видання ненормативних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій, проведення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій [66, с. 182-183; 95, с. 38].

Порівняння наведеного підходу із презентованим раніше вченими, можна назвати таким, що переважно використовується в науці адміністративного права і дозволяє відтворити особливості форм управлінської (адміністративної) діяльності, вказати про відсутність колізійності та несуперечливості. Врахування авторського задуму вчених щодо виділення форм публічного адміністрування дозволяє доповнити перелік форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки правовою формою, що відображає консенсуальний характер вчинюваних уповноваженими суб'єктами дій (за прикладом адміністративного договору). Такий характер має компроміс у справі про порушення митних правил, який застосовується для врегулювання питань притягнення до відповідальності порушників митних правил, відповідно ст.521 Митного кодексу України [95, с. 38-39].

Стосовно правової форми компромісу у справах про порушення митних правил, її доцільно назвати не процесуальною [95, с. 39], а процесуально-процедурною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

Ще одним підходом до систематизації форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки можна назвати підхід, в основу якого покладено визначення видів такої діяльності, які належать до державної митної справи, виходячи з норм Митного кодексу України: 1) процедурної (щодо переміщення через митний кордон та здійснення митного контролю); 2) правовстановлюючої (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видачі сертифікатів); 3) правоохоронної та правозахисної (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил). Разом з тим,

застосування такого підходу може призвести до взаємної конвергенції категорій «вид» і «форма» із відсутністю конкретизації останньої.

Класифікація форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки має здійснюватися із визнання існування органічного зв'язку між конкретними формами публічного адміністрування та правовими формами діяльності: правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною [12, с. 160], оскільки при здійсненні адміністративної діяльності реалізуються окремі відповідні функції митних органів та інших суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення митної безпеки.

Характеризуючи особливості процесуально-процедурної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, доцільно звернутись до наукових надбань вчених, які аналізували питання адміністративної процедури у митній сфері. Так, О.Т. Зима та А.М. Школик виділяють комплекс видів митної процедури в процесі здійснення державної митної справи, суб'єктами якою є митні органи та приватні особи, до адміністративного блоку якої належать процедури митного оформлення та процедура митного контролю. В загальних рисах окреслено ще два види адміністративної процедури: а) процедура надання консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства з питань державної митної справи; б) процедура надання попередніх рішень. Стосовно притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил вказано, що воно здійснюється у межах юрисдикційного провадження, а саме – провадження у справах про адміністративні правопорушення із окремими особливостями. Як висновок, дослідники визначають наступні види адміністративної процедури у митній сфері: процедура митного оформлення; контрольна процедура, дозвільна процедура, реєстраційна процедура, процедура отримання (присвоєння) статусу уповноваженого економічного оператора, процедура адміністративного оскарження, процедура отримання попереднього рішення, процедура отримання офіційної консультації, процедура укладення та виконання мирової угоди, процедура публічної

закупівлі, процедура розгляду звернень громадян. При цьому зазначено про формування у митній сфері ряду адміністративних процедур [10, с. 199-204].

Наведений науковий підхід заслуговує окремої уваги. Поряд із цим, предмет наукового дослідження стосується тієї складової митної діяльності, яка має адміністративно-правову природу і спрямована на забезпечення митної безпеки. Зазначений аргумент дозволяє сформулювати наступні положення із врахуванням, безумовно, цікавого підходу О.Т. Зими та А.М. Школика. По-перше, для систематизації процедур адміністративної діяльності можуть бути використані різні критерії (ознаки), враховуючи їх призначення і зміст. По-друге, доцільно вказати про те, що процесуальний характер мають процедури притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Зазначений науковий погляд не викликає принципових суперечностей і фактично ґрунтується на базових положеннях адміністративного права як науки і навчальної дисципліни стосовно характеру відносин у сфері застосування адміністративної відповідальності. Врахування особливостей провадження у справах про порушення митних правил дозволяє віднести до адміністративних процедур процесуального характеру процедури застосування компромісу у справах про порушення митних правил.

Така пропозиція не сприймається однозначно. Зокрема, зазначено про тісний зв'язок мирової угоди, що укладається у межах передбаченої митним законодавством правової можливості «урегулювання конфлікту щодо порушення митних правил без застосування інструменту адміністративної відповідальності» [10, с. 203], із провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Однак зазначено, що «маємо справу з публічним договором, який не належить до числа адміністративних» [10, с. 203].

І.П. Яковлєв називає мирову угоду про припинення провадження у справі про порушення митних правил шляхом компромісу видом адміністративних договорів [193, с. 137]. Характеризуючи мирову угоду, що застосовується у справах про порушення митних правил «унікальним галузевим досвідом», дослідник підкреслює, що «митний компроміс

залишається єдиним у спеціальному адміністративному праві консенсусним інститутом, який застосовується на постійній основі в юрисдикційних провадженнях» [193, с. 144].

Звернення до судової практики адміністративних судів у адміністративних справах (справах адміністративної юрисдикції) щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил свідчить, що за період з прийняття Митного кодексу України – 2012 рік – по квітень 2020 року було прийнято 162 рішення у справах щодо застосування компромісу. Для порівняння – у справах, предмет яких стосувався законності складання протоколу про порушення митних правил 6135 рішень прийнято за цей період адміністративними судами різних інстанцій.

Питання визначення та характеристики правової природи мирової угоди виходить за межі предмету наукового дослідження. Разом з тим, не можна уникати необхідності вирішення завдання про належність компромісу у справі про порушення митних правил до процедурної чи процесуальної форми діяльності митних органів.

В основу вирішення цього завдання може бути покладено галузеву належність норм, якими урегульовано відносини щодо застосування компромісу, а також місце цих норм у галузевому нормативно-правовому акті – Митному кодексі України. Враховуючи, що ст.521 МКУ, де встановлено правову можливість, за наявності відповідних нормативно визначених умов, застосування компромісу, структурно розташована у Главі 71, присвяченій процесуальним діям у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення, процедури застосування компромісу у справах про порушення митних правил доцільно віднести до тих, які мають процесуальний характер.

Враховуючи характер процедури застосування компромісу у справах про порушення митних правил, укладання мирової угоди можна віднести до консенсуальної процесуально-процедурної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. До ознак цієї форми можна віднести:

- встановлені законодавством умови та порядок застосування (застосовується тільки у випадку порушення митних правил у разі відсутності ознак кримінального правопорушення у порядку, передбаченому, зокрема, ст.521 МКУ);

- здійснюється у заявному порядку (особа, яка вчинила порушення митних правил, звертається до керівника митного органу із заявою довільної форми з проханням про припинення справи про це порушення митних правил шляхом компромісу (ч.4 ст.521 МКУ)

- полягає у встановленні підстав проведення консенсуальних дій із врахуванням дотримання встановлених взаємних зобов'язань сторін за умовами мирової угоди (ч.2 ст.521 МКУ) та визнання особою факту вчинення нею порушення митних правил (ст.521 МКУ, Наказ Міністерства фінансів України від 28.05.2012 №607 «Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил» [139];

- має юридичні наслідки (якщо особа не вчинила дій у строк, визначений мировою угодою, угода вважається недійсною, а провадження у справі про порушення митних правил поновлюється; якщо провадження у справі про порушення митних правил припинено шляхом компромісу, особа, яка вчинила правопорушення, вважається такою, що не була притягнута за нього до адміністративної відповідальності (ч.ч.6, 8 ст.521 МКУ);

- завершується конкретним матеріально-правовим результатом у формі акту індивідуальної дії - мирової угоди у письмовій формі. Типова форма мирової угоди затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику (ч.5 ст.521 МКУ).

Розкриваючи сутність матеріальних форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, доцільно зауважити про те, що дослідники відповідної проблеми у митній сфері приділяли найбільше уваги таким правовим формам як адміністративний акт і адміністративний договір. Стосовно останнього, авторський погляд щодо його змісту був презентований

І.П. Яковлєвим і наведений при розкритті питання про юридичний зміст мирової угоди у справах про порушення митних правил. Стосовно адміністративного акту І.П. Яковлєв доводить доцільність розкриття його змісту у широкому значенні – не тільки як правового результату у формі документу, а і як дії у її юридичному значенні. Такий підхід дозволив виділити додатково конклюдентні адміністративні акти і акти-знаки. При цьому видова самостійність юридично значимих дій нівельована. Визначення І.П. Яковлєвим адміністративного акту наведено у авторській редакції: «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» [193, с. 153].

Отже, науковий підхід І.П. Яковлєва щодо визначення сутності адміністративного акту як правової форми публічного адміністрування у митній сфері є широким і передбачає включення не тільки актів індивідуальної дії, але й нормативних актів, конклюдентні дії та такі акти, які використовуються у митній сфері – акти-знаки.

Зазначений підхід може бути врахований при подальшому науковому опрацюванні питання про сутність матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

В основу вирішення вказаного питання покладено підхід, за яким визнається суто правозастосовний характер адміністративного (індивідуального) акту як найбільш поширеного виду діяльності публічної адміністрації [12, с. 168]. Застосування такого підходу уможливорює виділення наступних ознак адміністративного (індивідуального) акту як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки:

- є індивідуальним за адресатом припису та спрямованістю на вирішення конкретного питання у виділеній сфері;

- приймається в односторонньому порядку уповноваженим суб'єктом адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки у межах виконання ним державно-владних повноважень;

- є обов'язковим для виконання адресатом припису;

- виконання акту гарантується державним примусом;

- являє собою юридичний факт, який спричиняє трансформацію правовідносин у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки;

- процедура прийняття встановлена чинним законодавством.

Перелічені ознаки адміністративного (індивідуального) акту у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки сформульовані, виходячи з наступних положень про ознаки актів застосування норм адміністративного права: 1) має індивідуальний характер; 2) має юридичну природу: державно-владний характер та забезпечення виконання примусовою силою держави; 3) завжди видається в односторонньому порядку компетентним органом (посадовою особою); 4) спричиняє виникнення, зміну і припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом [12, с. 168]. До цих ознак слід додати ознаку прийняття у межах передбаченої законодавством правової процедури [57, с. 113].

Якщо звернутись до правових позицій вищих судових органів стосовно змісту актів управління, можна виділити Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» від 01.06.2010 № 781/11/13-10, в якому підкреслено загальну рису, що відрізняє акти індивідуальної дії від нормативно-правових актів. Такою вказано їх правозастосовний характер; конкретність правових приписів, в яких виражено волю уповноваженого щодо прийняття такого акту суб'єкта; вирішення шляхом його прийняття індивідуальних справ або ситуації у сфері управлінської діяльності; чіткість адресату припису (особи, до якої звернено правові приписи); є юридичним фактом на підставі якого виникають адміністративно-правові відносини. На

відміну від індивідуальних актів, нормативні акти містять адміністративно-правові норми, якими урегульовано однотипні відносини у сфері діяльності виконавчої влади, встановлено загальні правила поведінки, розраховані на багаторазове застосування [190].

Слід вказати, що наведена правова позиція Вищого адміністративного суду України сформульована, виходячи з розуміння управлінської діяльності як суто діяльності органів державної виконавчої влади. Разом з тим, підхід, за яким принципова різниця між нормативним та індивідуальним актом управління полягає, у першу чергу, у встановленні (чи відсутності встановлення) адміністративно-правових норм залишається актуальним і дозволяє здійснити їх розмежування.

Формулюючи ознаки адміністративного (індивідуального) акту як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, доцільно звернутись і до судової практики судів адміністративної юрисдикції. Зокрема, у мотивувальній частині Рішення Київського окружного адміністративного суду від 14 квітня 2020 року справа N 320/1759/20 у справі про визнання протиправними та скасування рішень, зобов'язання вчинити певні дії зазначено про загальні вимоги, які висуваються до актів індивідуальної дії, як акта правозастосування - його обґрунтованість та вмотивованість, тобто наведення податковим органом конкретних підстав його прийняття (фактичних і юридичних), а також переконливих і зрозумілих мотивів його прийняття. Аналогічна правова позиція висловлена Верховним Судом у постанові від 03.03.2020 у справі N 240/3665/19 (реєстраційний номер судового рішення 87963343) [125; 126].

Тож судовою практикою обумовлено доповнення вказаних вище ознак адміністративного (індивідуального) акту як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки такою ознакою як відповідність наступним правовим вимогам: обґрунтованість, вмотивованість, переконливість і зрозумілість мотивів прийняття.

Отже, *адміністративним (індивідуальним) актом* як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає встановлений законодавством зовнішній вияв юридично значимих державно-владних дій уповноваженим суб'єктом в односторонньому порядку, що проявляється у виді індивідуального за адресатом припису акту, спрямованого на вирішення конкретного питання з метою вирішення завдання щодо забезпечення митної безпеки, обов'язкового для виконання адресатом припису, що міститься в акті, і виконання якого забезпечено примусовою силою держави.

Нормативним актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає правовий акт, який приймається уповноваженим суб'єктом і встановлює, змінює, припиняє (скасовує) правові приписи з метою урегулювання однотипних відносин у сфері здійснення цілеспрямованої адміністративної діяльності щодо захисту митних інтересів і розрахований на неодноразове застосування.

Ознаки нормативного акту як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки сформульовані, спираючись на визначені вченими ознаки нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади. До таких загальних ознак належать: 1) встановлена законодавством форма; 2) обов'язковість наявних юридичних наслідків набуття чинності; 3) виражений державно-владний характер; 4) видання уповноваженим чинним законодавством суб'єктом [2, с. 324-325].

Врахування предметної специфіки нормативного акту, що приймається у сфері адміністративної діяльності правозабезпечувального характеру щодо митної безпеки, дозволяє виділити наступні його ознаки:

- містить норми права, якими урегульовано однотипні відносини у сфері здійснення цілеспрямованої адміністративної діяльності щодо захисту митних інтересів держави;

- ним встановлюються, змінюються, припиняються (скасовуються) зазначені однотипні відносини;

- відсутня індивідуалізація за суб'єктом спрямованості нормативних приписів;
- має юридичні наслідки набуття чинності;
- притаманна встановлена законодавством форма;
- видається суб'єктом, уповноваженим чинним законодавством щодо врегулювання однотипних адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення митної безпеки;
- розрахований на багаторазове застосування.

Для визначення видів нормативних актів як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно звернутись до сучасної судової практики адміністративних судів. Так, у Постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02 квітня 2019 року у справі N К/9901/4668/19 Верховний Суд, надаючи оцінку доводам касаційної скарги, зазначав, що листи міністерств, інших органів виконавчої влади не є нормативно-правовими актами у розумінні статті 117 Конституції України, а відтак не є джерелом права відповідно до статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України [126].

Серед нормативних та адміністративних (індивідуальних) актів як матеріальних форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно виділити, насамперед, накази митних органів. Наказ як нормативний акт приймається митним органом з метою урегулювання однотипних адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення митної безпеки. У разі прийняття митним органом адміністративного (індивідуального) акту у формі наказу оформлюється прийняття рішення щодо конкретного питання у межах реалізації повноважень, передбачених чинним законодавством. Зокрема, вказане стосується наказів, якими оформлюється рішення про надання, відмову в наданні, зупинення (поновлення) дії або анулювання авторизації авторизованого економічного оператора (ч.6 ст.12 МКУ), накази, за якими проводяться документальні виїзні перевірки (ч.1

ст.346 МКУ), наказ про продовження строку проведення документальної виїзної перевірки (ч.5 ст.346 МКУ) та інші.

До адміністративних (індивідуальних) актів як матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно віднести ще один вид – акт. Наприклад, за результатами огляду складається Акт про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу, форма якого затверджена наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 636 «Про затвердження форми Акта про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 19 червня 2012 року за № 1004/21316.

Необхідно звернути увагу на наявне питання, яке потребує вирішення – встановлення уніфікованих процедур, які стосуються розробки та прийняття нормативних актів митними органами. Така пропозиція не є принципово новою, враховуючи сучасний стан регулювання відповідних відносин у сфері діяльності органів державної виконавчої влади [36, с. 267-268].

Наразі чинною є Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 №731 [132], до якої внесено більше 30 змін (останні – у лютому 2020 року, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 року № 117), «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17.01.2018 №55 [39], Наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 №34/5 [115]. Разом з тим, правові приписи вказаних нормативно-правових актів не можуть подолати усі прогалини, які існують у процедурі їх розробки і прийняття, а тому існує необхідність опрацювання нормативно-правового акту на рівні закону, яким має бути урегульовані загальні засади та стадії провадження щодо розробки і прийняття підзаконних нормативно-

правових актів, специфіка яких вже може бути урегульована на відомчому рівні.

Процедурна форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки характерна для порядку прийняття таких індивідуальних актів як: дозволи на провадження окремих видів підприємницької діяльності у митній сфері (провадження митної брокерської діяльності, відповідно ст.ст.404-415 МКУ, відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі, відповідно ст.ст.404-415 МКУ та інші), ліцензії.

Отже, серед вчених існують різні підходи щодо класифікації форм державно-владної діяльності, яка здійснюється органами виконавчої влади. Усталеним є підхід щодо виділення організаційних і правових форм управлінської діяльності. Поряд із цим існує підхід, що передбачає виділення наступних форм: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій; 5) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 6) провадження організаційних дій. Вказаний підхід застосовується для класифікації форм публічного адміністрування.

На засадах критичного аналізу наведених усталених підходів до класифікації форм публічного адміністрування та форм державно-владної діяльності, яка здійснюється органами виконавчої влади, та враховуючи особливості адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за критерієм методів такої діяльності виділено наступні форми:

1) видання нормативних актів управління суб'єктами, уповноваженими забезпечувати митну безпеку (такі повноваження чинне законодавство надає митним органам, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України);

2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління суб'єктами, що здійснюють правозастосовну діяльність,

спрямовану на забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством повноважень;

3) здійснення організаційних заходів, спрямованих на охорону і захист митних інтересів держави, а також спрямованих на організацію діяльності окремих державних органів, які наділені відповідною компетенцією;

4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Подальший розвиток наукових підходів щодо класифікації правових форм публічного адміністрування довів доцільність виділення процесуально-процедурної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. До правових форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки віднесено, крім процесуально-процедурних, ще матеріальні форми. Останні поділені на нормативні та адміністративні (індивідуальні) акти.

Обґрунтовано доцільність належності мирової угоди, якою оформлюється компроміс у справах про порушення митних правил, віднесено до консенсуальної процесуально-процедурної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та сформульовані її ознаки.

За критерієм однорідності відносин у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виділені відповідні процесуально-процедурні форми вказаної діяльності.

3.2 Актуальні питання визначення та застосування методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки

Аналізуючи питання ефективності визначення та застосування превентивних та правозахисних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки слід звернутись до надбань вчених, присвячених

систематизації методів діяльності суб'єктів владних повноважень у митній сфері.

Серед наукових підходів щодо класифікації зазначених методів презентовано підхід Д.В. Приймаченка, який обґрунтовував доцільність виділення загальних (переконання і примус) і спеціальних методів адміністративної діяльності митних органів у сфері реалізації митної політики держави [114, с. 26]. Аргументація щодо доцільності такої систематизації методів адміністративної діяльності митних органів цілком логічна і переконлива, враховуючи відповідну компетенцію митних органів та особливе призначення серед інших органів державної виконавчої влади.

Звернення до юридичних енциклопедичних словників дозволяє виділити аналогічний підхід щодо класифікації методів управління. Запропоновано виділяти загальні (застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу) і спеціальні (застосовуються при здійсненні окремих функцій на деяких стадіях процесу управління). Серед загальних методів названо переконання і примус. До спеціальних методів управління віднесено методи виконання окремих функцій управління [72, с. 617-618].

Презентований і розвинений у наукових дослідженнях підхід щодо класифікації методів управління ґрунтується на визнанні особливостей окремих функцій управління та дозволяє чітко виділити загальну і спеціальну складові функцій. Вказаний підхід може бути врахований при класифікації методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та розкритті їх змісту. Разом з тим, розвиток нових методів правового і організаційного характеру, які успішно впроваджуються в діяльність митних органів та забезпечують митну безпеку визначає необхідність перегляду усталеного підходу щодо систематизації (класифікації) методів управління, методів адміністративної діяльності митних органів загалом та у сфері забезпечення митної безпеки, зокрема. Вказане стосується таких нових заходів непрямого впливу як впровадження системи управління ризиками,

застосування заходів нетарифного регулювання, широка інформатизація сфери митної діяльності на усіх рівнях управління, що застосовується з метою вдосконалення реалізації функції митного контролю, митного оформлення, пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України та інші.

Поряд із цим не можна ігнорувати усталені у теорії адміністративного права положення щодо переконання і примусу як основних методів адміністративно-правового впливу на учасників адміністративно-правових відносин. За таких обставин екстраполяція загальнотеоретичних положень на предмет наукового аналізу цілком логічна і науково доречна.

Так, у загальнотеоретичному значенні сутність методу переконання розкривається через відсутність зв'язку із застосуванням прямих заходів у формах фізичного впливу чи інших заходів, передбачених чинним законодавством з метою забезпечення правопорядку та правореалізації призначення суб'єкта владних повноважень – органу державної виконавчої влади (посадової особи), іншого державного органу, який реалізує публічні функції, відповідно Конституції України, чинного законодавства. Застосування методу переконання засноване на повазі до авторитету державних інституцій, чинного законодавства, усвідомленні кожною особою своїх обов'язків перед державою та іншими громадянами. Виходячи з такого розуміння методу переконання, його реалізація відбувається шляхом роз'яснювальної роботи уповноважених державних інституцій, формування правосвідомості громадян, забезпеченні участі громадян у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення, підвищення ефективності правової освіти та інше. [192, с. 493].

Зазначений підхід виділяє пріоритетні ознаки характеристики методу переконання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки, які виявляються у його реалізації у наступних формах впливу на свідомість і поведінку учасників митних правовідносин з метою формування у законослухняної поведінки, усвідомлення необхідності добровільного і сумлінного виконання приписів чинного законодавства:

- інформування щодо результатів правозастосування у митній сфері;
- роз'яснення існуючого порядку переміщення через митний кордон України, особливостей реалізації прав громадян у митній сфері;
- інформування, консультування з питань державної митної справи (Глава 3 Розділ I Митного кодексу України).

Разом з тим, доцільним вдається розширення засобів реалізації методу переконання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки шляхом впровадження таких засобів як: формування та впровадження сприятливих умов для збільшення обсягів товаропотоків через митний кордон України; поширення інформації про передовий досвід роботи митних та інших державних органів у виділеному напрямку; формування позитивного іміджу митної служби, важливості її діяльності для реалізації державного завдання щодо захисту економічних інтересів держави; гарантування відкритості і прозорості, зрозумілості і доступності митної статистики; популяризація заходів співробітництва у сфері забезпечення митної безпеки державних органів України із правоохоронними та митними органами інших держав. Не слід ігнорувати впровадження такого ефективного засобу переконання як заохочення до вчинення законослухняної поведінки учасниками митних правовідносин. Вказане стосується, у першу чергу, запровадження авторизованого економічного оператора (АЕО) – підприємства, якому митний орган надає авторизацію, відповідно МКУ (п.1 ч.1 ст.4 МКУ) [97].

Л. М. Дорофеєва слушно підкреслює наявність зв'язку започаткування інституту АЕО із Кіотською конвенцією, якою передбачено наявність спеціальних процедур, що застосовуються до юридичних осіб у разі їх відповідності критеріям, встановленим митними адміністраціями. Такі критерії передбачають, зокрема, «бездоганну попередню діяльність у сфері переміщення товарів через кордон та прозору систему ведення бухгалтерської та комерційної документації» [43, с. 288; 97]. За відповідності юридичної особи таких умов, щодо неї застосовуються заходи максимального сприяння

та спрощення митних процедур, широке застосування автоматизованих систем та впровадження програм аналізу ризиків [43, с. 288; 97].

Оцінюючи ефективність запровадження інституту АЕО, в експертному середовищі відзначено його відповідність Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014, якою передбачено поступове наближення митного законодавства України до законодавства ЄС [97; 176]. Запровадження інституту АЕО, який передбачає застосування спеціальних спрощень та є проявом найвищого ступеню довіри митних органів до підприємства, його діяльності, врахування багаторічної бездоганної ділової репутації, призведе до підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, у першу чергу, на міжнародних ринках [78; 97].

Необхідність впровадження заходів стимулюючого характеру щодо товаропотоків через митний кордон України актуалізує Статут ООН, в якому одним з інструментів гарантування високого рівня економічного розвитку і миру названо міжнародну торгівлю, а тому має бути створена відкрита, регульована, передбачувана та недискримінаційна міжнародна торговельна система (п. 13 розділу III Декларації тисячоліття ООН, затверджена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 року [34; 43, с. 200; 97]).

Вказуючи про необхідність впровадження заходів заохочення в діяльності митних органів, слід навести положення Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби, де у п.4 прямо зазначено, що «Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [129]. Впровадження високих стандартів етичної і професійної поведінки посадових осіб митних органів передбачає

запровадження заходів їх гарантування, що передбачає мотивацію до сумлінної праці, належне матеріальне забезпечення, впровадження прозорих процедур об'єктивної оцінки результатів службової діяльності, кар'єрного зростання, усунення чинників непередбачуваності, протекціонізму, непотізму при проходженні державної служби в митних органах та інших органах, які виконують завдання щодо забезпечення митної безпеки [97].

Отже, застосування заходів заохочення і стимулювання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки має носити комплексний характер і передбачати ефективне стимулювання до законослухняної поведінки, врахування багаторічної бездоганної ділової репутації з боку підприємців та системне стимулювання до ефективного виконання службових обов'язків посадовими особами митної служби [97].

Чинне законодавство передбачає стимулювання до законослухняної поведінки з боку підприємців – учасників митних відносин шляхом застосування спеціальних спрощень, видачі дозволів, тобто за допомогою використання непрямих методів адміністративної діяльності. Заходи заохочення і стимулювання, які можуть застосовуватись до посадових осіб митних органів мають економічний і організаційно-адміністративний характер. Підвищення ефективності їх застосування можливе у разі, якщо вони застосовуються у комплексі, що передбачає об'єктивну оцінку результатів службової діяльності, прозорі процедури просування по службі, належні заходи матеріального заохочення [97].

Впровадження запропонованих засобів сприятиме формуванню «правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм» [7, с. 66-67].

Метод переконання реалізується у повсякденній діяльності митних органів на засадах таких принципів як законність; додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб; заохочення і добросовісність; гласність та прозорість (ст.8 МКУ). Сучасна реалізація методу переконання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки передбачає

широке використання інформаційних ресурсів, застосування інформаційних технологій, під час спілкування посадових осіб митних органів із громадянами, при реалізації посадовими особами митних органів компетенції. Серед інформаційних ресурсів, які використовуються Державною митною службою України, для інформування про свою діяльність у митній сфері, слід вказати, зокрема, про її сайт, де наразі містяться матеріали щодо роз'яснення призначення функціонування митниці; презентаційні матеріали; має міститись актуальна інформація про результати правозастосовної діяльності митниць; проблемні питання правореалізації; організаційна структура; нормативна база тощо [37]. Необхідно вказати про потужний потенціал засобів масової інформації, який може бути використаний для популяризації позитивного іміджу митних органів, інформування широких верств населення про здобутки, переваги і проблеми функціонування оновленої митниці [97].

Адміністративно-запобіжні заходи у адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки застосовуються з метою попередження правопорушень, недопущення протиправної поведінки з боку осіб, які є учасниками митних правовідносин і мають чітко визначену профілактичну спрямованість [7, с. 72]. Примусовий характер адміністративно-запобіжних заходів, які уповноважені застосовувати посадові особи митних органів, проявляються у тому, що порядок їх застосування безпосередньо пов'язаний із застосуванням обмежень для осіб, які здійснюють переміщення товарів і транспортних засобів, ручної поклажі, багажу через митний кордон України. Крім того, адміністративно-запобіжні заходи застосовуються посадовими особами митних органів безвідносно таких осіб, але з профілактичною метою недопущення вчинення порушень митних правил, створення умов недопущення таких порушень. Вказане стосується таких заходів як огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю (ст.343 МКУ) [97].

Основною рисою адміністративно-запобіжних заходів у сфері митної діяльності є їх застосування за відсутності порушення митних правил з метою недопущення таких порушень, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню порушень митних правил, забезпечення митної безпеки шляхом використання превентивного потенціалу таких заходів. Поряд із цим окремі адміністративно-запобіжні заходи застосовуються у разі, коли виявлено ознаки, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи (за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, з висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів). Вказане стосується, зокрема, проведення документальної невіїзної перевірки, відповідно пункту 1 ч. 2 ст. 351 МКУ. Адміністративно-запобіжні заходи як заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою забезпечення митної безпеки, урегульовані нормами митного законодавства, що дозволяє їх виділити в окрему групу серед інших адміністративно-запобіжних заходів [97].

До адміністративно-запобіжних заходів належать: найчастіше: перевірка документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України (ст.ст.336-337-1 МКУ), усне опитування (ст.342 МКУ), огляд та переогляд товарів, транспортних засобів, ручної поклажі, багажу (ст.ст.338, 339 МКУ) [97].

До адміністративно-запобіжних заходів доцільно віднести заходи, які застосовуються під час здійснення митного контролю і які МКУ віднесені до форм митного контролю: облік товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України (ст. 341 МКУ), усне опитування громадян та посадових осіб підприємств (ст.342 МКУ), огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що

підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи (крім житла громадян) (ст.343 МКУ), документальна перевірка (ч. ч. 1-3 ст. 345 МКУ), направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу (відповідно міжнародним актам), митні експертизи (Глава 50 МКУ) [97].

Основною та найбільш поширеною формою митного контролю є перевірка документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України. Статтею 337 МКУ встановлено способи здійснення такої перевірки: візуально, із застосуванням інформаційних технологій (шляхом проведення формато-логічного контролю, контролю співставлення, контролю із застосуванням системи управління ризиками) та в інші способи, передбачені МКУ.

Окремою формою документального митного контролю є перевірка обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем (ст.344 МКУ). Така перевірка за змістом є перевіркою митних органів системи звітності та обліку товарів, які переміщуються через митний кордон України [85, с. 431]. Зазначена форма митного контролю застосовується щодо підприємств: 1) які здійснюють підконтрольну митним органам діяльність (митна брокерська діяльність; відкриття та експлуатація магазину безмитної торгівлі; відкриття та експлуатація митного складу; відкриття та експлуатація вільної митної зони комерційного або сервісного типу; відкриття та експлуатація складу тимчасового зберігання; відкриття та експлуатація вантажного митного комплексу); 2) до яких застосовуються спеціальні спрощення відповідно до МКУ (наприклад, уповноважений економічний оператор); 3) які здійснюють операції з товарами, поміщеними у

митний режим, що передбачає ведення обліку таких товарів (наприклад, режим переробки).

Превентивний характер митного огляду впливає з підстав та умов його проведення, які визначені статтями 338-340 МКУ. Підставами проведення переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення встановлено: 1) виявлення пошкодження або втрати митного забезпечення, накладеного на такі товари, транспортні засоби; 2) наявність інших видимих ознак можливого несанкціонованого доступу до товарів, що перебувають під митним контролем. Крім цього огляд (переогляд) може проводитися за наявності достатніх підстав вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, у тому числі в разі отримання відповідної офіційної інформації від правоохоронних органів. Вичерпний перелік відповідних підстав визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України» від 23.05.2012 №467 [128]). Умови проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів стосуються: 1) строку проведення, який є можливо коротким, а його перебіг починається після прийняття рішення про його проведення; 2) ідентифікуючого характеру – за результатами застосування системи управління ризиками.

Щодо огляду та переогляду ручної поклажі, багажу громадян, то ст. 339 МКУ встановлено право та обов'язок його проведення у разі, якщо є підстави вважати, що в ньому переміщуються товари, які підлягають обліку і заходам офіційного контролю, чи товари, при митному оформленні яких справляються митні платежі, а також товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено.

Отже, підстави огляду (переогляду) встановлені залежно від предмету таких процедур. Превентивний характер огляду (переогляду) забезпечується

метою їх застосування - попередження факту порушення митних правил шляхом встановлення відповідності дій учасників митної діяльності чинному митному законодавству.

Новелою митно-правового регулювання є доповнення у 2019 році МКУ статтею 337-1 «Пост-митний контроль».

Вказаний захід застосовуються незалежно від наявності в особи авторизації авторизованого економічного оператора [189].

Враховуючи, що пост-митний контроль здійснюється за результатами застосування системи управління ризиками, його доцільно віднести до спеціальних методів, які мають превентивний характер.

До форм митного контролю віднесено облік товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, який відповідно до ст. 341 МКУ, здійснюється на підставі митних декларацій на товари та національних реєстраційних документів транспортних засобів (ч.2 ст.341 МКУ).

Аналіз судової практики свідчить, що при застосуванні наведеної норми врахуванню також підлягають норми Наказу Державної митної служби України N 1118 від 17.11.2005 р. «Про затвердження Правил митного контролю та митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються громадянами через митний кордон України», згідно п. 2 розділу I якого транспортним засобом вважаються товари, що класифікуються за кодами 8701-8705, 8711, 8716 згідно з УКТЗЕД і номерні вузли до них [116; 138].

Врахування судової практики дозволяє передбачити доцільність доповнення норми ч.2 ст.341 МКУ словами

«а також класифікації за кодами УКТЗЕД».

Така пропозиція не протирічить ч.4 ст.341 МКУ, де встановлено врегулювання підзаконним актом Міністерства фінансів України порядку здійснення митними органами обліку товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, а також форм документів для здійснення такого обліку, у тому числі в електронній формі.

Наступною формою митного контролю визначено усне опитування громадян та посадових осіб підприємств, яке являє собою отримання інформації, що має значення для здійснення митного контролю, від осіб, які володіють такою інформацією (ст.342 МКУ). У разі необхідності результати проведення усного опитування фіксуються у відповідному протоколі (ч.3 ст.342 МКУ).

До форм митного контролю МКУ відносить огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи (крім житла громадян) (ст.343 МКУ). МКУ встановлено, що такий огляд здійснюється посадовими особами митного органу задля того, щоб перевірити: 1) законність ввезення товарів на митну територію України, дотримання порядку їх ввезення, а також правильність нарахування та повноти сплати митних платежів; 2) відповідність фактичної кількості ввезених товарів відомостям, заявленим у митній декларації; 3) дотримання встановлених правил провадження діяльності, контроль за якою покладено на митні органи (ч.1 ст.343 МКУ). Вказані у ч.1 ст.343 МКУ об'єкти, які піддані митному огляду, є зонами митного контролю, порядок створення яких визначено ст.330 МКУ та Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку створення зон митного контролю» від 22.05.2012 №583 [137]. Регламентація проведення зазначеного огляду передбачає врахування п. 14 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України» від 23.05.2012 р. N 467 [128].

Превентивний характер заходів, які застосовуються під час здійснення митного контролю, впливає з аналізу змісту правових приписів, якими урегульовано мету їх застосування. Зокрема, встановлено, що документальна

перевірка здійснюється за допомогою сукупності заходів, застосування яких дозволяє встановити факти дотримання (чи недотримання) чинного митного законодавства при здійсненні декларування (підлягають контролю правильність заповнення митних декларацій, декларацій митної вартості, встановлюється достовірність зазначених у них даних), ввезення, вивезення чи пересилання товарів, нарахування та сплати митних платежів (ч. ч. 1-3 ст. 345 МКУ). Якщо виявлено ознаки, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи, проводиться документальна невиїзна перевірка. Така перевірка проводиться за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, з висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів (п.1 ч. 2 ст. 351 МКУ) [97].

До форм митного контролю слід віднести направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу. Здійснення цієї форми митного контролю регламентоване міжнародними договорами (зокрема, Міжнародною конвенцією про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства).

Доцільність віднесення митних експертиз до форм митного контролю впливає з норм про їх призначення, згідно Глави 50 МКУ. Так, статтею 356 МКУ закріплено ідентифікуючий характер митних експертиз, які застосовуються під час здійснення посадовими особами митниць процедур митного контролю та митного оформлення: 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; б) встановлення належності товарів до таких, що виготовлені з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, що охороняються відповідно до закону (ч.1 ст.356 МКУ).

Отже, до особливостей адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами, слід віднести:

- урегулювання нормами Митного кодексу України, на відміну від інших адміністративно-запобіжних заходів, застосування яких передбачено КУпАП та законами, що закріплюють правовий статус уповноваженого органу державної виконавчої влади (зокрема, поліція має право застосовувати такі превентивні заходи: перевірка документів особи, опитування особи, поверхнева перевірка і огляд, зупинення транспортного засобу та інші (п.п.1-4 ч.1 ст.31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII [142]));

- передбачено застосування не тільки у разі, якщо порушення митних правил відсутнє, але й якщо виявлено ознаки можливого порушення законодавства України з питань державної митної справи;

- застосування переважно при здійсненні митного контролю (відповідні норми структурно містяться у Розділах VI, XI МКУ, норми яких урегульовують процедури митного оформлення та митного контролю);

- встановлено компетенцію суто митних органів щодо застосування відповідних заходів;

- застосування здійснюється у спосіб, передбачений чинним законодавством (так, відповідна правова вимога прямо передбачена при здійсненні перевірки документів та відомостей, які подаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України (ч.1 ст.337 МКУ);

- результати застосування зазначених заходів мають юридичне значення і фіксуються у спосіб, передбачений чинним законодавством (зокрема, за

результатами митного огляду (переогляду) складається акт огляду (переогляду), відповідно ч.8 ст.338 МКУ);

- процедура застосування таких заходів юридично визначена (так, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику визначає порядок проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення (ч.7 ст.338 МКУ) [97].

Враховуючи, що підстави, порядок застосування, специфіка врегулювання адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами ширша, порівняно із усталеним підходом до виділення адміністративно-запобіжних заходів, такі заходи доцільно запропонувати назвати *превентивними заходами митного контролю* та об'єднати їх в одну групу методів митного контролю [97].

Превентивними заходами митного контролю, які застосовуються з метою забезпечення митної безпеки митними органами є сукупність передбачених митним законодавством заходів, які застосовуються у порядку та у спосіб, передбаченими чинним митним законодавством, за відсутності порушень митних правил та у разі виявлення ознак, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи, з метою гарантування належного захисту митних інтересів шляхом створення умов недопущення таких порушень, їх вчасного виявлення та підтримання правопорядку у митній сфері [97].

До спеціальних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно віднести методи управління ризиками, у тому числі аналіз ризиків із використанням інформаційних технологій, які застосовуються у межах системи управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення, відповідно Наказу Міністерства фінансів України від 31 липня 2015 року № 684 «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю»

(Зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21.08.2015 за № 1021/27466) (зі змінами і доповненнями відповідно Наказу Міністерства фінансів України від 8 квітня 2019 р. №146) [95; 136].

Методи управління ризиками доцільно віднести до методів, які мають превентивний характер і застосовуються з метою визначення форм та обсягів митного контролю. Такі методи слід назвати інформаційно-аналітичними і такими, що є комплексними [94, с. 46].

Серед принципів Кіотської конвенції (підписана 18.05.1973, Україна приєдналася до неї 05.10.2006, набула чинності для України 15.09.2011) передбачено принцип затвердження системи аналізу ризиків й методу контролю, заснованому на аудиті, максимальне практичне використання інформаційних технологій як сучасних методів роботи. Система управління ризиками (далі - СУР) застосовується при здійсненні митного контролю та оформлення за рахунок застосування методів управління ризиками, у тому числі аналізу ризиків із використанням інформаційних технологій (п.1 Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» від 31.07.2015 №684 [96; 135]).

Цілі застосування СУР прямо передбачені ч.3 ст.361 МКУ і мають суто превентивний та оптимізуючий характер за змістом і сутністю. Так, застосування цієї системи спрямоване на запобігання, прогнозування і виявлення порушень законодавства України з питань митної справи (п.1 ч.3 ст.361 МКУ), забезпечення заходів зі здійснення правозахисної діяльності щодо національної, екологічної безпеки, інтересів споживачів (п.3 ч.3 ст.361 МКУ). Про оптимізуючий характер застосування системи управління ризиками свідчать такі цілі як: ефективне використання наявних у митних органах ресурсів та визначення областей ризику, які об'єктивно потребують митного контролю (п.2 ч.3 ст.361 МКУ), оперативність митного оформлення товарів (п.4 ч.3 ст.361 МКУ) [96].

Аналітичній оцінці підлягають такі об'єкти: 1) ідентифікуючі властивості (верифікація) товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України; 2) особливості зовнішньоекономічних операцій; 3) ідентифікуючі властивості суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які беруть участь у відповідній операції [74, с. 272-273].

Зазначаючи про ідентифікуючі властивості товарів, транспортних засобів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, власне операцію у сфері зовнішньоекономічної діяльності, необхідно вказати про обробку значного масиву інформації, в результаті якої отримуються дані щодо відповідності заявленого і дійсного. До такої інформації належать дані щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, а також порівняння внутрішніх статистичних даних із статистикою країн-контрагентів; виробничо-економічного потенціалу країн-контрагентів; дані від інших правоохоронних і контрольних органів країни, в тому числі від органів митного контролю іноземних держав; результати оперативно-розшукової діяльності органів митного контролю, а також спеціальної статистики про порушення митних правил; інформація щодо правопорушень та злочинів у митній сфері; відповідності правового статусу суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності заявленому; діяльність митних брокерів, власників складів тимчасового зберігання та митних складів, а також перевізників; відомості щодо розрахунково-платіжних відносин за здійснюваними зовнішньоекономічними угодами; інформація про транспортні логістичні схеми [74, с. 273].

Загальні критерії аналітичної оцінки конкретизуються в залежності від об'єкту застосування ризик-орієнтованого підходу. Так, Г.В. Соломенко виділяє наступні ризики вчинення дій, спрямованих на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів (ст.485 МКУ): заниження/завищення митної вартості товарів; декларування товарів не за тим кодом УКТ ЗЕД; переміщення товарів з приховуванням від митного контролю (заниження ваги та кількості товарів, часткове недеklarування

товарів); декларування неправдивих відомостей щодо країни походження товарів; здійснення зовнішньоекономічних операцій з використанням суб'єктів ЗЕД з ознаками фіктивності; переміщення товарів поза пунктами пропуску (у тому числі через «зелену ділянку» кордону), а також з приховуванням від митного контролю; здійснення зовнішньоекономічних операцій з підконтрольними суб'єктами господарювання – нерезидентами, зареєстрованими у офшорних зонах; переміщення товарів комерційного призначення шляхом подрібнення на невеликі партії; переміщення комерційних товарів під виглядом гуманітарної допомоги з метою подальшої реалізації [163, с. 140].

Під час робіт з аналізу, виявлення та оцінки ризиків можуть використовуватися такі джерела інформації: спеціалізовані програмно-інформаційні комплекси Єдиної автоматизованої інформаційної системи ДФС; спеціалізовані видання, які містять інформацію про ціни, сформовані на світовому ринку; інформація, отримана від ДФС, про ціни на товари та/або сировину, матеріали, комплектуючі, які входять до складу товарів; інформація, отримана від митних органів іноземних держав за результатами перевірки автентичності документів, які подавалися під час митного контролю та митного оформлення товару; інформація, отримана за результатами здійснення митного контролю, в тому числі, за результатами проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи; інформація, отримана від державних органів, установ та організацій на запити територіальних органів та/або ДФС; цінова інформація, отримана в рамках домовленостей, укладених між ДФС та асоціаціями, спілками та іншими об'єднаннями імпортерів та виробників; висновки про якісні та вартісні характеристики товарів, підготовлені спеціалізованими експертними організаціями, що мають відповідні повноваження згідно із законодавством; інформація отримана з мережі Інтернет (п.5 Наказ ДФС України «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» від 11.09.2015 №689 [131]).

Необхідно зазначити, що ефективність застосування системи управління ризиками безпосередньо залежить від того, наскільки повною і сучасною буде інформація, яка використовується у цій системі для проведення оцінки ризиків.

Серед спеціальних методів слід окремо виділити методи непрямого регулювання, які застосовуються у адміністративному порядку митними органами з метою забезпечення митної безпеки, охорони і захисту митних інтересів: митний контроль, дозвільна та реєстраційна діяльність, методи тарифного і нетарифного регулювання та інші.

Для більшості спеціальних методів характерна процедурна форма їх правореалізації. Вказане стосується таких адміністративних процедур як:

1) процедури митного контролю, в тому числі із застосуванням системи управління ризиками (Розділ XI МКУ). Якщо порівняти норми Митного кодексу України із приписами міжнародних конвенцій, можна зазначити наступне. Стандартним правилом 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції (Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур 1973 р. (м. Кіото)) встановлено, що митний контроль обмежується мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. Дана вимога повною мірою реалізована в ст. 318 МКУ: «митний контроль передбачає виконання мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи».

Стандартним правилом 6.3 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції (Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур 1973 р. (м. Кіото)) встановлено вимогу здійснювати митний контроль з використанням системи управління ризиками. Глава 52 МКУ передбачає застосування системи управління ризиками з метою запобігання,

прогнозування і виявлення порушень митного законодавства, забезпечення більш ефективного використання наявних ресурсів, забезпечення заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів, а також прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України;

2) правовстановлюючі процедури (процедури надання адміністративних послуг митними органами). Зокрема, щодо застосування спеціальних спрощень (ст.ст.12, 13, 13-1 МКУ), видача дозволів на провадження митної брокерської діяльності (ст.ст.404-415 МКУ), видача дозволів на відкриття та експлуатацію: магазину безмитної торгівлі (ст.ст.404-415 МКУ), митного складу (ст.ст.404-415 МКУ), вільної митної зони комерційного або сервісного типу (ст.ст.404-415 МКУ), складу тимчасового зберігання (ст.ст.404-415 МКУ), вантажного митного комплексу (ст.ст.404-415 МКУ);

3) процедури моніторингу, обліку та оцінки (зокрема, моніторинг та повторна оцінка відповідності підприємства критеріям авторизованого економічного оператора. Такі критерії визначені ст.14 МКУ; митні органи здійснюють облік товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, відповідно ст.341 МКУ);

4) процедури застосування заходів нетарифного регулювання: ліцензування і квотування, державний експортний контроль, сертифікація товарів, ветеринарний контроль, фітосанітарний контроль, екологічний контроль, медичний контроль

5) процедури обміну митною інформацією (відповідно ст.ст.33, 33-1, 447 МКУ) [96].

Проведений аналіз сутності та спрямованості заходів і засобів, які застосовуються митними органами у межах адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, коли порушення митних правил не вчинене, з метою спонукання, стимулювання до законслухняної поведінки, а також, якщо виявлено ознаки можливого порушення митних правил. Тим самим застосування таких заходів і засобів здійснюється з метою створення умов для

формування правосвідомого дотримання правопорядку у митній сфері усіма її учасниками. Наявність єдиного призначення дозволяє запропонувати здійснити групування цих заходів і засобів у єдину групу – превентивних методів. До цієї групи методів доцільно віднести:

- метод переконання;
- метод заохочення (стимулювання);
- методи митного контролю (сукупність відповідних превентивних заходів);
- спеціальні методи (пост-митний контроль, управління ризиками, методи, для яких характерна процедурна форма їх правореалізації).

Отже, до превентивних методів *адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки* доцільно віднести сукупність заходів, які застосовуються переважно митними органами, їх посадовими особами за умови відсутності порушень митних правил, а також у разі виявлення ознак можливого порушення митних правил, з метою створення умов для формування правосвідомого дотримання правопорядку у митній сфері усіма її учасниками, гарантування належного захисту митних інтересів.

Адміністративний примус в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки використовується у межах реалізації правоохоронної функції щодо боротьби з порушеннями митних правил (термін «порушення» розглядається у широкому смислі як порушення правил, за вчинення яких передбачено юридичну відповідальність) переважно митними органами. Адміністративний примус у виділеній сфері правоохоронної діяльності виступає різновидом державного (правового) примусу, який застосовується до порушників митних правил і являє собою сукупність заходів морального, організаційно-правового, майнового, особистісного, фізичного чи іншого впливу на поведінку учасників адміністративно-правових відносин щодо забезпечення митної безпеки [95, с. 44].

Значення адміністративного примусу для забезпечення митної безпеки впливає зі змісту захисної (правоохоронної) функції, яку реалізують митні

органи. На думку Ю.Д. Кунєва правоохоронна функція митних органів реалізується завдяки цілеспрямованій діяльності митних органів, зміст якої розкритий у широкому значенні захисту національної безпеки, внутрішнього ринку, ефективної протидії контрабанді, забезпечення екологічної безпеки та інше [64; 65]. Фактично такий підхід щодо розкриття змісту правоохоронної функції митних органів дозволяє охопити основні напрямки їх діяльності і, тим самим, увести ознаку «правоохоронний» для їх характеристики. Разом з тим, виникає питання про співвідношення змісту правоохоронної та інших функцій, які реалізують митні органи. Тож полеміка з Ю.Д. Кунєвим доцільна, враховуючи, у першу чергу, сферу розширення предмету застосування теоретико-правової конструкції «адміністративна діяльність» на практично усі функції митних органів.

Розкриваючи сутність правоохоронної функції митних органів та, відповідно – межі застосування заходів адміністративного примусу, доцільно звернутись до усталених теоретичних поглядів.

Зміст правоохоронної діяльності розкривається у контексті форми здійснення функцій держави через владну оперативну роботу державних органів щодо охорони норм права від порушень, захисту наданих учасникам правовідносин суб'єктивних прав та забезпечення виконання покладених на них юридичних обов'язків. Результатом правоохоронної діяльності є видання актів правозастосування з метою профілактики злочинів та інших правопорушень, відновлення порушеного права, забезпечення юридичної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення [171, с. 738].

Правоохоронні органи – державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль за точним і неухильним додержанням законів, забезпечувати законність і правопорядок, боротьбу зі злочинністю, захист прав і свобод громадян, застосовувати заходи примусу до правопорушників. Серед функцій правоохоронних органів виділено: своєчасний та неупереджений розгляд і вирішення цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справ; оперативно-розшукова діяльність; розслідування

кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення; охорона громадського порядку та громадської безпеки; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов та приписів органів дізнання, досудового слідства і прокуратури; контроль за переміщенням через державний і митний кордони, нагляд і контроль за виконанням законів та ін. Органи митної служби віднесені до правоохоронних органів. [28, с. 719-720].

Порівняння наведених вище визначень, що розкривають сутність правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у юридичних енциклопедичних виданнях дозволяє виділити ключові ознаки, які відрізняють правоохоронну діяльність від інших видів діяльності державних органів:

- спрямованість на забезпечення законності і правопорядку, боротьбу зі злочинністю;
- здійснення тільки на підставі та у порядку, передбаченому законодавством;
- діяльність має владний, оперативний характер;
- безпосередньо пов'язана із розглядом і вирішенням юридичних справ.

Розуміння сутності правоохоронної діяльності як такої, що безпосередньо стосується контролю за точним і неухильним додержанням законів, забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю «звужує» межі застосування адміністративного примусу посадовими особами митних органів з метою забезпечення митної безпеки діяльністю, спрямованою на дотримання режиму законності, забезпечення правопорядку, здійснення охорони і захисту митних інтересів держави.

Визначення адміністративного примусу у сфері забезпечення митної безпеки доцільно формулювати, спираючись на загальне поняття адміністративного примусу – як виду державного примусу, що застосовується уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації до фізичних і юридичних осіб з метою попередження, припинення правопорушень, притягнення винних у їх скоєнні до відповідальності [66, с. 219].

Крім того, при визначенні адміністративного примусу слід враховувати його належність до одного з методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, а саме – його прояву як сукупності заходів, засобів і прийомів цілеспрямованого впливу уповноважених суб'єктів.

Отже, *адміністративний примус в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки* являє собою сукупність заходів впливу, які застосовуються уповноваженими суб'єктами до непідпорядкованих осіб, незалежно від їх волі і бажання в односторонньому порядку на підставі, у межах та у порядку, передбаченому адміністративним і митним законодавством, з метою охорони і захисту митних інтересів держави.

До ознак адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки належать [95, с. 44-45]:

- поєднання із використанням заходів, спрямованих на формування законослухняної поведінки;

- застосовуються суворо на підставах, у межах та у порядку, передбачених чинним законодавством – адміністративним і митним;

- застосовується незалежно від волі і бажання особи щодо якої такі заходи застосовуються, коли вичерпані інші заходи впливу з метою недопущення порушення митних правил, припинення порушення, притягнення винних до юридичної відповідальності, насамперед, адміністративної, забезпечення провадження у справах про порушення митних правил. Однією з визначальних ознак адміністративного примусу в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки є те, що заходи примусового впливу застосовуються часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів;

- застосовується у межах компетенції посадовими особами митних органів, інших органів виконавчої влади, судами у визначених законодавством випадках (наприклад, відповідно ч.1 ст.522 МКУ, справи про порушення митних правил, передбачені статтями 468 - 470, 474, 475, 477 - 481, 485 МКУ, розглядаються митними органами. Згідно ч.2 ст.522 МКУ, справи про

порушення митних правил, передбачені статтями 471 - 473, 476, 482 - 484 МКУ, а також усі справи про порушення митних правил, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються місцевими судами (суддями));

- можуть застосовуватись не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушення, але і за його відсутності з превентивною метою (вказане стосується, зокрема, митного огляду, в т.ч. особистого огляду як виняткової форми митного контролю, відповідно ст.ст.338-340 МКУ);

- на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично ідентичний кримінальній відповідальності), адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу. Санкції за порушення митних правил переважно більш суворі, порівняно із санкціями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення (так, максимальний розмір штрафу за порушення митних правил передбачений ч.6 ст.470, ч.6 ст.481 МКУ і становить 10000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Крім того, передбачено розмір штрафу у відсотках від вартості товару, транспортного засобу, які підлягають конфіскації (відповідно ст.472 МКУ встановлено штраф у розмірі 100% вартості);

- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, заходи митного огляду). Наявність цієї ознаки дозволяє митним органам використовувати зазначені заходи для виявлення порушників митних правил незалежно від правового статусу суб'єкта вчинення (фізичної чи юридичної особи);

- адміністративний примус застосовується до суб'єктів, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують відповідні заходи впливу, завжди має зовнішній вияв у правовій формі;

- заходи адміністративного примусу різноманітні і можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу, допускається застосування таких заходів адміністративного припинення як: фізична сила, спеціальні засоби, вогнепальна зброя (Гл. 82 Р. XX МКУ);

- мета застосування – спонукання до законослухняної поведінки, припинення протиправних дій, притягнення порушників до відповідальності. Наявність такої ознаки характеризує правоохоронне призначення адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки;

- підстави та особливості порядку застосування заходів адміністративного примусу передбачені Митним кодексом України [95, с. 44-45].

Адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки здійснюється не тільки щодо запобігання, припинення порушень митних правил, притягнення винних до адміністративної відповідальності (відповідно Розділу XVIII Митного кодексу України). Слід вказати про те, що така діяльність здійснюється з метою запобігання та протидії контрабанді. Так, Гл.66 Розд.XVII МКУ передбачено такі заходи щодо запобігання та протидії контрабанді: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст.456 МКУ); переміщення товарів під негласним контролем (ст.457 МКУ) [75; 95, с. 46].

Належність цих заходів до адміністративно-правових ґрунтується на їх відповідності таким ознакам як:

- врегулювання Митним кодексом України та підзаконним нормативно-правовим актом організаційно-розпорядчого характеру, відповідно ч.2 ст.456 МКУ;

- здійснюється органами державної виконавчої влади (центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування

законодавства з питань державної митної справи (п.1 Положення про Державну митну службу України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №227 [133]), Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону);

- здійснюється в односторонньому порядку, при цьому згода іншої сторони щодо якої такі заходи застосовуються, не потрібна [95, с. 46-47].

Найважливішою характеристикою адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки є мета застосування відповідних заходів – захист митних інтересів держави. Саме з такою метою передбачено наступні заходи:

- заходи адміністративного припинення, які застосовуються, якщо є достатні підстави вважати наявність факту вчинення порушення митних правил. До цієї групи належать: заходи припинення (адміністративне затримання, відповідно ст.507 МКУ), в тому числі - заходи адміністративного припинення спеціального призначення (фізичний вплив, спеціальні засоби, вогнепальна зброя, відповідно Гл.82 МКУ); заходи забезпечення провадження у справах про порушення митних правил (опитування осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб (ст.509 МКУ); витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них (ст.510 МКУ); тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів на них (ст.511 МКУ); проведення митних обстежень (ст.513 МКУ); пред'явлення товарів, транспортних засобів, документів для впізнання (ст.514 МКУ); призначення експертизи (ст.ст.515-517 МКУ); надання доручень на проведення окремих процесуальних дій (ст.518 МКУ));

- адміністративні стягнення.

В основу такої систематизації покладено підхід щодо систематизації заходів адміністративного примусу, обґрунтовану А.Т. Комзюком [55] і наведену у дисертації І.П. Яковлева щодо заходів адміністративного примусу у сфері державної митної справи [95, с. 44; 193, с. 168]. Разом з тим, виділення ознаки застосування за умови відсутності вчинення порушення митних правил, а також мети – спонукання до законослухняної поведінки - визначило виключення з кола заходів адміністративного примусу адміністративно-запобіжних заходів, які, хоч і застосовуються всупереч волі і бажання особи, проте мають чітко визначену профілактичну спрямованість.

Заходи адміністративного припинення в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки полягають у примусовому перериванні (припиненні) порушень митних правил, які мають ознаки адміністративних правопорушень, а у виняткових випадках – кримінальних злочинів. Метою застосування заходів адміністративного припинення є недопущення протиправної поведінки та її шкідливих наслідків, забезпечення провадження в справі про порушення митних правил і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Таке визначення заходів адміністративного припинення в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки сформульовано на основі визначення заходів адміністративного припинення, які застосовують органи внутрішніх справ, враховуючи, що такі заходи характерні для правоохоронної діяльності, у межах якої вони застосовуються, та наявність наступних характерних ознак: спрямованість - примусове переривання (припинення) протиправних діянь; мета – недопущення порушень загальнообов'язкових правил та шкідливих наслідків таких порушень; забезпечення притягнення до юридичної відповідальності особи, винної у вчиненні протиправного діяння, яке має ознаки адміністративного правопорушення, а у виняткових випадках – кримінального злочину [7, с. 84-85].

Серед заходів адміністративного припинення, які мають право застосовувати посадові особи митних органів статтею 507 МКУ передбачено адміністративне затримання.

В.В. Богуцький зазначав, що адміністративне затримання полягає у примусовому короткочасному триманні особи в спеціальному приміщенні, що позбавляє правопорушника волі дій і пересувань. Основною метою адміністративного затримання є припинення правопорушення і забезпечення притягнення винного до відповідальності. Додатковими умовами встановлено: існування підстав вважати про продовження протиправних дій, про можливість завдання порушником шкоди публічним інтересам, інтересам громадян, собі, якщо неможливе складання протоколу про правопорушення та інших процесуальних документів на місці, за відсутності свідків. Підкреслено компетенцію визначеного кола осіб, які можуть проводити адміністративне затримання [23, с. 22-23].

Норма ст.507 МКУ передбачає регламентацію мети та порядку застосування адміністративного затримання посадовими особами митних органів. Якщо порівняти мету, підстави та порядок адміністративного затримання за ст.507 МКУ та ст.260 Кодексу України про адміністративні правопорушення, можна виділити спільні риси та різницю.

Так, спільними рисами є:

- є заходами адміністративного примусу і належить до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та про порушення митних правил, що 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення [51] та обумовлено належністю ст.507 МКУ до норм, які структурно згруповані у Розділ XIX МКУ «Провадження у справах про порушення митних правил»;

- застосовуються на підставах та у порядку, передбачених законом, а саме: з метою припинення правопорушень, встановлення особи, складання протоколу. Поряд із цим існують окремі особливості врегулювання підстав застосування адміністративного затримання. Так, ст.260 КУпАП передбачено,

що адміністративне затримання застосовується у разі, якщо вичерпано інші заходи впливу, а також для забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення. МКУ не передбачає врахування умови застосування адміністративного затримання, якщо вичерпано інші заходи впливу та мету – своєчасний розгляд справ;

- передбачено обов'язкове фіксування факту застосування адміністративного затримання індивідуальним актом – протоколом, форма якого встановлена у відповідності до чинного законодавства (ч.1 ст.261 КУпАП та ч.6 ст.507 МКУ);

- протокол складається і підписується посадовою особою, яка його склала. Передбачено можливість відмови особи щодо якої складено протокол про адміністративне затримання підписати протокол із подальшим фіксуванням факту відмови (ч.1 ст.261 КУпАП та ч.7 ст.507 МКУ);

- є короткочасним обмеженням волі особи, яка вчинила порушення митних правил, і застосовується протягом визначеного законом часу у спеціальних приміщеннях;

- загальний строк адміністративного затримання не більше – 3 годин (ч.1 ст.263 КУпАП та ч.1 ст.507 МКУ). КУпАП встановлює виключення з цього загального правила у разі, якщо вчинено окремі види адміністративних правопорушень (зокрема, об'єкт яких стосується порушень прикордонного режиму, вчиняють злісну непокору, порушують правила транзитного проїзду, правила обігу наркотичних засобів та інші). МКУ виключень із норми про загальний строк адміністративного затримання не передбачає.

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 р. N 10-рп/2011 [173] зазначено із посиланням на частину першу статті 64, частину другу статті 29 Конституції України, рішення Європейського Суду з прав людини від 18 лютого 2010 року у справі «Гарькавий проти України», Загальну декларацію прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року, Рішення

Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003, що право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, які чітко визначені в законі. Одним із засобів обмеження права на свободу та особисту недоторканність людини є адміністративне затримання, яке є заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (глава 20 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України затримання треба розуміти і як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний, і як адміністративно-процесуальний заходи, застосування яких обмежує право на свободу та особисту недоторканність індивіда (абзац п'ятий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року №12-рп/2003). Конституційний Суд України звернув увагу на етимологічне значення слова «затримувати», «тримати» у зв'язку з відсутністю нормативного визначення цього терміну. Таке слово означає залишати, утримувати кого-, що-небудь на якийсь час у певному місці, положенні. Тому є підстави для висновку, що внаслідок адміністративного затримання відбувається короткострокове позбавлення людини свободи [173].

Наведена правова позиція Конституційного Суду України є основою визначення адміністративного затримання, яке застосовується посадовими особами митних органів як заходу, пов'язаному із короткостроковим позбавленням волі, що може застосовуватись у позасудовому порядку

Різниця між адміністративним затриманням, врегульованим КУпАП та МКУ, полягає у наступних рисах:

1) адміністративне затримання за МКУ застосовується у випадку вчинення особливого виду адміністративних правопорушень – порушень митних правил, що визначає серед посадових осіб, які можуть застосовувати адміністративне затримання, тільки посадових осіб митних органів та встановлення відповідної компетенції виключно МКУ (на відміну від

посадових осіб, які можуть застосовувати адміністративне затримання, перелік яких значно ширше);

2) складанню протоколу про адміністративне затримання передують прийняття вмотивованого письмового рішення про адміністративне затримання, якщо виявлено виявлення порушення митних правил, за яке МКУ передбачено застосування адміністративного стягнення у вигляді конфіскації товарів, транспортних засобів, строк адміністративного затримання особи, яка знаходиться у службовому приміщенні митного органу або в іншому приміщенні у зв'язку з проведенням митного контролю або митного оформлення таких товарів, транспортних засобів (ч.5 ст.507 МКУ);

3) існує різниця у обчисленні строків адміністративного затримання. Так, якщо винесене вмотивоване рішення про адміністративне затримання, то строк затримання обчислюється з моменту винесення такого рішення. Також встановлено обчислення строку адміністративного затримання з моменту доставлення особи до службового приміщення митного органу або до іншого приміщення, де проведення необхідних дій можливе (ч.ч. 4, 5 ст.507 МКУ).

Слід вказати про неврегульованість строків та процедури доставлення особи до службового приміщення митного органу або іншого приміщення, де проведення адміністративного затримання можливе. Частина четверта ст.507 МКУ чітко визначає початок перебігу строку адміністративного затримання моментом доставлення до приміщення. Разом з тим, на відміну від КУпАП, у МКУ спеціальна стаття, якою урегульовано загальний порядок доставлення (ст.259 КУпАП), відсутня.

Статтею 259 КУпАП урегульовано: мету доставлення - складання протоколу про адміністративне правопорушення обов'язкове, проте протокол неможливо скласти на місці вчинення правопорушення; зазначено коло посадових осіб, які можуть здійснювати доставлення; місця доставлення; особливості процедур доставлення при вчиненні окремих видів адміністративних правопорушень. Важливою є правова вимога доставити

порушника у можливо короткий строк (ч.8 ст.259 КУпАП). Однак до недоліків врегулювання процедур доставлення порушника за КУпАП належить: порядок встановлення строку як «можливо короткого», визначення поняття «доставлення». У наведеній правовій позиції Конституційного Суду України у Рішенні у справі про строки адміністративного затримання) від 11.10.2011 р. №10-рп/2011 зазначено, що доставлення хоч і відрізняється від адміністративного затримання, однак за своєю суттю є примусовим заходом, пов'язаним з конституційним правом людини на свободу та особисту недоторканність. Виходячи з цього Конституційний Суд України вказав на невизначеність вирішення питання, пов'язаного з часом доставлення порушника, що може призвести до певних зловживань з боку відповідних органів в частині, що стосується встановлення можливого строку обмеження права особи на свободу, який з урахуванням часу доставлення може тривати більше, ніж це визначено в законі [173].

Слід врахувати наведені у правовій позиції Конституційного Суду України недоліки регламентації процедур доставлення у КУпАП з метою врахування необхідності їх усунення при формулюванні пропозиції щодо доповнення МКУ статтею 507-1 «Доставлення особи, яка вчинила порушення митних правил» у наступній редакції:

«З метою складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, особу, яка вчинила порушення митних правил, може бути доставлено до службового приміщення митного органу або до іншого приміщення, де проведення необхідних дій з метою припинення порушення митних правил, встановлення особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення є можливим.

Доставлення особи, яка вчинила порушення митних правил, є примусовим заходом, який здійснюється посадовою особою митного органу і полягає у короткочасному обмеженні волі особи, яка вчинила таке порушення,

і здійснюється шляхом вилучення особи з місця вчинення порушення із подальшим супроводом до службового приміщення митного органу або до іншого приміщення для проведення необхідних процесуальних дій».

Винятковою формою митного контролю виділено особистий огляд. Привертають увагу норми, якою урегульовано підстави проведення особистого огляду: «якщо є достатні підстави вважати, що громадянин, який прямує через митний кордон України чи перебуває в зоні митного контролю або у транзитній зоні міжнародного аеропорту, приховує предмети контрабанди чи товари, які є безпосередніми предметами порушення митних правил або заборонені для ввезення в Україну, вивезення з України чи транзиту через територію України» (ч.1 ст. 340 МКУ). Законодавець передбачив юридичну конструкцію «є достатні підстави вважати», яка потребує конкретизації.

Якщо порівняти підстави та призначення особистого огляду за Митним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, то можна зазначити, що Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено більш чітке визначення належності особистого огляду до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, відповідно ст.ст.260, 264 КУпАП. Вказане означає, що особистий огляд має здійснюватись у випадках, прямо передбачених законами України та «з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення» (ст.260 КУпАП [51]) . При цьому статтею 264 КУпАП передбачено порядок застосування особистого огляду, в тому числі – і посадовими особами митного органу. У МКУ норма про проведення особистого огляду структурно міститься у тій частині МКУ, якою урегульовано митний контроль. При цьому п.2 ч.1 ст.336 МКУ

особистий огляд громадян віднесено до однієї з форм митного контролю. Отже, КУПАП та МКУ встановлено, що особистий огляд може застосовуватись посадовими особами митних органів і як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст.ст.260, 264 КУПАП) і як форма митного контролю (п.2 ч.1 ст.336 МКУ). При цьому у останньому випадку виникає питання про конкретизацію підстав проведення особистого огляду.

КУПАП також до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення відносить огляд речей, ручної кладі, багажу, транспортних засобів (ст.264 КУПАП). МКУ визначено однією з форми митного контролю огляд та переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу (п.2 ч.1 ст.336 МКУ). Тож виникає питання про те, що огляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі та багажу може застосовуватись митними органами: 1) у разі, якщо здійснюється провадження у справі про порушення митних правил; 2) при здійсненні митного контролю. Переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі та багажу як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення не застосовується.

Звернення до підзаконних актів, якими мають бути конкретизовані процедури проведення особистого огляду, дозволяє виділити Наказ Державного митного комітету України «Положення про порядок здійснення особистого огляду громадян, які прямують через митний кордон України» від 09.06.1992 [104], який не втратив чинність, хоча у Наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження форм рішення про проведення особистого огляду та протоколу особистого огляду» від 10.04.2015 №414 [140] зазначений вище Наказ Державного митного комітету України від 09.06.1992 не згадується, але наведено ст.340 МКУ та підпункт 5 пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року №375.

Порівняння порядку проведення особистого огляду як форми митного контролю за ст.340 МКУ та Митного кодексу Російської Федерації (ст.373) [167] свідчить про аналогію процедур здійснення. Так, рішення про проведення особистого огляду приймається у разі, якщо є підстави вважати, що фізична особа приховує або добровільно не видає товари, заборонені до ввезення на митну територію та вивезення з цієї території або які переміщуються із порушенням встановленого порядку. Рішення про проведення особистого огляду має письмову форму і його приймає керівник митного органу або його заступник. Процедурами застосування особистого огляду передбачено такі основні правила його проведення

Виходячи з особливостей правового регулювання призначення особистого огляду за КУпАП та МКУ можна вказати про наявність різниці у процедурах його проведення. Так, якщо особистий огляд проводиться посадовими особами митних органів як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, то його процедури мають відбуватись за правилами КУпАП. У разі проведення особистого огляду як форми митного контролю – процедури проведення регламентовані вже МКУ, а саме – ст.340 МКУ. Стосовно огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу доцільно вказати про належність цього заходу до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, згідно ст.264 КУпАП та до однієї з форм митного контролю (п.2 ч.1 ст.336 МКУ).

Враховуючи вказане, доцільно зазначити про застосування особистого огляду, огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу у двох випадках, коли правопорушення вчинене і треба забезпечити своєчасний і правильний розгляд справи, а також у межах виконання митними органами основної функції митного контролю, коли правопорушення не вчинене. При цьому слід вказати про необхідність конкретизації підстав його проведення у разі, якщо особистий огляд застосовується як форма митного контролю. Крім того, цілком логічним

вдається доповнення Глави 71 Розділу XIX МКУ «Процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення» нормами про проведення особистого огляду, огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу як окремими процесуальними діями при здійсненні провадження у справах про порушення митних правил. Для цього доцільно доповнити ч.2 ст.508 МКУ пунктами 9 і 10 у такій редакції:

«9) особистий огляд;

10) огляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі та багажу».

Реалізація такої пропозиції не передбачає доповнення МКУ окремими статтями, якими слід встановити порядок проведення таких заходів, враховуючи їх врегулювання ст.264 КУпАП. У такому разі вказані заходи слід віднести до заходів забезпечення провадження у справах про порушення митних правил.

Чинне законодавство передбачає обмежений перелік видів адміністративних стягнень за порушення митних правил. Встановлено право застосовувати тільки три види адміністративних стягнень: попередження, штраф, конфіскація.

Попередження як адміністративне стягнення за порушення митних правил є офіційним попередженням правопорушника стосовно недопустимості таких діянь у майбутньому. Попередження виноситься у формі постанови про накладення адміністративного стягнення. Застосування попередження як до громадян, так і до посадових осіб підприємств передбачено статтею 468, частиною першою статті 469, частиною першою статті 470, частиною першою 481 МКУ [95, с. 47].

Штраф як адміністративне стягнення за порушення митних правил полягає у покладенні на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності за таке правопорушення, обов'язку сплатити до державного бюджету грошові кошти у сумі, яка визначається МКУ залежно від виду та

характеру вчиненого правопорушення. Порядок нарахування штрафів за статтями 468-471, 474-481 МКУ встановлено у розмірі, кратному неоподаткованому мінімуму доходів громадян, за ст.ст. 472, 482-485 МКУ - у відсотковому еквіваленті [95, с. 47].

До особливостей застосування адміністративного стягнення у формі штрафу належить та обставина, що сплата штрафу, якщо при цьому не застосовується адміністративне стягнення у вигляді конфіскації товарів, транспортних засобів, зазначених у ч. 3 ст. 461 МКУ, не звільняє особу, яка вчинила порушення митних правил, від сплати митних платежів, крім випадків, передбачених МКУ [95, с. 47].

Конфіскація як адміністративне стягнення за порушення митних правил полягає у примусовому вилученні товарів, транспортних засобів комерційного призначення - безпосередніх предметів порушення митних правил; товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю; транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу (ч.3 ст.461 МКУ). Такі товари, транспортні засоби підлягають безоплатній передачі їх у власність держави. При цьому моторні транспортні засоби та несамохідні транспортні засоби, що буксируються ними, розглядаються як самостійні об'єкти конфіскації. Конфіскація може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, що визначаються МКУ та іншими законами України. У разі малозначності вчиненого порушення митних правил посадова особа, уповноважена розглядати справу, на підставі статті 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення [51] може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням [95, с. 47-48].

Питання щодо визначення порушення митних правил малозначним вирішується уповноваженою посадовою особою у кожному конкретному випадку, ураховуючи те, що малозначним правопорушенням є дія або бездіяльність, яка не містить великої суспільної небезпеки, не завдає або не може завдати будь-якої значної шкоди державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління [95, с. 48].

Висновки до Розділу 3

Форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за наявності (відсутності) юридичних наслідків систематизовано у дві групи: організаційні форми і правові форми. Останні запропоновано поділити на дві підгрупи: матеріальні (правові акти нормативної дії, правові акти індивідуальної дії), процесуально-процедурні.

Сформульовано визначення кожної матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Адміністративним (індивідуальним) актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає встановлений законодавством зовнішній вияв юридично значимих державно-владних дій уповноваженим суб'єктом в односторонньому порядку, що проявляється у виді індивідуального за адресатом припису акту, спрямованого на вирішення конкретного питання з метою вирішення завдання щодо забезпечення митної безпеки, обов'язкового для виконання адресатом припису, що міститься в акті, і виконання якого забезпечено примусовою силою держави. Нормативним актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає правовий акт, який приймається уповноваженим суб'єктом і встановлює, змінює, припиняє (скасовує) правові

приписи з метою урегулювання однотипних відносин у сфері здійснення цілеспрямованої адміністративної діяльності щодо захисту митних інтересів і розрахований на неодноразове застосування.

Процесуально-процедурною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає зовнішній вираз цілеспрямованих, послідовно здійснюваних однорідних дій, які здійснює суб'єкт забезпечення митної безпеки з метою реалізації компетенції, урегульованих процесуально-процедурними нормами адміністративного та митного законодавства, що встановлюють однорідні процедурні вимоги, які мають бути дотримані під час здійснення таких дій. Серед процесуально-процедурних форм виділено: провадження у справах про порушення митних правил, компроміс у справах про порушення митних правил (мирова угода). Мирову угоду названо консенсуальною процесуально-процедурною формою. За ознаками цілеспрямованості, логічної послідовності, юридичного закріплення та здійснення у межах компетенції уповноваженим суб'єктом до процесуально-процедурних форм віднесено митний контроль, митне оформлення та інші види юридично значимої адміністративної діяльності, що здійснюється митними органами (їх посадовими особами) у межах компетенції і які не пов'язані із юридичною справою. Така систематизація правових форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки безпосередньо пов'язана із правовими формами діяльності – правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною.

Обґрунтовано доцільність виділення групи превентивних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: метод переконання; метод заохочення (стимулювання); методи митного контролю (сукупність відповідних превентивних заходів); спеціальні методи (митний контроль, управління ризиками, методи, для яких характерна процедурна форма їх правореалізації).

Доведено, що найважливішою характеристикою адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної

безпеки є мета застосування відповідних заходів – захист митних інтересів держави, а тому його застосування здійснюється у межах реалізації правоохоронної функції щодо боротьби з порушеннями митних правил (термін «порушення» розглядається у широкому смислі як порушення правил, за вчинення яких передбачено юридичну відповідальність) переважно митними органами. Серед особливих ознак адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки відзначено його урегульованість адміністративним і митним законодавством; застосування з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; застосування чітко визначеними у законодавстві суб'єктами, що наділені відповідною компетенцією; застосування не лише у зв'язку із вчиненням правопорушення, але і за його відсутності з превентивною метою; за змістом ширше адміністративної відповідальності, а санкції за порушення митних правил переважно більш суворі, порівняно із санкціями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення; може застосовуватись до фізичних і юридичних осіб.

До заходів адміністративного примусу віднесено адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення. Особливість адміністративно-попереджувальних заходів полягає у їх комплексному характері, шляхом здійснення групи цілеспрямованих дій та застосування як з метою попередження і припинення порушень митних правил, так і з метою запобігання та протидії контрабанді. Доведено, що такі заходи щодо запобігання та протидії контрабанді як: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст.456); переміщення товарів під негласним контролем (ст.457) належать до адміністративно-правових на підставі їх відповідності ознакам, притаманним ознакам заходів адміністративно-правового характеру. До особливостей заходів адміністративної відповідальності за порушення митних правил належить, насамперед, їх обмеження трьома видами: попередження,

штраф, конфіскація, особливості застосування кожного з яких встановлені МКУ.

До шляхів вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки віднесено:

- забезпечення системності реформування митних органів, усунення ситуативності при вирішенні питань формування структурних підрозділів Державної митної служби України; формування та комплектування окремого підрозділу у структурі Державної митної служби України, до компетенції якого належить протидія контрабанді та порушенням митних правил; забезпечення правоохоронної спрямованості діяльності митних органів, що безпосередньо пов'язана із реформуванням правоохоронних органів, опрацювання моделі якого має бути здійснене на системних засадах із врахуванням міжнародного досвіду та найкращих вітчизняних практик:

- напрямки вдосконалення чинного законодавства сформовані, виходячи з необхідності забезпечення та захисту митних інтересів України у гармонізованому із міжнародним законодавством правовому просторі: встановлення початку процедури митного оформлення; коректність визначення митної вартості; процедури визначення коду класифікації товару за УКТЗЕД; формування єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення базових термінів - «порушення митного законодавства», «контрабанда»;

- спираючись на правові позиції Європейського Суду з прав людини, доведено, що компроміс у справах про порушення митних правил має застосовуватись прозоро, з мінімізацією помилок, обґрунтовано, вчасно і послідовно. Такі засади застосування процедур компромісу у справах про порушення митних правил можуть бути закріплені у окремій частині 2 статті 521 МКУ;

- запропоновано доповнити МКУ статтею 507-1 «Доставлення особи, яка вчинила порушення митних правил» у редакції, що передбачає врахування

наведених у правовій позиції Конституційного Суду України недоліків регламентації процедур доставлення у КУПАП;

- обґрунтовано доцільність доповнення ч.2 ст.508 МКУ Глави 71 Розділу XIX МКУ «Процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення» нормами про проведення особистого огляду, огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу як окремими процесуальними діями при здійсненні провадження у справах про порушення митних правил.

Результати дослідження, викладені у Розділі III, відображено у таких публікаціях автора: [95, с. 32-50]; [96, с. 88-92]; [97, с. 218-223].

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності та змісту форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні, у результаті чого отримані такі найважливіші результати.

1. За ознакою предмету наукового аналізу проблеми розкриття сутності і змісту форм і методів адміністративної діяльності митних органів виділено чотири групи досліджень: 1) форми і методи публічного адміністрування у митній сфері (І.П. Яковлев), форми адміністративної діяльності у державній митній справі (С.Г. Левченко); 2) адміністративно-правові засади запобігання та протидії порушенням митних правил (С.О. Баранов, Є.В. Додін, А.В. Дусик, В.Т. Комзюк, О.В. Константа, М.О. Кравець, А.А. Мудров, А.І. Педешко, Г.В. Соломенко, І.В. Яромій та інші); 3) митні режими (О.О. Афанасьева, К.В. Бережна, О.М. Козирін, О.О. Крестьянінов, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, І.М. Резнік, Д.С. Цаліна, О.В. Чуприна, М.Г. Шульга та інші); 4) адміністративна діяльність митних органів (Д.В. Приймаченко, С.Г. Левченко, К.В. Червінко та інші), вдосконалення діяльності митних органів (Л.М. Дорофєєва), реалізація адміністративних повноважень митними органами (С.Г. Левченко), сутність та особливості митного контролю (Ю.М. Дьомін, Т.В. Конєва, А.В. Мазур, В.В. Прокопенко та інші). Вказані напрями наукового аналізу об'єднані в одну групу за ознакою його предмету, присвяченого розкриттю адміністративно-правової природи діяльності митних органів як в цілому, так і її окремих аспектів. Встановлено, що вчені-представники саме цієї групи наукових досліджень обґрунтовували наявність процедурно-процесуального аспекту діяльності митних органів, яка має адміністративно-правову природу. Проведений аналіз довів необхідність змін у підходах до розкриття сутності і змісту категорії «адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки». Відповідно має бути трансформований зміст і коло супутніх,

похідних, пов'язаних із базовою категорією теоретичних конструкцій таких як форми, методи тощо.

2. Доведено доцільність розкриття сутності адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу із врахуванням дуалістичного характеру такої діяльності, що пов'язана із поєднанням імперативних і диспозитивних методів за умови відтворення загальної їх спрямованості - забезпечення захищеності митних інтересів України. Адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки визначено як специфічну, публічну, підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну діяльність уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів – органів державної виконавчої влади, інших державних органів, яка здійснюється з метою захисту митних інтересів держави і урегульована нормами адміністративного і митного законодавства. Про відносини у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки слід вказувати тільки як про правовідносини, враховуючи їх сувору урегульованість нормами права і неможливість об'єктивно існувати поза правовідносинами. Умовою застосування правової моделі правовідносин щодо пізнання адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає юридизований системний підхід, який є об'єктивно можливим для вивчення проблеми сутності і змісту зазначеної діяльності. Застосування правової моделі правовідносин щодо адміністративної діяльності із забезпечення митної безпеки дозволяє виділити їх суб'єктно-об'єктний склад і зміст, який розкривається через такі категорії як вид, форми, методи.

3. Видом адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки названо сукупність здійснюваних окремими структурними підрозділами або групами підрозділів цілеспрямованих однорідних дій, урегульованих нормами адміністративного та митного законодавства, які здійснюються з метою захисту митних інтересів держави, у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством.

Систематизація видів (напрямів) та підвидів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки шляхом доповнення вже доведених науковцями ознак систематизації такими як: спрямованість адміністративної діяльності (внутрішньоорганізаційна і зовнішня); групування норм у Митному кодексі України, характер і зміст процедур здійснення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки (процедурна (щодо переміщення через митний кордон та здійснення митного контролю); правовстановлююча (щодо здійснення митного оформлення, надання дозволів, видачі сертифікатів); правоохоронна та правозахисна (щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил)).

Форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки розглядається як зовнішній вияв дій уповноважених суб'єктів, спрямованих на реалізацію поставлених перед ними завдань з метою захисту митних інтересів держави.

Методами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки названо урегульовані нормами адміністративного та митного законодавства засоби, прийоми і способи, за допомогою яких уповноважені суб'єкти (митні органи, їх посадові особи, інші суб'єкти владних повноважень) здійснюють цілеспрямований, упорядковувачий вплив на учасників відносин з метою досягнення реалізації публічного інтересу щодо забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством завдань і функцій.

4. Суб'єктами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступають публічно-владні суб'єкти, які реалізують встановлені чинним законодавством основні або допоміжні функції та завдання у сфері забезпечення митної безпеки, наділені адміністративною правосуб'єктністю та приймають юридично владні рішення адміністративно-правового змісту. Основним суб'єктом виділено митні органи. Допоміжні - державні органи (їх посадові особи), органи місцевого самоврядування, з якими взаємодіє основний суб'єкт адміністративної діяльності у виділеній сфері. Виділено чотири групи основних завдань, які безпосередньо стосуються забезпечення

митної безпеки і пов'язані із здійсненням адміністративної діяльності митними органами: забезпечення законності адміністративної діяльності; контрольно-дозвільні завдання; превентивні; правоохоронні та правозахисні. Встановлено шість груп супутніх завдань: забезпечувальні; ідентифікуючі; статистичні; організаційно-господарські; інформаційного забезпечення; щодо міжнародного співробітництва. Перелік завдань відкритий.

5. Форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за наявності (відсутності) юридичних наслідків систематизовано у дві групи: організаційні форми і правові форми. Останні запропоновано поділити на дві підгрупи: матеріальні (правові акти нормативної дії, правові акти індивідуальної дії), процесуально-процедурні.

Сформульовано визначення кожної матеріальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Адміністративним (індивідуальним) актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає встановлений законодавством зовнішній вияв юридично значимих державно-владних дій уповноваженим суб'єктом в односторонньому порядку, що проявляється у виді індивідуального за адресатом припису акту, спрямованого на вирішення конкретного питання з метою вирішення завдання щодо забезпечення митної безпеки, обов'язкового для виконання адресатом припису, що міститься в акті, і виконання якого забезпечено примусовою силою держави. Нормативним актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає правовий акт, який приймається уповноваженим суб'єктом і встановлює, змінює, припиняє (скасовує) правові приписи з метою урегулювання однотипних відносин у сфері здійснення цілеспрямованої адміністративної діяльності щодо захисту митних інтересів і розрахований на неодноразове застосування.

Процесуально-процедурною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає зовнішній вираз цілеспрямованих, послідовно здійснюваних однорідних дій, які здійснює суб'єкт забезпечення

митної безпеки з метою реалізації компетенції, урегульованих процесуально-процедурними нормами адміністративного та митного законодавства, що встановлюють однорідні процедурні вимоги, які мають бути дотримані під час здійснення таких дій. Серед процесуально-процедурних форм виділено: провадження у справах про порушення митних правил, компроміс у справах про порушення митних правил (мирова угода). Мирову угоду названо консенсуальною процесуально-процедурною формою. За ознаками цілеспрямованості, логічної послідовності, юридичного закріплення та здійснення у межах компетенції уповноваженим суб'єктом до процесуально-процедурних форм віднесено митний контроль, митне оформлення та інші види юридично значимої адміністративної діяльності, що здійснюється митними органами (їх посадовими особами) у межах компетенції і які не пов'язані із юридичною справою. Така систематизація правових форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки безпосередньо пов'язана із правовими формами діяльності - правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною.

6. Обґрунтовано доцільність виділення групи превентивних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: метод переконання; метод заохочення (стимулювання); методи митного контролю (сукупність відповідних превентивних заходів); спеціальні методи (митний контроль, управління ризиками, методи, для яких характерна процедурна форма їх правореалізації).

Доведено, що найважливішою характеристикою адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки є мета застосування відповідних заходів – захист митних інтересів держави, а тому його застосування здійснюється у межах реалізації правоохоронної функції щодо боротьби з порушеннями митних правил (термін «порушення» розглядається у широкому сенсі як порушення правил, за вчинення яких передбачено юридичну відповідальність) переважно митними органами. Серед особливих ознак адміністративного примусу як

методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки відзначено його урегульованість адміністративним і митним законодавством; застосування з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; застосування чітко визначеними у законодавстві суб'єктами, що наділені відповідною компетенцією; застосування не лише у зв'язку із вчиненням правопорушення, але і за його відсутності з превентивною метою; за змістом ширше адміністративної відповідальності, а санкції за порушення митних правил переважно більш суворі, порівняно із санкціями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення; може застосовуватись до фізичних і юридичних осіб.

До заходів адміністративного примусу віднесено адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення. Особливість адміністративно-попереджувальних заходів полягає у їх комплексному характері, шляхом здійснення групи цілеспрямованих дій та застосування як з метою попередження і припинення порушень митних правил, так і з метою запобігання та протидії контрабанді. Доведено, що такі заходи щодо запобігання та протидії контрабанді як: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст.456); переміщення товарів під негласним контролем (ст.457) належать до адміністративно-правових на підставі їх відповідності ознакам, притаманним ознакам заходів адміністративно-правового характеру. До особливостей заходів адміністративної відповідальності за порушення митних правил належить, насамперед, їх обмеження трьома видами: попередження, штраф, конфіскація, особливості застосування кожного з яких встановлені МКУ.

7. До шляхів вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки віднесено:

- забезпечення системності реформування митних органів, усунення ситуативності при вирішенні питань формування структурних підрозділів Державної митної служби України; формування та комплектування окремого

підрозділу у структурі Державної митної служби України, до компетенції якого належить протидія контрабанді та порушенням митних правил; забезпечення правоохоронної спрямованості діяльності митних органів, що безпосередньо пов'язана із реформуванням правоохоронних органів, опрацювання моделі якого має бути здійснене на системних засадах із врахуванням міжнародного досвіду та найкращих вітчизняних практик:

- напрямки вдосконалення чинного законодавства сформовані, виходячи з необхідності забезпечення та захисту митних інтересів України у гармонізованому із міжнародним законодавством правовому просторі: встановлення початку процедури митного оформлення; коректність визначення митної вартості; процедури визначення коду класифікації товару за УКРЗЕД; формування єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення базових термінів - «порушення митного законодавства», «контрабанда»;

- спираючись на правові позиції Європейського Суду з прав людини, доведено, що компроміс у справах про порушення митних правил має застосовуватись прозоро, з мінімізацією помилок, обґрунтовано, вчасно і послідовно. Такі засади застосування процедур компромісу у справах про порушення митних правил можуть бути закріплені у окремій частині 2 статті 521 МКУ;

- запропоновано доповнити МКУ статтею 507-1 «Доставлення особи, яка вчинила порушення митних правил» у редакції, що передбачає врахування наведених у правовій позиції Конституційного Суду України недоліків регламентації процедур доставлення у КУПАП;

- обґрунтовано доцільність доповнення ч.2 ст.508 МКУ Глави 71 Розділу XIX МКУ «Процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення» нормами про проведення особистого огляду, огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі,

багажу як окремими процесуальними діями при здійсненні провадження у справах про порушення митних правил.

Наведено редакції запропонованих змін до чинного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., та ін.; за заг.ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под. ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 704 с.
3. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. 728 с.
4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Ченцова. Київ: Істина, 2010. 208 с.
5. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / за заг. ред. О.І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
6. Адміністративна діяльність Національної поліції: загальна частина: навчальний посібник / В.М. Бесчастний, О.М. Мердова, В.С. Тулінов та ін.; за ред. В.М. Бесчастного. Київ: ВД «Дакор», 2017. 248 с.
7. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: підручник / Бандурка О.М., Гусаров С. М., Комзюк А.Т., Х.П. Ярмакі та ін.; за заг. ред. О.П. Рябченко. Х.: ХНУВС, 2009. 256 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за ред. І.П. Голосніченко, Я.Ю. Кондратьєва. К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. 177 с.
9. Адміністративна діяльність. Частина особлива: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Ун-т внутр. справ, «Еспада», 2000. 368 с.
10. Адміністративна процедура: навч. посіб / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко.Х.: Право, 2019. 206 с.
11. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.

12. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін.; за заг.ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2020. 392 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т.: Т. 1 Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова).К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У 2-х т.: Том 1. Загальна частина / редкол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін.К.: Юридична думка, 2007. 592 с.
15. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т. держ. податкової служби. Ірпінь, 2002. 199 с.
16. Аналіз обсягів контрабанди в Україні. Обсяги, прямі та непрямі втрати бюджету та економіки. Незалежна група з макроекономічного аналізу та прогнозу (Київ, Україна) 6 червня 2019 року, с.6. URL: <http://ua-outlook.com.ua/> (дата звернення 25.07.2020).
17. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ МВС України. Одеса, 2016. 441 с.
18. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. 301 с.
19. Афанасьева О. О. Правове регулювання митного режиму спеціальної митної зони: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 184 с.
20. Баранов С. О. Попередження адміністративних правопорушень, що посягають на митні відносини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. нац. Ун. ім. Т. Шевченка. Київ, 2002. 19 с.

21. Бережна К. В. Митно-правовий режим транзиту в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2003. 209 с.
22. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. ВІ Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2019. №4.с.94-99
23. Богущкий В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. Харків: Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М. 2009. 168 с.
24. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2014. Т. 2. Вип. 1. С. 66–69.
25. Бусол О. Проблема контрабанди в Україні: як змінити систему протидії? // Он-лайн інструмент юриста Lex. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/problema-kontrabandy-v-ukrayini-yak-zminyty-systemu-protydiyi/> (дата звернення 07.05.2020).
26. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т.2: Філософія права / редкол. С.І. Максимов (голова) та ін.; Нац.акад.прав.наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрид.ун-т імені Ярослава Мудрого. Х.: Право, 2017. 1128 с.
27. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т.3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац.акад. прав.наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрид.ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
28. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Юрид. думка, 2012. 1020 с.
29. Вітвіцький С. С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 116-122.

30. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
31. Горошко А. А. Органи Державної податкової служби України як суб'єкти адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2013. 208 с.
32. Горшенёв В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. 256 с.
33. Даценко В. В. Митна безпека як складова економічної безпеки держави. *Ефективна економіка*. 2017. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6209> (дата звернення 28.07.2020).
34. Декларація тисячоліття ООН від 08.09.2000 р. № 55/2. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621 (дата звернення: 25.04.2020).
35. Денисова А. В. Сутність адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади та її місце у виконавчій владі. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Випуск 79. № 79. С. 46-50.
36. Денисова А. В. Теоретико-правові та організаційні основи адміністративного нагляду органів виконавчої влади України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 480 с.
37. Державна митна служба України // Офіційний веб-сайт. URL: <https://customs.gov.ua/> (дата звернення: 15.05.2020).
38. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком, 1998. 432 с.
39. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23 (23.03.2018). Ст. 770.
40. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху: правові та*

організаційні аспекти: мат-ли XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Донец. юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2016. С. 55–58.

41. Додін Є. В. Організація боротьби з митними правопорушеннями та контрабандою. 2 вид., випр. та доп. Львів: Сполох, 2010. 368 с.

42. Додін Є. В. Правова природа відповідальності за порушення митних правил. *Митна справа*. 2014. № 5. С. 3-6.

43. Дорофеєва Л. М. Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, ДВНЗ Ужгородський національний університет. Ужгород, 2019. 597 с.

44. Дорофеєва Л. М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції: монографія. Ужгород: «Гельветика», 2017. 444 с.

45. Дусик А. В. Провадження у справах про порушення митних правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2006. 204 с.

46. Дьомін Ю. М. Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2006. 395 с.

47. Дьоміна С. Ю. Адміністративна деліктність у сфері митної справи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Держ. НДІ МВС України. Київ, 2011. 200 с.

48. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

49. Іванова Л. Ю. Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2015. 19 с.

50. Калініченко А. І. Митна безпека як складова національної безпеки України. *Право та інновації*. 2015. № 2 (10). С. 14-18.

51. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами).
52. Козлов Ю. М. Административное право. М.: Юристъ, 1999. 320 с.
53. Козырин А. Н. Таможенные режимы: *монография*. М.: Статут, 2000. 239 с.
54. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43-51.
55. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр. / за ред. О. М. Бандурки. Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр.справ, 2002. 336 с.
56. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 191 с.
57. Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 416 с.
58. Константа О. В. Адміністративно-правові заходи боротьби з порушеннями митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2008. 20 с.
59. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами, згідно із Законом України від 07.02.2019 р. N 2680-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 (23.07.96). Ст. 141.
60. Кормич Б. А. Митні режими як інститут митного права. *Митна справа*. 2013. № 6. С. 86–92.
61. Корнєва Т. В. Митний контроль в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. К., 2003. 14 с.

62. Кравець М. О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Міжрегіональна академія управління персоналом. К., 2013. 21 с.

63. Крестьянінов О. О. Правове регулювання митних режимів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2002. 20 с.

64. Кунєв Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 442 с.

65. Кунєв Ю. Д. Цілепокладання в організації діяльності митних органів. *Митна політика України в контексті європейського вибору: проблеми та шляхи їх вирішення*: мат-ли наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 20–21 лист. 2003 р.). Дніпропетровськ: АМСУ, 2003. С. 104–106.

66. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

67. Левченко С. Г. Правові основи реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний юридичний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 22 с.

68. Мазур А. В. Організаційно-правові основи митного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 189 с.

69. Мацюк В. Державна фіскальна служба України як суб'єкт захисту економічних інтересів України в районі здійснення операції Об'єднаних сил. *Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил*: матер. міжнар. наук.-практ. конференції, 24 травня 2019 р. / за заг. ред. О.П. Рябченко. Ірпінь: НУДФСУ, 2019. 160 с.

70. Мельник М. В. Правове регулювання митних режимів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів та природокористування. Київ, 2012. 23 с.
71. Мельник М. В. Правове регулювання митних режимів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 204 с.
72. Методи управління. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 3. К.: Укр. енцикл., 2001. 789 с.
73. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
74. Митне право: навчальний посібник / О. П. Рябченко, В. Я. Мацюк, В. В. Чмелюк та ін.; за заг. ред. І. П. Петрової. Ірпінь: УДФСУ, 2020. 470 с.
75. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32 (04.05.2012). Ст. 1175.
76. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003р. [Електронний ресурс]. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».
77. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). [Електронний ресурс]. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».
78. Мороз Павло. Що таке авторизований економічний оператор, та навіщо він нам // Ліга. Блоги. URL: <https://blog.liga.net/user/pmoroz/article/32429> (дата звернення 25.04.2020).
79. Мотивувальна частина постанови Восьмого апеляційного адміністративного суду від 15 квітня 2020 року справа № 308/11700/17 пров. № А/857/3127/20 (м. Львів) // Verdictum. URL: https://verdictum.ligazakon.net/result?p=1&c=30&links_npa=T124495%205502 (дата звернення 15.04.2020).

80. Мудров А. А. Адміністративно-примусові повноваження митних органів та порядок їх реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеська юридична академія. Одеса, 2013. 20 с.

81. Назарова Я. Б. Правове регулювання митних режимів тимчасового ввезення та тимчасового вивезення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 20 с.

82. Назарова Я. Б. Правове регулювання митних режимів тимчасового ввезення та тимчасового вивезення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 200 с.

83. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.

84. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування: монографія. Харків: Факт, 2003. 215 с.

85. Науково-практичний коментар Митного кодексу України / за заг. ред. Є.В. Додіна. К.: Видавничий дім «Професіонал», 2019. 720 с.

86. Науменко В. П. Применение таможенных режимов в Украине: теория, практика, рекомендации: практ. пособие. Киев: Знання, 2005. 430 с.

87. Недобега О. О., Кулешина М. І. Митна безпека як складова економічної безпеки України. URL: https://www.researchgate.net/publication/301494496_Mitna_bezpeka_ak_skladova_ekonomichnoi_bezpeki_Ukraini_Customs_Security_as_a_Component_of_Economic_Security_of_Ukraine (дата звернення: 17.05.2020).

88. Нижникова В. В. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів провадження у справах про порушення митних правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 212 с.

89. Новосад І. Митна безпека як важлива складова економічної безпеки держави. *Світ фінансів*. 2015. № 2. С. 145-155.

90. Основи публічного адміністрування: посіб. для підготов. до іспиту / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Х.: Право. 2016. 126 с.

91. Палій Л. Л. Административная деятельность по обеспечению таможенной безопасности: сущность, содержание. *Leges et Viata*. 2019. № 4/2(328). С. 145-148.

92. Палій Л. Л. Адміністративно-правові засади захисту економічних інтересів держави у митній сфері: актуальні питання правової характеристики. *Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави. Теоретико-прикладне дослідження: монографія* / за ред. О. П. Рябченко. Суми: «Мрія», 2020. 352 с. С.13-31.

93. Палій Л. Л. До питання про визначення поняття адміністративної діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. *Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил: матер. міжн. наук.-практ. конференції (24 травня 2019 року)* / за заг. ред. О.П. Рябченко. Ірпінь: НУДФСУ, 2019 – 167 с. С.101-106.

94. Палій Л. Л. Дотримання міжнародних стандартів як умова гарантування захисту митних інтересів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 122-126.

95. Палій Л. Л. Методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами правозабезпечувальної та правоохоронної діяльності. *Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави: колективна монографія* / за заг. ред. О.П. Рябченко. Суми: «Мрія», 2020. 352с. С. 32-50.

96. Палій Л. Л. Окремі проблеми систематизації спеціальних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 21–22 серпня 2020 р., Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2020. С.88-92.*

97. Палій Л. Л. Превентивні методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: актуальні проблеми визначення та застосування. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. № 5. С. 218-223.

98. Палій Л. Л. Суб'єкти адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та їх компетенція у контексті гарантування національної безпеки. *The scientific heritage*. 2020. Vol.4. № 50 (50). С.57-61

99. Пашко П. В., Пісной П. Я. Митна безпека України. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2006. №2. С. 138-143.

100. Педешко А. І. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ун-т внутр. справ. Х., 2000. 20 с.

101. Петренко П.Д. Організація діяльності органів виконавчої влади в умовах євроінтеграції: теоретико-правовий аспект: монографія. Харків: ПромАрт, 2018. 503 с.

102. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 99–104.

103. Положення про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. *Офіційний вісник України*. 2014. № 55 (18.07.2014). Ст. 1507.

104. Положення про порядок здійснення особистого огляду громадян, які прямують через митний кордон України: наказ Державного митного комітету України від 09.06.1992 р. // ІПС ЛІГА:ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MK92069?an=2&hide=true> (дата звернення 27.04.2020).

105. Попівняк О. І. Адміністративна правосуб'єктність правоохоронних та митних органів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. Vol. 2. P.148–153.

106. Попівняк О. І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами: дис. д-ра філософії. Університет державної фіскальної служби України. Запорізький національний університет МОН України. Запоріжжя, 2020. 225 с.

107. Попівняк О. І. Суб'єкти забезпечення митної безпеки у світі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 48. Том 1. Ужгород, 2018. С. 178–181.

108. Попівняк О. І. Характеристика правоохоронних та митних органів України як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки. Збірник наукових праць*. Вип. № 7. Львів-2018. С. 100–111.

109. Попівняк О. І. Щодо визначення поняття митної безпеки у теорії та законодавстві. *Вісник НГУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Вип. 1 (37) 2018. С. 87–91.

110. Попівняк О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії. УДФСУ, ЗНУ.Запоріжжя,2020.225с.

111. Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування: колективна монографія / за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. Х.: В деле, 2016. 472 с.

112. Правовые гарантии законности в СССР / под ред. М.С. Строгович. М.: Изд-во АН СССР, 1962. 475 с.

113. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національна академія ДПС України. Ірпінь. 2007. 41 с.

114. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національна академія ДПС України. Ірпінь. 2007. 468 с.

115. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. №34/5. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15 (29.04.2005). Ст. 799.

116. Про визнання винним у вчиненні правопорушення: постанова Херсонського міського суду від 20 вересня 2016 року у справі № 766/8676/16-п. Інформаційно-аналітична база «Ліга-закон». Verdictum. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/61516176?links_npa=T124495%203168 (дата звернення 24.04.2020).

117. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30 (28.07.2006). Ст. 260.

118. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011 р. № 4025-VI. *Відомості Верховної ради України*. 2012. № 25 (22.06.2012). Ст. 263.

119. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII. *Голос України*. 2019. № 34 (20.02.2019).

120. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 14.01.2020 р. № 440-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 16 (28.02.2020). Ст. 620.

121. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2 (14.01.92). Ст. 5.

122. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27 (04.07.2003). Ст. 208.

123. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 15.01.2016 — 2016 р., № 3, стор. 28, стаття 149, код акта 80271/2016.

124. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. *Офіційний вісник України*. 2014. № 55 (18.07.2014). Ст. 1507.

125. Про задоволення адміністративного позову: постанова Верховного Суду від 03.03.2020 р. у справі № 240/3665/19 (реєстраційний номер судового рішення 87963343) // Інформаційно-аналітична база «Ліга-закон». Verdictum. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/88768005?links_npa=KMP92731 (дата звернення 24.04.2020).

126. Про задоволення адміністративного позову: рішення Київського окружного адміністративного суду від 14 квітня 2020 року у спра № 320/1759/20 // Інформаційно-аналітична база «Ліга-закон». Verdictum. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/88768005?links_npa=KMP92731 (дата звернення 15.04.2020).

127. Про залишення апеляційної скарги без задоволення: постанова Вінницького міського суду від 21 листопада 2019 року у справі № 682/2806/19 (м. Вінниця) // Інформаційно-аналітична база «Ліга-закон». Verdictum. URL: https://verdictum.ligazakon.net/result?p=1&c=30&links_npa=T124495%205502 (дата звернення 15.04.2020).

128. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 467. *Офіційний вісник України*, 2012. № 41 (08.06.2012). Ст. 1578.

129. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74 (27.09.2016). Ст. 2493.

130. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного

виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС України від 21.08.1998 №622. *Офіційний вісник України*. 1998. № 42 (05.11.98). Ст. 1574 (зі змінами).

131. 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 ДФС України від 11.09.2015 р. № 689 // ІПС ЛІГА:ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DFS00859?an=89&hide=true> (дата звернення: 02.05.2020).

132. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. *Зібрання постанов Уряду України*. 1993. № 1 – 2. Ст. 28 (зі змінами).

133. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26 (05.04.2019). Ст. 900.

134. Про затвердження Порядку взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони “Крим”: наказ Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2017 р. № 746/759. *Офіційний вісник України*. 2017. № 85 (31.10.2017). Ст. 2585.

135. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм

та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684. *Офіційний вісник України*. 2015. № 70 (11.09.2015). Ст. 2323.

136. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31 липня 2015 року № 684. *Офіційний вісник України*. 2015. № 70 (11.09.2015). Ст. 2323 (зі змінами і доповненнями відповідно Наказу Міністерства фінансів України від 8 квітня 2019 р. № 146).

137. Про затвердження Порядку створення зон митного контролю: Наказ Міністерства фінансів України від 22.05.2012 р. № 583. *Офіційний вісник України*. 2012. № 56 (03.08.2012). Ст. 2270.

138. Про затвердження Правил митного контролю та митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються громадянами через митний кордон України: наказ Державної митної служби України від 17.11.2005 р. №1118. *Офіційний вісник України*. 2005. № 48 (14.12.2005). Ст. 3028.

139. Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил: наказ Міністерства фінансів України від 28.05.2012 р. № 607. *Офіційний вісник України*. 2012. № 52 (20.07.2012). Ст. 2105.

140. Про затвердження форм рішення про проведення особистого огляду та протоколу особистого огляду: наказ Міністерства фінансів України від 10.04.2015 р. № 414. *Офіційний вісник України*. 2015. № 39 (26.05.2015). Ст. 1176.

141. Про Міністерство доходів і зборів України: указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 22 (29.03.2013). Ст. 739.

142. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41 (09.10.2015). Ст. 379.

143. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства та додатків I, II, III, V, VI, VII, VIII до неї: указ Президента України від 23.05.2000 р. №699/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 21 (09.06.2000). Ст. 855.

144. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 05.10.2006 р. № 227-V (Законом України від 15 лютого 2011 року N 3018-VI цей Закон викладено у новій редакції). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 48 (01.12.2006). Ст. 476.

145. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40 (03.10.2014). Ст. 2021.

146. Про реорганізацію підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил і підрозділів митної варті регіональних митниць, митниць: наказ Державної митної служби України від 02.03.2005 р. № 138 // Веб-портал «Верховна Рада України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0138342-05> (дата звернення: 14.03.2020).

147. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27 (07.07.92). Ст. 382.

148. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1200. *Офіційний вісник України*. 2019. № 7 (25.01.2019). Ст. 208.

149. Прокопенко В. В. Митні формальності на транспорті в Україні та їх адаптація до міжнародних митних норм, правил та стандартів: дис. ... д-ра

юрид. наук: 12.00.07. Університет митної справи та фінансів. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 423 с.

150. Пудрик Д. В. Поняття «митна безпека» у сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2016. № 24. С. 106-108.

151. Разумова О. Поняття митної безпеки в контексті забезпечення національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3 .С. 165-168.

152. Резнік І. М. Правове регулювання переміщення товарів через митний кордон України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 19 с.

153. Романенко В. В. Нетарифне регулювання переміщення товарів через митний кордон України: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т «Юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 199 с.

154. Романенко І. М. Адміністративно-правові засади профілактики порушень митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріз. нац. ун. Запоріжжя, 2014. 17 с.

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

156. Рябченко О. П. Про процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С.133-137.

157. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2000. 68 с.

158. Серих О. В. Деліктоздатність порушених митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2007. 20 с.

159. Синицький П. В. Місце контрольно-наглядової діяльності ДСО при МВС України в адміністративній діяльності міліції. *Форум права*. 2009.

№ 1. С. 505-511. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09cрvadm.pdf> (дата звернення 27.04.2020).

160. Системний звіт. Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері. Липень 2018 // Офіційний сайт «Business OMBUDSMAN council». URL: https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf (дата звернення 15.04.2020).

161. Солодченко С. Председатель ДФС: В этом году мы изъяли контрафактных сигарет на 94% больше, чем в прошлом. Экономическая правда. [Електронний ресурс]. Понедельник 7 сентября 2020. Режим доступа: <https://www.epravda.com.ua/rus/projects/ni-kontrabandi/2020/09/7/664652/>

162. Соломенко Г. В. Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац.авіац.університет. К., 2018. 20 с.

163. Соломенко Г. В. Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 209 с.

164. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін.; за заг. ред. І. А. Грицяка. К.: НАДУ, 2011. 184 с.

165. Стариков Ю. Н. Административное право. В 2 частях. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. 432 с.

166. Структура територіальних органів Держмитслужби. URL: <https://customs.gov.ua/teritorialni-pidrozdili> (дата звернення 17.05.2020).

167. Таможенный кодекс Российской Федерации. Последняя редакция. URL: <https://www.tamogkodeks.ru/> (дата звернення 17.05.2020).

168. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков: Изд-во при Харьковском гос. ун-те изд. объединения «Вища школа», 1983. 196 с.

169. Теорія держави і права: підруч. / О. В. Петришин та ін.; за ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2015. 368 с.

170. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

171. Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е дополненное и переработанное / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2013. 1088с.

172. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2001. 355 с.

173. 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): рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 р. №10-рп/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 84 (07.11.2011). Ст. 3089.

174. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45 (26.11.2004). Ст. 2975.

175. У справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України: Рішення

Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11 (17.02.2012). Ст. 422.

176. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75 (26.09.2014) (частини 1-3). Ст. 2125.

177. Федотова І. Актуальні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 47–53.

178. Філософія права: підручник. ред. О.Г. Данильян. Х.; Право, 2014. 208 с.

179. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

180. Цаліна Д. С. Порядок митного оформлення товарів при їх переміщенні через митний кордон України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2009. 184 с.

181. Цивільне право: підручник: у 2 т. / В.І. Борисова (кер.авт. кол.), Л.М. Баранова, Т.І. Б'єгова та ін.; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Х.: Право, 2011. Т.2. 816 с.

182. Червінко К. В. Адміністративні неюрисдикційні провадження в діяльності митної служби України: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. авіаційний ун-т, 2012. 21 с.

183. Червінко К. В. Адміністративні неюрисдикційні провадження в діяльності митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К, 2012. 212 с.

184. Чуприна О. В. Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві. *Право та інновації*. 2015. № 2(10). С. 133-138. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Chuprina10.pdf> (дата звернення: 24.04.2020).

185. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2005. 18 с.

186. Шинкарук О. Завдання та функціонування контрольних пунктів в'їзду/виїзду в районі проведення операції Об'єднаних сил. *Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил*: матер. міжн. наук.-практ. конференції, 24 травня 2019 р. / за заг. ред. О.П. Рябченко. Ірпінь: НУДФСУ, 2019. 160 с.

187. Шульга М. Г. Митний режим як форма реалізації митної політики. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2012. № 4 (11). С. 204–215.

188. Шульга М. Г. Митний режим: основи правового регулювання. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 4 (15). С. 270–280.

189. Щодо внесення змін до Митного кодексу України¹⁷ [Електронний ресурс]: лист ДФС України від 06.11.2019 р. № 30708/7/99-99-18-02-02-. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН»: <https://ips.ligazakon.net/document/DFS05305?an=48> (дата звернення: 25.04.2020).

190. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ [Електронний ресурс]: лист ВАС України «» від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10. Довідник нотаріуса. 2010. № 5. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

191. Щодо міжнародних договорів з питань співробітництва у митній сфері [Електронний ресурс]: лист ДМС України від 27.10.2009 р. № 22/1-1010. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

192. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К., Укр.енцикл., 2001. Т. 3. 789 с.

193. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.

194. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2006. 336 с.

195. Яромій І. В. Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії порушенням митних правил в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2018. 197 с.

196. Яроцький В.Л. Об'єкти цивільних прав. Цивільне право: підручник : у 2 т. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Х.: Право, 2011. Т.1. 656 с.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:***наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Палій Л.Л. Методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами правозабезпечувальної та правозахисної діяльності. *Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави* : колективна монографія / за заг. ред. О.П. Рябченко. Суми: «Мрія», 2020. С. 32–50.

2. Палій Л.Л. Административная деятельность по обеспечению таможенной безопасности: сущность, содержание. *Leges si Viata*. 2019. № 4/2 (328). С. 145–148.

3. Палій Л.Л. Дотримання міжнародних стандартів митної діяльності як умова гарантування захисту митних інтересів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С.122–126.

4. Палій Л.Л. Суб'єкти адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та їх компетенція у контексті гарантування національної безпеки. *The scientific heritage*. 2020. Vol. 4. № 50 (50). С.57–61.

5. Палій Л.Л. Превентивні методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки: актуальні проблеми визначення та застосування. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. V. 7. Iss. 5. С. 218–223.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Палій Л.Л. Окремі проблеми систематизації спеціальних методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 21–22 серпня 2020 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2020. С.88–92.

7. Палій Л.Л. До питання про визначення поняття адміністративної діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. *Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 24 травня 2019 р. Ірпінь : НУДФСУ, 2019. С. 101–106.